



## **Interés ambiental frente a interés social:**

### **La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil**

Ruth Maria da Costa Ataíde



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.**

Programa de Doctorado  
“Pensamiento geográfico y organización del territorio”  
Facultad de Geografía e Historia  
Universidad de Barcelona

**INTERÉS AMBIENTAL FRENTE A INTERÉS SOCIAL:  
La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales  
protegidos: los retos de la regularización  
urbanística de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil**

Tesis Doctoral presentada por

**Ruth Maria da Costa Ataíde**

Directora: Dra. Mercedes Tatjer i Mir  
Codirectora y tutora: Dra. Maria Àngels Alió Torres

Departamento de Geografía Humana  
Universidad de Barcelona  
Mayo 2013



Dedico este trabajo a mis hijas Marina y Luciana,  
y en especial a mi nieto Hare, que adelantó su  
venida al mundo, para, como una estrella,  
iluminar mis últimos pasos hacia su finalización.



## AGRADECIMIENTOS

Agradezco en primer lugar, a la **CAPES**, agencia brasileña de fomento de la investigación, por creer en mi proyecto y haber aprobado mi solicitud de beca, sin la que, no habría podido desarrollar y concluir mis estudios de doctorado en la Universidad de Barcelona. A la **CAPES** también agradezco su comprensión y tolerancia con mis solicitudes de aplazamiento para la conclusión de la Tesis y el apoyo de las técnicas del sector vde bacas, Sueli, Gerlia, Eloisa y Vanda, que siempre me orientaron y acompañaron durante el periodo de realización del doctorado.

Agradezco a la **Universidad Federal del Rio Grande del Norte** y, en particular al **Departamento de Arquitectura** por su apoyo en el periodo de desplazamiento de mis actividades académicas y su la tolerancia con el aplazamiento de la conclusión de la Tesis.

A la **Universidad de Barcelona** y sus profesores por acogerme en su ambiente académico y proporcionarme la ampliación de mi formación de posgrado;

De la Universidad de Barcelona vienen aquellos con quienes más deudas tengo: **Mi Directora de Tesis Mercedes Tatjer y Mi Tutor Horacio Capel**. A los dos, atentos profesores y amigos, expreso mi más infinita gratitud, porque me condujeron en el desarrollo de la Tesis, en los peores y mejores momentos. A ellos y, especialmente a Mercedes, por la atención y la tolerancia con mi ritmo de trabajo y mis problemas personales durante el largo período de desarrollo de Tesis. ¡¡¡GRACIAS!!!

A la profesora y amiga **María Ángelis Alió** por comprender mi proceso de trabajo y aceptar la tutoría de mi Tesis en sus momentos finales;

A mis amigos y afilados de matrimonio, **Miriam y Blas** por su apoyo y ayuda en la fase final de la Tesis, sin los que difícilmente habría logrado concluirla. Á Miriam por el estímulo constante y a Blas por la paciencia y dedicación, en la condición de revisor de mi castellano en gran parte de la Tesis, en especial en los textos finales e introductorios. Estoy muy contenta de haberlos conocido, de tenerlos como amigos y ahora vecinos en Natal. ¡¡¡Bienvenidos!!!

Á mis amigas **Miss Lene e Ana Claudia** – dos jóvenes y brillantes arquitectas y urbanistas que tuve el placer de conocer en los últimos años, y con quienes he tenido la oportunidad de discutir muchas cuestiones importantes de la Tesis. A ellas las agradezco el apoyo en los

procesos de decisión y elaboración de los productos gráficos (figuras y cuadros), así como la diagramación final.

A mis amigos y colegas de trabajo **Carlos Braga y Rubenilson Teixeira** por la ayuda en la revisión del resumen en Portugués y la traducción para el Francés (Résumé) y el Inglés (Abstract), respectivamente.

À los **órganos técnicos** que me atendieron, en las investigaciones de campo en Barcelona, Recife y Natal. En esta última agradezco, en especial a las colegas de profesión **Florésia, Rosa de Fátima y Eleonora** que compartieron conmigo algunas inquietudes respecto al tema de la Tesis, por medio de entrevistas informales;

Á **Albinha y Ridan**, dos hermanas queridas, que me apoyaron y cuidaron de mis compromisos personales en Brasil, mientras yo vivía en Barcelona. Además de ellas tampoco puedo olvidarme de mi sobrino **Bruno**, mi cuñado y amigo **José Marival** por ayudarme a mantener mis compromisos financieros con Brasil en orden, cuando yo todavía vivía en Barcelona.

A **mis padres**, mis amores queridos, a quienes también dedico esta Tesis echándolos echando mucho de menos. Con ellos, que se fueron hacia otro plan espiritual mientras yo aún vivía en Barcelona, no tuve la oportunidad de compartir la alegría de verla concluida.

A mis amigas, amigos y colegas de trabajo **Amadja, Fátima y Ricardo** por el estímulo y apoyo intelectual en los momentos de dudas, así como en los momentos de relajamiento;

A amiga **Miriam Lima**, una buena herencia de la mi estancia en Barcelona, por su compañía en los buenos y malos momentos, en los años que estuve lejos de mi familia;

A **Ángela Ferreira**, colega de trabajo en la UFRN, por presentarme a Mercedes y Capel y contribuir a facilitar mí a acceso a la Universidad de Barcelona;

A **Giovana**, colega de trabajo en la UFRN, por el apoyo y soporte emocional en los primeros años de la Tesis, incluso cuando compartió mi compañía en Barcelona;

A **Julia Prestes y Fabio Fonseca**, colegas de Doctorado, por las informaciones en los momentos de finalización de la Tesis.

A **Francisco Fransualdo**, amigo y colega de trabajo, por la ayuda con el traslado de la Tesis desde Natal hacia Barcelona.

A todos aquellos que, de alguna forma, contribuyeron en la realización de este trabajo.

# ÍNDICE DE LA TESIS

AGRADECIMIENTOS  
ÍNDICE DE LA TESIS  
LISTADO DE FIGURAS  
LISTADO DE SIGLAS

Resumen  
Resumo  
Abstract  
Résumé

<b>PRESENTACIÓN – LOS CAMINOS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	25
<b>INTRODUCCIÓN – DELIMITANDO CONCEPTOS. LA POLÍTICA URBANA Y MEDIOAMBIENTAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD INFORMAL</b> .....	35
<b>La constitución de lo urbano, la ciudad y los espacios naturales. El lugar de las prácticas informales</b> .....	37
<b>La política urbana, la dimensión del planeamiento y de la regulación</b> .....	40
<i>El planeamiento como proceso y los cambios en el concepto de desarrollo urbano</i> .....	45
<i>Del planeamiento urbano a la gestión medioambiental, el abordaje de la sostenibilidad</i> .....	48
<b>El “interés social” en la producción del espacio urbano y de la vivienda: Las primeras referencias al concepto de vivienda social</b> .....	55
<i>El sentido de lo social en las políticas de vivienda en Brasil y España: algunas notas</i> .....	57
<b>Los conflictos socio-ambientales en el ámbito de la gestión de las políticas</b> .....	59
<i>Regularización urbanística y de la tenencia: notas sobre sus delimitaciones conceptuales</i> .....	66
<b>PARTE I - LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL A ESCALA NACIONAL. UN ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y ESPAÑA</b> .....	73
<b>Capítulo 1. EL PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIOAMBIENTAL EN BRASIL. UNA RETROSPECTIVA HASTA LA DÉCADA DE 1980</b> .....	77
<b>Higienismo y racionalidad técnica en la primera mitad del siglo - vivienda social y medio ambiente en el planeamiento urbano:</b> .....	79
<i>Planeamiento y exclusión socio-espacial – de cómo surgen los conflictos socio-ambientales</i> .....	84
<b>La planificación urbana en Brasil desde los años 1960 hasta la década de 1980</b> .....	87
<b>El planeamiento medioambiental en el contexto del desarrollo urbano – primeras acciones del sistema de protección del medioambiente</b> .....	92



<b>Regulación y producción de la vivienda social como estrategia de desarrollo urbano</b>	<b>96</b>
<i>La noción de interés social en las políticas urbana y de vivienda desde 1964 hasta principios de 1980.</i> .....	98
<b>Capítulo 2. LA NUEVA POLÍTICA URBANA BRASILEÑA. EL PROYECTO DE REFORMA URBANA E LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULADOR PARA UNA ACCIÓN INTEGRADA EN LAS CIUDADES</b> .....	105
<b>La idea de la Reforma Urbana en el Brasil, sus orígenes y fundamentos legales</b> .....	107
<i>Los vínculos con los planteamientos internacionales para el desarrollo urbano y medioambiental</i> .....	111
<b>El proyecto de Reforma Urbana. Los caminos hacia la institucionalización</b> .....	115
<i>Lo medioambiental y lo urbano en la nueva Constitución. Dos caminos paralelos</i> .....	117
<b>Construyendo el modelo, las acciones para su desarrollo en los años 1990</b> .....	124
<i>Los Planes Directores, instrumento para la función social de la propiedad</i> .....	126
<b>La política de vivienda en la Reforma Urbana. Otro abordaje para lo social</b> .....	129
<i>La dimensión individual del derecho a la vivienda. Entre lo público y lo privado</i> .....	130
<i>Lo individual y lo colectivo en el derecho a la vivienda.</i> .....	131
<i>Los cambios en la producción de la política. Algunos apuntes sobre las nuevas dificultades institucionales</i> .....	134
<b>Capítulo 3. LA POLÍTICA URBANA DEL ESTATUTO DA CIDADE. INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS</b> .....	137
<b>El Estatuto de la Ciudad. Ejes estructuradores, directrices generales</b> .....	139
<b>Democratizando el acceso a ciudad y a la vivienda, los instrumentos</b> .....	145
<i>Los instrumentos urbanísticos para la realización de la función social de propiedad</i> ..	146
<i>La regularización de los asentamientos informales: hacia una articulación</i> .....	147
<i>La regularización de la tenencia y la democratización del acceso a la propiedad.</i> .....	156
<i>La regularización urbanística y de la tenencia y el medioambiente</i> .....	160
<b>Desde el Estatuto al Ministerio de las Ciudades. ¿La Política Urbana en concreto?</b> 163	
<i>El Plan Director después del Estatuto, inductor y articulador de la política urbana</i> ...	164
<i>La gestión democrática, institucionalizando la participación social</i> .....	167
<i>Una nueva actitud frente a la vivienda social. La regularización de la informalidad</i> ...	174
<b>Capítulo 4. LA PRÁCTICA DEL NUEVO URBANISMO EN BRASIL. EL PREZEIS DEL RECIFE, UNA ACCIÓN PIONERA EN REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA Y DE LA TENENCIA.</b> .....	181
<b>La institucionalización de las ZEIS, los antecedentes a la creación del PREZEIS</b> ....	183
<i>Los proyectos que antecedieron al PREZEIS: de las primeras Aeis a la creación de las ZEIS</i> .....	183
<i>Construyendo el PREZEIS: una trayectoria de avances y retrocesos</i> .....	189
<b>La estructuración y consolidación del PREZEIS</b> .....	191
<i>La estructuración, los primeros proyectos y la instalación del sistema de gestión</i> .....	192
<i>Los caminos de la consolidación. Afrontando conflictos y dificultades</i> .....	193
<b>El PREZEIS en el contexto actual. Los nuevos rectos, un nuevo modelo de gestión</b>	<b>196</b>

<i>El PREZEIS en el planeamiento y gestión municipal</i> .....	197
<i>La territorialidad, las condiciones de habitabilidad y el medio ambiente</i> .....	203
<i>El PREZEIS y el sistema de protección medioambiental del Municipio</i> .....	206
<b>Capítulo 5. LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA. ALGUNAS REFERENCIAS A LOS PROCESOS DESARROLLADOS EN CATALUÑA Y BARCELONA</b> .....	217
<b>Los primeros esfuerzos hacia una planificación urbano-ambiental integrada</b> .....	219
<i>Los cambios en el orden legal y en las estructuras de gestión en el territorio español</i> .....	220
<b>La planificación urbano-ambiental en Cataluña, antecedentes de una acción pionera</b> .....	229
<i>La gestión urbana-ambiental en Barcelona (y Cataluña). Cambios normativos y autonomía</i> .....	232
<b>El Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM). El contexto de su realización</b>	237
<i>El proceso de elaboración del Plan. Antecedentes y estrategias</i> .....	238
<i>El contexto para la realización e implementación del Plan</i> .....	240
<b>La gestión integrada del PGM. Protección ambiental y regularización urbanística</b>	245
<i>Las prerrogativas de articulación de las acciones hacia una gestión integrada</i> .....	246
<i>Los nuevos mecanismos de gestión, hacia la democratización. Afrontando conflictos</i> .	247
<i>Los conflictos en la gestión y aplicación de los instrumentos. Desde lo nacional al local</i> .....	248
<b>Capítulo 6. EL PARQUE DEL COLLSEROLA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y MEDIOAMBIENTAL DE BARCELONA</b> .....	253
<b>El Parque del Collserola. Un largo proceso de ocupación del suelo, Una historia</b> .....	255
<i>Características físico-ambientales y condicionantes urbanísticos generales</i> .....	258
<b>El Plan Especial de Ordenación y Protección del Medio Natural del Parque del Collserola</b> .....	263
<i>El PEOPMN y los vínculos con en el PGM. Más tolerancia y flexibilidad</i> .....	263
<i>El control del uso del suelo, los niveles de protección y los elementos de la zonificación</i> .....	265
<b>La regularización urbanística Les Planes La gestión del parque y los conflictos actuales en la calificación del suelo</b> .....	269
<b>La gestión del parque y los conflictos actuales en la calificación del suelo</b> .....	274
<i>Los conflictos institucionales y las dificultades del modelo de gestión</i> .....	276
<i>Los conflictos territoriales, los que aún persisten, a pesar de (y con) la regulación</i> ....	278
<b>PARTE II - LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN NATAL</b> .....	285
<b>Capítulo 7. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN NATAL. CONTEXTO ESPACIAL, VULNERABILIDAD SOCIAL Y VIVIENDA PROTEGIDA</b> .....	289
<b>Notas sobre el proceso de urbanización de Natal y su entorno metropolitano</b> .....	290
<b>El avance de la urbanización en Natal. Hechos endógenos a su desarrollo</b> .....	294

<i>Organización territorial y otros aspectos demográficos</i> .....	297
<i>Condicionantes urbanísticos y grados de vulnerabilidad social. La región y los barrios</i> .....	300
<b>El territorio que se urbaniza por medio de la vivienda social protegida</b> .....	308
<i>La producción formal de vivienda masiva (y aislada) en las décadas de los 1970 y 1980</i> .....	309
<i>Acciones dirigidas a la producción formal de vivienda de social desde los años 1990</i>	319
<i>El siglo XXI, una otra perspectiva para la vivienda social también en Natal</i> .....	324
<b>Capítulo 8. LA VIVIENDA INFORMAL EN EL TERRITORIO, EL AVANCE DEL DETERIORO MEDIOAMBIENTAL</b> .....	329
<b>Los espacios no regulados y la vivienda informal. Una clasificación tipológica</b> .....	330
<i>Asentamientos precarios – Vilas y loteamientos irregulares en las RAs</i> .....	333
<i>Las favelas. Una fuerte presencia de la vivienda informal en el espacio urbano</i> .....	338
<b>Los espacios naturales en el territorio: una caracterización físico-ambiental del ecosistema dunar</b> .....	348
<i>Los espacios naturales, la expansión territorial y el deterioro medioambiental: la contribución de la vivienda social (formal o informal)</i> .....	354
<b>La vivienda informal en áreas de riesgo. Poniendo de relieve a las favelas</b> .....	364
<b>Capítulo 9. DEL URBANISMO AL PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIOAMBIENTAL EN NATAL: UN BALANCE HASTA LOS AÑOS 1980</b> .....	375
<b>Planes y acciones urbanísticas de la primera mitad del siglo XX y el inicio del proceso de urbanización: estética, higiene y racionalidad técnica</b> .....	376
<i>El Plan de la Ciudad Nueva o “Plano Polidrelli”</i> .....	378
<i>El Plan General de Sistematización de la ciudad de Natal - El “Plano Palumbo”</i> . ....	382
<i>El plan de Expansión de Natal o Plan General de Obras para Natal - 1935</i> .....	388
<b>Planeamiento urbano y ambiental entre las décadas de 1960 y 1980: institucionalización, sin regulación</b> .....	395
<i>El plan Urbanístico y de Desarrollo de Natal - El “Plano Serete”</i> .....	396
<i>El Plan Director del Municipio de Natal -1974</i> .....	400
<b>El Plan Director de 1984 y la primera ley del suelo: por fin la regulación urbanística (¿y medioambiental?)</b> .....	405
<i>La zonificación funcional: Entre la afirmación de la exclusión y las primeras estrategias de protección del medio ambiente</i> .....	406
<i>Las referencias contradictorias hacia una articulación con la producción de vivienda</i> .....	411
<b>Capítulo 10. EL PLANEAMIENTO URBANO EN NATAL A PARTIR DE LOS AÑOS 1990. NUEVOS MARCOS INSTITUCIONALES, EL PLAN DIRECTOR DE 1994 Y SIGUIENTES ACTUALIZACIONES Y REVISIONES</b> .....	415
<i>El Plan Director de 1994. Otra aportación para la vivienda social y la protección del medioambiente</i> .....	417
<i>El interés social, las reglas incluyentes de la vivienda social – las AEIS como estrategia de articulación con la política urbana</i> .....	428

<i>La protección medioambiental como estrategia de gestión urbana.....</i>	435
<i>Los instrumentos de gestión. Entre la teoría y la práctica.....</i>	440
<b>El Plan de 1994 antes del Estatuto de la Ciudad. Aislamiento institucional y acciones limitadas al ámbito municipal.....</b>	<b>442</b>
<i>La primera actualización del Plan Director de 1994 - Ley Complementar 022/ 1999..</i>	443
<i>La segunda actualización del Plan Director de 1994 - Ley Complementar 027/ 2000.</i>	445
<b>El Plan de 1994 después del Estatuto de la Ciudad. Hacia un proyecto integrado de gestión urbana – será? .....</b>	<b>449</b>
<i>El nuevo Plan Director de 2007 – los cambios en el diseño de la gestión y la afirmación de la democratización del acceso a la ciudad y la protección medioambiental. ....</i>	453
<i>El proceso de revisión y la elaboración del nuevo plan con participación ciudadana .</i>	455
<i>El nuevo sistema de planeamiento – adecuando la democratización de la gestión al Estatuto de la Ciudad. ....</i>	458
<b>Capítulo 11. LA CONSOLIDACIÓN (CON RETRASOS) DEL MARCO NORMATIVO EN LA PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL Y DEL ACCESO A LA CIUDAD Y A LA VIVIENDA.....</b>	<b>463</b>
<b>El Plan Director de 2007. Las referencias a la protección medioambiental y a la vivienda de interés social: avances y retrocesos .....</b>	<b>465</b>
<i>Las Zonas de Protección Ambiental [ZPAs]: delimitaciones preventivas y nuevos niveles de protección .....</i>	465
<i>La Vivienda de Interés Social - algunos avances, aunque limitados en lo normativo y en lo institucional.....</i>	473
<b>Las Zonas de Protección Ambiental y sus procesos de reglamentación: el estado de la cuestión.....</b>	<b>480</b>
<i>Las reglamentaciones de la ZPA 1 - Campo dunar do Pitimbu, Candelária e Cidade Nova- y de la ZPA4 -Cordões de Dunas do Guarapes.....</i>	481
<i>Las reglamentaciones de la ZPA 3 - Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, Região Sul de Natal y de la ZPA5 - Associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra (Região de Lagoinha).....</i>	490
<b>Las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] -. Delimitaciones territoriales y procesos de reglamentación con o sin regularización urbanística y de la tenencia....</b>	<b>498</b>
<i>La AEIS de “Mãe Luiza” – configuración urbanística y proceso de reglamentación... </i>	502
<i>La AEIS del Complejo de favelas “Passo da Patria” - imprecisiones conceptuales y distanciamiento de la dimensión urbana.....</i>	507
<i>Las delimitaciones de las otras AEIS: Jardim Progresso. África, Nova Descoberta.....</i>	510
<b>Capítulo 12. Conclusiones</b>	
<b>LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y APUNTES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES .....</b>	<b>519</b>
<b>Los conflictos socio ambientales en su dimensión institucional: discrepancias en la regulación y dificultades de la gestión .....</b>	<b>521</b>
<i>Los conflictos que reflejan límites de competencias en la aplicación de los instrumentos de gestión: Entre lo nacional y lo local.....</i>	522

<i>Los conflictos entre las acciones medioambientales y de vivienda: limites y dificultades de superación Mudar titulo ´</i> .....	526
<b>AEIS en las ZPAs. Los conflictos socio ambientales en su dimensión territorial</b> .....	532
<b>Regularización de las AEIS. Situaciones pendientes y apuntes para nuevas investigaciones</b> .....	545
<b>Otras conclusiones generales de la Tesis</b> .....	551
<b>Bibliografía</b> .....	557
<b>Anexos:</b>	
Cuadro - Los Asentamientos Informales en Natal - Vulnerabilidad y Riesgo Medioambiental .....	607

## LISTADO DE FIGURAS

Figura 3.1 - La expansión de las AEIS (o ZEIS) en el Brasil hasta el 2001 .....	155
Figura 4.1. El PREZEIS y su Sistema de Gestión (subsistema cuadrado).....	198
Figura 4.2. El PREZEIS, el planeamiento y la gestión municipal .....	199
Figura 5.1 Cataluña, Barcelona y su entorno territorial .....	219
Figura 5.2 Espacios Naturales incluidos en el PEIN.....	234
Figura 5.3 Red de Parques Naturales de la Diputación de Barcelona .....	236
Figura 6.1 El Parque del Collserola y los municipios de su entorno.....	256
Figura 6.2 Urbanizaciones no autorizadas destacadas en el Estudio de Ordenación del Parque del Tibidado, 1970.....	261
Figura 6.3 Pla Especial d' Ordenació i Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola	266
Figura 6.4 y Figura 6.5 Vista general de Les Planes. Formas de ocupación tradicional....	270
Figura 6.6 El núcleo de Urbanización de Les Planes y el Collserola.....	271
Figura 6.7 y Figura 6.8 Les Planes - enclaves con ocupación tradicional aislada .....	271
Figura 6.9 y Figura 6.10 Ocupación en Rectoret .....	272
Figura 6.11 y Figura 6.12 Formas de ocupación en Les Planes .....	273
Figura 6.13 y Figura 6.14 Ocupación por realojo y Ocupación de alto patrón en Rectoret	273
Figura 6.15 Entorno de Torre Baró – Roquetes (1), Ciudad Meridiana (2) .....	278
Figura 6.16 Situación geográfica y urbanística de Torre Baró.....	279
Figura 6.17 . Situación geográfica y urbanística (vista general ) de Can Caralleu. ....	280
Figura 6.18 Espacios amenazados a los límites del parque del Collserola .....	281
Figura 7.1. El municipio y la Región Metropolitana de Natal – [RMNatal].....	293
Figura 7.2 Organización Territorial del municipio de Natal - Regiones Administrativas (RAs) y Barrios .....	298
Figura 7.3. La Mancha de Interés Social de Natal - MIS .....	304
Figura 7.4. La Vivienda social protegida en la ocupación del territorio .....	311
Figura 7.5. El avance de la ocupación Territorial de Natal .....	314
Figura 7.6. La Vivienda Protegida en el avance de la ocupación de Natal .....	316
Figura 8.1. La Mancha de Interés Social (MIS) y los asentamientos precarios e informales en las AEDs ( <i>Vilas</i> y <i>Favelas</i> ) .....	332
Figura 8.2. La concentración de <i>Vilas</i> en la expansión territorial de Natal .....	334
Figura 8.3. La Mancha de Interés Social (MIS) y la expansión de las favelas en las AEDs .....	346
Figura 8.4. Espacios naturales en Natal – poniendo de relieve las Dunas Remanecientes	350

Figuras 8.5 y 8.6 . Ocupación en los bordes del <i>Parque das Dunas (Mãe Luiza)</i> y del <i>Morro do Careca (Vila de Ponta Negra)</i> .....	359
Figuras 8.7 y 8.8. Ocupación en las Dunas del <i>Guarapes / Planalto</i> (1) y en .....	360
Figura 8.9. <i>Favelas</i> en el barrio de <i>Mãe Luiza</i> .....	361
Figuras 8.10 y 8.11. (1) Núcleo de Urbanización – <i>Cidade da Esperança</i> – década de 1960 y (2) Barrio de <i>Cidade Nova</i> - 2012. ....	362
Figura 8.12. Ocupación espontánea en la RA Este- Barrio de <i>Santos Reis</i> (1) y instalaciones militares (2) .....	363
Figura 8.13. Acción de Deterioro en las Dunas ( <i>Guarapes / Planalto</i> )por medio del vertedero de Natal. ....	364
Figura 8.14. <i>Favelas</i> en áreas de riesgo - sujetas a derrumbes de barreras (Campos de Dunas (RA Oeste) .....	369
Figuras 8.15 y 8.16. <i>Favelas</i> en áreas de riesgo – sujetas a derrumbes de barreras (Campos de Dunas (RA Oeste).....	370
Figuras 8.17 y 8.18. <i>Favelas</i> en APPs - Campos de Dunas (RA Oeste).....	371
Figuras 8.19 y 8.20. <i>Favelas</i> en APPs - manglares y márgenes del río (RA Norte ).....	372
Figura 8.21 y 8.22. <i>Favelas</i> en fajas de dominio – Rede de ferrocarriles - RA Norte Este (1) y RA Norte (2) .....	373
Figuras 8.23 y 8.24. <i>Favelas</i> en fajas de dominio - Redes de Alta tensión RA Oeste.....	374
Figura 9.1 y 9.2: Barrio de la Ciudad Nueva- <i>Plano Polidrelli</i> .....	381
Figura 9.3. Plan de General de Sistematización de Natal - <i>Plano Palumbo</i> (1929) .....	387
Figura 9.4. Plan de Expansión de Natal o Plan General de Obras para Natal – 1935. ....	391
Figura 9.5. Plan de Urbanismo y Desarrollo de Natal - Plan SERETE (1968).....	397
Figura 9.6. :Plano Diretor de Natal – Ley N° 2.211/ 1974 (Anexo 1).....	404
Figura 9.7. Plan de Organización Físico-territorial de Natal 1984 - Zonificación.....	409
Figura 9.8. La protección ambiental en el Plan de Organización Físico-Territorial de Natal 1984 – las Zonas de Preservación .....	410
Figura 10.1. Macrozonamiento del Plan Director de Natal de 1994 – Ley 07 / 94.....	425
Figura 10.2. Áreas Especiales del Plan Director de Natal de 1994 – Ley 07 / 94 .....	426
Figura 10.3. Áreas de <i>Controle de Gabarito</i> - Plan Director de Natal de 1994 – Ley 07 / 94 .....	427
Figura 10.4. Sistema de Planeamiento del municipio de Natal según Plan Director de Natal - Ley 07/94 .....	431
Figura 10.5. Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] en el Plan Director de 1994 – Ley 07 / 94.....	434
Figura 10.6. Zonas de Protección Medio Ambiental [ZPAs] en el Plan Director de 1994 – Ley 07 / 94.....	438
Figura 10.7. Macro zonificación del Plan Director de Natal de 1994 con la inclusión de la Zona Adensável de Ponta Negra.....	446

Figura 10.8 - Sistema de Planeamiento y Gestión de Natal – PD 2007.....	460
Figura 11.1.La Macro Zonificación del Plan Director de Natal - Ley 082 / 2007 .....	468
Figura 11.2. Las ZPAs en el Plan Director de 2007 – Ley 082 / 2007 .....	472
Figura 11.3. Las nuevas Áreas Especiales aplicadas a la protección del paisaje en el Plan Director de 2007 – Ley 082 / 2007.....	473
Figura 11.4. Las Áreas Especiales Interés Social – Plan de 2007 – Ley 082/2007.....	478
Figura 11.5. Las Nuevas Áreas Especiales Interés Social ( Ley 082/07).....	479
Figura 11.6. La ZPA 1 – evolución de sus delimitaciones y Ley nº 4.664 / 95.....	484
Figura 11.7. La Unidad Conservación de la ZPA 1 – El Parque Dom Nivaldo Monte - Parque da Ciudad.....	485
Figura 11.8. La ZPA 4 – Ley 4.912 / 1997.....	489
Figura 11.9. La ZPA 3 – Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, RA Sur - Ley 4.912 / 1997.....	493
Figura 11.10. La ZPA 5 – Ley 4.565/2004 (1) y Ley 0228/2004 (2).....	496
Figura 11.11. Las Áreas Especiales de Interés Social Reglamentadas en la Ley 082/07 ..	501
Figura 11.12. AEIS de Mãe Luiza - Ley 4.663 / 06 /1995 .....	506
Figura 11.13. La AEIS del Complejo de <i>favelas Passo da Pátria</i> – Ley 044/2002.....	509
Figura 11.14. La AEIS del <i>Jardim Progresso</i> –Ley 5.555 / 03 / 2004 .....	512
Figura 11.15. La AEIS de la <i>Favela da África</i> – 5.681 / 2005.....	515
Figura 11.16. La AEIS de <i>Nova Descoberta</i> – Ley Nº 0246 / 2006 .....	517
Figura 12. 1. Conflictos entre La ZPA 2 (Parque das Dunas) y la AEIS de Mãe Luiza.....	535
Figura 12. 2. Conflictos entre la ZPA 10 (Farol de Mãe Luiza) y la AEIS de Mãe Luiza.....	537
Figura 12. 3.. Los conflictos socio ambientales en La ZPA4.....	540
Figura 12.4. Los conflictos socio ambientales en La ZPA4.....	541
Figura 12.5. Los conflictos socio ambientales en La ZPA8 (RA Norte.-(1) favela dos Garis; (2) Favela Beira Rio.....	543
Figura 12.6. Los conflictos socio ambientales en La ZPA8 (RA Norte.-(1) favela do Curtume; (2) Favela do Mosquito.....	544
Figura 12. 7. Conexiones entre los espacios protegidos - contextos municipal (ZPAs) y metropolitano. Apuntes para un sistema Integrado de espacios libres.....	549
Figura 12. 8. Conexiones entre los espacios protegidos – Detalles - contextos municipal (ZPAs) y metropolitano.....	550

## LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1.1 Desarrollo del planeamiento urbano y medio ambiental en Brasil .....	95
Cuadro 2.1. Cuadro 2.1. El FNRU y la apuesta en el Estatuto, una cronologia.....	125



Cuadro 3.1. El avance de los Planes Directores Participativos hasta el año de 2006 .....	166
Cuadro 3.2. Conferencias realizadas hasta el 2005, municipios y participantes .....	171
Cuadro 4.1. El PREZEIS, una síntesis de su evolución .....	195
Cuadro 4.2 Recife: habitantes y domicilios en asentamientos precarios de bajos ingresos	204
Cuadro 4.3 Las ZEIS y el ambiente natural del Recife .....	208
Cuadro 5.1 Sistema de Conservación de Cataluña. Espacios protegidos de Barcelona.....	235
Cuadro 6.1 Superficie del Parque del Collserola por municipio y comarca .....	256
Cuadro 7.1. La población de Natal en el Rio Grande do Norte - 1900/2010 .....	291
Cuadro 7.2. Población y Tasa de urbanización en la RMNatal - 1991/2010 .....	292
Cuadro 7.3. Situación Urbanística X Áreas de Expansión Demográficas (AEDs).....	301
Cuadro 7.4. Cabezas de familias con renta hasta tres Sueldos Mínimos (3 SM).....	305
Cuadro 7.5. Demanda potencial según las necesidades de vivienda. Una síntesis .....	306
Cuadro 7.6. Evolución del crecimiento demográfico de Natal .....	315
Cuadro 8.1. Asentamientos precarios – <i>Vilas y loteamentos</i> en las RAs .....	338
Cuadro 8.2. Asentamientos precarios (irregulares) en Natal (2001, 2004).....	339
Cuadro 8.3. Las <i>Favelas</i> en el territorio (1994 y 2001): Densidades, domicilios y población X Región Administrativa (RA) .....	344
Cuadro 8.4. Las <i>Favelas</i> en el territorio (2007 a 2010): Densidades, domicilios y población X Región Administrativa (RA)* .....	345
Cuadro 8.5. La ocupación y el deterioro - las Dunas y la vivienda social (Natal).....	357
Cuadro 8.6. Grados y clases de áreas riesgo en las favelas .....	367
Cuadro 11.1- Las ZPAs en el contexto municipal.....	467
Cuadro 11.2 - Situación jurídica de las ZPAs hasta el 2012. ....	471
Cuadro 11.3. AEIS delimitadas – antes y después del Estatuto de la Ciudad.....	502
Cuadro 12.1. Las AEIS en las ZPAs. La evidencia espacial de los conflictos socio ambientales.....	533
Cuadro 12.2. Los conflictos entre las ZPAs y AEIS - algunos ejemplos.....	534

## LISTADO DE SIGLAS

### A - B

ANSUR - Articulación Nacional del Suelo Urbano

AEIS - Áreas Especiales de Interés Social

AEDs - Áreas de Expansión Demográfica

AGLURB - Comunidad Urbana de Rápida Recuperación

ACG - *Áreas de Controle de Gabarito*

ANAE - *Área Non Aedificand*

BNH- Banco Nacional de Vivienda

### C

CPT - Comisión Pastoral de la Tierra

CNBB - Comisión Nacional de los Obispos del Brasil

CMP - *Central de Movimentos Populares,*

CDRU - Concesión del Derecho Real de Uso

CUEM - Concesión de uso para fines especiales de Morada

CLT - Consolidación de e las Leyes del Trabajo]

CEF - Caja Económica Federal [CEF],

CDRU - El Consejo de Desarrollo Urbano del Recife

CEAP - Comisión especial de seguimiento del Plan de Ocupación y Uso del Suelo

COHAB –RN (parte 2 – p 244)- Empresa de Vivienda Popular del RN

COS - Carteira de Operações de Natureza

CHAF-RN -*Cooperativa Habitacional Autofinanciavel do Rio Grande do Norte*

COOPHAB-RN - Cooperativa de Vivienda de los Servidores y Trabajadores Sindicalizados do Rio Grande do Norte

CNPU- Comisión Nacional de Política Urbana

CONHABIN - Consejo Municipal de Vivienda de Interés Social

CONPLAM - Consejo Municipal de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente

CNPU - Comisión Nacional de Áreas Metropolitanas y Política Urbana],

CDS - Consejo de Desarrollo Social] *Conselho de Desenvolvimento Social;*

CONAMA - Consejo Nacional del Medio Ambiente

CREA.- *Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia*

CONPLAM -Consejo Municipal de Planeamiento y Medio Ambiente

CONSAB – Consejo de Saneamiento

CDS - Consejos de Desarrollo Social

CMMAD - Comisión Mundial para el Desarrollo del Medioambiente

CNUMAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y Desarrollo

### **D - E**

DIUR - La Directiva de Integración Urbanística

DPU - Directiva del Planeamiento Urbanístico

DGZ - División de Gestión de ZEIS

DUZ - División de Urbanización de ZEIS

DRF - División de Regularización de la Tenencia [DRF].

EIA - Estudio de Impacto Ambiental

EIV *Estudo de Impacto de Vizinhanza*

### **F**

FNRU - Foro Nacional de la Reforma Urbana

FNERU - Foro Noreste de la Reforma Urbana

FASE - Federación de Organismos para la Asistencia Social y Educacional

FNA – Federación Nacional de *Arquitectos y Urbanistas*,

*FISE* - Federación *Interestadual* de Sindicatos de Ingenieros

FNAFCE - *Federação Nacional de Associações de Funcionários da Caixa Econômica Federal*

FMI - Fondo Monetario Internacional

FGTS - Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo

FNHIS - Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social

FDS – Fondo Social de Apoyo para el desarrollo

FIERN – Federación de las Industrias del Rio Grande del Norte

### **G - H - I**

GATT - *Acordo Geral de Tarifas e Comercio*

HIS – Vivienda de Interés Social

IDH-M – Índice de Desarrollo Urbano Mediano

IBGE - *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*

IPTU - Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana

IPEA - Instituto de Pesquisa Económicas Aplicadas

INOCOOP - [*Instituto de Orientación a las Cooperativas de Vivienda*]

PNMA - *Política Nacional de Medio Ambiente*.

IBAMA – Instituto Brasileño del Medioambiente y de los Recursos Naturales Renovables

IAB-RN - Instituto de Arquitectos del Brasil, sección RN

IPLANAT - Instituto de Planeamiento Urbano de Natal

## **L –M**

LUOS -Ley de Uso y Ocupación del Suelo

MNRU - Movimiento Nacional por la Reforma Urbana

MNLP - Movimiento Nacional de Lucha por Vivienda

MULTHCOOP - Cooperativa de la Vivienda de los Servidores Municipales

MP- *Medida Provisional (Medida Provisoria)*

MIS - Mancha de Interés Social

MPAS - Ministerio de la seguridad social y Asistencia Social

## **O**

ONG - Organizaciones No-Gubernamentales

OUR – (Área) de Operación Urbana *Ribeira*

ZEPH - Zona Especial de Preservación Histórica

ZEP - Zona Especial Portuária

OMC - Organización Mundial del Comercio

## **P**

PL - Proyecto de Ley

*PT*- Partido de los Trabajadores

PREZEIS - Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social

PNUD -Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PIB - Producto Interno Bruto

PAE - Programas de Ajuste Económico

PHIS - Política de Vivienda de Interés Social]

*PAIH - Programa de Ação Imediata para Habitação*

PEMAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PAR -Programa de Arrendamiento Residencial

PSH -Programa de *Subsidio* a la Vivienda de Interés Social

PEH -Programa Estadual de Vivienda

PDDLs -Planes Directores de Desarrollo Local

PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento

PEP -Programa Empresario Popular

PROHAP - Programa de Vivienda Popular

PlanHab - Plan Nacional de Vivienda

PLHIS - Plan Local de Vivienda de Interés Social

PEDS-RMNatal - Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible da RMNatal

PNGC - Plan Nacional de Gerenciamiento Costero

I PND - I Plan Nacional de Desarrollo,  
II PND - II Plan Nacional de Desarrollo  
PNMA - Política Nacional del Medioambiente  
Sempla - Consejería de Planeamiento del municipio

**R – S**

RN - Rio Grande del Norte  
RMNatal - Región Metropolitana de Natal  
SEMTAS - Consejería Municipal de Trabajo y Asistencia Social  
SEMURB - Consejería de medio Ambiente y Urbanismo  
SNH - Sistema Nacional de Vivienda  
SPU – Consejería del Patrimonio de la Unión- SPU,  
SMHIS - Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social ,  
SEMA - Secretaría Especial de Medio Ambiente  
SISNAMA - Sistema Nacional de Medioambiente  
SBPE - Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo ,  
SINDUSCON - Sindicato de la Industria de la Construcción en Rio Grande del Norte

**T – U - Z**

TDC -Transferencia del Derecho de Construir  
UNMP *União Nacional por Moradia Popular*  
URB - Empresa de Urbanización del Recife  
ZEPH - Zona Especial de Preservación Histórica  
ZEP - Zona Especial Portuária  
ZEIS - *Zonas Especiais de Interesse Social*)  
ZPA - Zonas de Protección Ambiental  
ZET -Zonas Especiales de Interés Turístico  
ZEN - Zona Especial Norte ,  
ZEIA - Zona Especial de Interés Ambiental

## Resumen

### INTERÉS AMBIENTAL FRENTE A INTERÉS SOCIAL.

Los conflictos socio-ambientales en los espacios protegidos: los retos de la gestión y de la regularización urbanística de los asentamientos informales en Natal, Brasil.

El crecimiento desordenado, la exclusión social y los problemas de deterioro medioambientales de las ciudades, se han convertido en algunas de las pautas más discutidas por la sociedad mundial, principalmente, en los últimos 40 años. En estos debates y acciones se ha puesto de relieve una comprensión común respecto a que dicha realidad es resultado, principalmente del modelo de crecimiento económico desigual y destructor de la naturaleza, cuyos efectos en el territorio se manifiestan en intensidades y fases distintas de desarrollo, ya sea en los países del norte o del sur. Tratándose de Brasil, desde la década de 1980, se ha puesto en marcha la construcción de nuevas estrategias de gestión urbana y medioambiental, que objetivan revertir los impactos de esa lógica, para promover la inclusión socio-espacial de los segmentos excluidos. Entre esas estrategias, cabe subrayar las que se reflejan en los cambios de las normativas urbanísticas, principalmente las que se han orientado hacia la democratización del acceso al suelo urbano y la gestión de la ciudad. En este proceso, uno de los principales retos ha sido el desarrollo de acciones que puedan aplicarse a los conflictos socio-ambientales. Entre estos conflictos destacan los que se han generado en los espacios naturales protegidos, debido a la ocupación inadecuada del suelo, principalmente, para fines residenciales. Estos espacios se han producido, en su mayoría, de forma ilegal desde los ámbitos urbanístico y medioambiental, habiéndose originado a partir de las demandas de las poblaciones más pobres, que no pueden participar del mercado formal tierras. En el ámbito de la normativa el reto se establece, cuando se busca, en la línea de la justicia socio-ambiental, una conciliación entre la necesidad de protección del espacio clasificado como de interés ambiental y el interés social, que está en la raíz de los procesos de apropiación u ocupación del suelo referidos. Con este trabajo de investigación se hace un esfuerzo para comprender dichos procesos desde la perspectiva del planeamiento y de la regulación, destacando, sobretodo, las estrategias utilizadas por el Estado y la sociedad para poner en marcha los mecanismos de ordenación territorial y conservación medioambiental, aplicados al control de la ocupación del suelo de los asentamientos informales ubicados en los espacios naturales protegidos. En el caso de Natal, se intenta demostrar que, aunque no exista un comportamiento tipo en el desarrollo de las acciones, algunas referencias se hacen presentes en diferentes etapas del planeamiento urbano y medioambiental del municipio, así como de la política de vivienda. Por otra parte, en lo que respecta a las nuevas estrategias de planeamiento e instrumentos de gestión, a pesar de los avances, las dificultades para llevarlas a cabo se mantienen. En esta perspectiva se toman como referencia los últimos Planes Directores (1994 y 2007) y se pone énfasis en los procesos de reglamentación de las Zonas de Protección Medio Ambiental [ZPAs] y de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS]. En los análisis de las áreas de conflictos se subrayan, también, las dificultades institucionales para llevar a cabo las acciones de regularización urbanística y de la tenencia de algunos asentamientos clasificados como AEIS en la categoría *favela*.

**Palavras-clave:** Planificación Urbana, Gestión Urbana y Medioambiental, Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs], Vivienda de Interés Social, Áreas Especiales de Interés Social, Conflictos socio-ambientales en Natal /Brasil

## Resumo

### INTERESSE AMBIENTAL X INTERESSE SOCIAL.

Conflitos socioambientais em áreas protegidas: gestão e desafios da regularização urbanística dos assentamentos informais em Natal, Brasil.

A expansão desordenada e os problemas de degradação ambiental das cidades constituíram alguns dos temas mais discutidos pela sociedade mundial, sobretudo nos últimos quarenta anos. Nessas discussões e nas ações correspondentes, tem-se evidenciado um entendimento comum de que essa realidade resulta, principalmente, do modelo de crescimento econômico desigual e destruidor da natureza, cujos efeitos no território se manifestam com intensidades e em estágios de desenvolvimento diferentes, tanto nos países do Norte como naqueles do Sul. No caso do Brasil, tem sido realizado, desde a década de 1980, um esforço para a construção e implementação de novas estratégias de gestão urbana e ambiental, com o objetivo de reverter os impactos dessa lógica, de modo a promover a inclusão sócio-espacial dos segmentos mais duramente atingidos. Entre essas estratégias, são especialmente relevantes as que resultaram em alterações dos normativos urbanísticos, sobretudo aquelas que orientam para a perspectiva de democratização do acesso à terra e à gestão urbana. Ao longo desse processo, um dos principais desafios tem sido o desenvolvimento de ações que possam ser aplicadas aos conflitos socioambientais. Entre esses conflitos, destacam-se os que ocorreram em áreas naturais protegidas, devido à ocupação inadequada da terra, principalmente para fins residenciais. A maioria desses espaços, formados ilegalmente na perspectiva urbanística e ambiental, tiveram origem nas demandas das populações mais pobres, que não podem participar do mercado formal de terras. No âmbito dos normativos, o principal desafio tem sido conciliar, na direção da justiça socioambiental, a necessidade de proteção do espaço classificado como de interesse ambiental e o interesse social, que está na raiz dos processos de apropriação e ocupação do solo referidos. Neste trabalho de investigação, fazemos um esforço para compreender esses processos na perspectiva do planejamento e da regulação urbana, salientando-se, sobretudo, as estratégias utilizadas pelo Estado e pela sociedade para tornar efetivos os mecanismos de ordenamento territorial e conservação ambiental, aplicados ao controle da ocupação do solo dos assentamentos informais em áreas naturais protegidas. No caso de Natal, tentamos demonstrar que, embora não exista um comportamento padrão no desenvolvimento das ações analisadas, algumas referências estão presentes em diferentes estágios de planejamento urbano e ambiental do município, bem como na política de habitação. Por outro lado, no que se refere às novas estratégias de planejamento e aos instrumentos de gestão, permanecem, apesar dos avanços, as dificuldades para a sua implementação. Nesta perspectiva, utilizamos como referências os Planos Diretores mais recentes (1994-2007), com destaque para os processos de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental [ZPAs] e das Áreas Especiais de Interesse Social [AEIS]. Na análise das áreas de conflitos, salientam-se, também, as dificuldades institucionais para a realização das ações de regularização urbanística e fundiária de alguns assentamentos classificados como AEIS na categoria favela.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano e Gestão Ambiental; Zonas de Proteção Ambiental; Áreas Especiais de Interesse Social; Habitação de Interesse Social; Conflitos Socioambientais em Natal /Brasil.

## **Abstract**

### **ENVIRONMENTAL INTEREST X SOCIAL INTEREST.**

Social and environmental conflicts in protected areas: management and challenges of urban regularisations of informal settlements in Natal, Brazil.

The disordered expansion and problems related to environmental degradation in cities was some of the major themes of debate engaged by world society, especially over the last forty years. Along such debates and correlated course of actions, there has been a common understanding that the present situation results mostly from a model of unequal economic growth that has destroyed nature and whose effects on the territory are manifest in different intensities and stages of progression, both in countries of the North as well as in those of the South. In Brazil, an effort to conceive and implement new strategies of urban and environmental management has been in place since the 1980s. Its purpose is to revert the impact of this logic, in such a way that social and spatial inclusion can reach those who are most hardly affected. Some of the most relevant strategies are the ones leading to the modification of urban norms, especially those which are oriented towards the democratisation of land access and urban management. Along this process, one major challenge lies on the development of actions which can be applied to social and environmental conflicts. Among several existing conflicts, those which take place in natural areas under protection are to be underlined. They are caused by inadequate occupation of land, mainly for residential use. The majority of these areas, built illegally from an urban and environmental standpoint, were originated by the demands of the impoverished strata of society, who are unable to take part in the formal market of land. As far as regulations are concerned, the great challenge, in the search for social and environment justice, has been to conciliate the need to protect areas which are classified as being of environmental interest and the social interest, which is the basic cause behind the processes of appropriation and occupation of land as mentioned above. In this investigation, we have attempted to understand these processes in the perspective of planning and of urban regulations, highlighting the strategies employed by State and society in order to make effective the mechanisms of territorial organisation and environmental conservation as applied to the control of land occupied by informal settlements and located in natural areas under protection. In the case of Natal, we tried to demonstrate that even though there is no pattern behaviour in the development of the actions which were analysed, some references are present in different phases of the municipality's urban and environmental planning, as well as in the housing policy. On the other hand, as far as the new planning strategies and administration tools are concerned, there are difficulties for their implementation, in spite of the progress that has been made. In order to achieve our goals, we used the city's most recent Master Plans (1994-2007), focusing on the processes for regularising the Zones of Environmental Protection (Zonas de Proteção Ambiental - ZPA) and the Special Areas of Social Interest (Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS). As regards the analysis of conflicts, an emphasis is put on the institutional difficulties involved in the procedures that are undertaken for urban and land regularisation of some settlements classified as AEIS but which fall also into the category of *favelas*.

**Key-words:** Urban planning and environmental management; Zones of Environmental Protection; Special Areas of Social Interest; Housing of Social Interest; Social and environmental conflicts in Natal/Brazil.



## Résumé

### INTÉRÊT ENVIRONNEMENTAL X INTÉRÊT SOCIAL

Conflits socio-environnementaux dans des zones protégées : gestions et défis de la régularisation urbanistique des « bidonvilles » à Natal, Brésil

L'expansion désordonnée des villes ainsi que les problèmes liés à la dégradation de leur environnement ont fait l'objet, notamment au cours des quarante dernières années, de débats qui ont mobilisé la société mondiale. Ces débats aussi bien que les actions qu'ils ont suscitées, ont mis en évidence une compréhension commune à tous leurs partenaires : l'existence d'une telle réalité est due au modèle de croissance économique inégalitaire et destructeur de la nature, dont les effets sur le territoire se manifestent avec des intensités et à des stades de développement variables, aussi bien dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. Dans le cas du Brésil, un effort considérable a été fait depuis les années 1980, visant à l'élaboration et à la mise en pratique de nouvelles stratégies de gestion urbaine et environnementale, afin de subvertir les effets d'une telle logique, de façon à promouvoir l'inclusion sociospatiale des groupes le plus durement touchés. Parmi ces stratégies, il faut souligner, pour leur importance, celles qui ont amené des changements des normes urbanistiques, et notamment celles qui tendent à favoriser la démocratisation de l'accès à la terre et à la gestion urbaine. Tout au long de ce processus, un des plus grands défis a été la mise en œuvre d'actions susceptibles d'être appliquées aux conflits socioenvironnementaux, en particulier à ceux qui ont se sont produits dans des zones naturelles protégées, en raison de l'occupation inappropriée de la terre, surtout à des fins d'habitation. La plupart de ces espaces, formés de manière illégale sous du point de vue urbanistique et environnemental, se sont constitués à partir des sollicitations des populations les plus pauvres, celles qui ne peuvent participer au marché formel des terres. Pour ce qui est des normes, le principal défi consiste à concilier, dans le respect de la justice socioenvironnementale, la nécessité de protection de l'espace classé d'intérêt environnemental et l'intérêt social qui est à la source des processus mentionnés d'appropriation et d'occupation du sol. Dans la présente recherche, nous nous efforçons de comprendre ces processus sous la perspective de la planification et de la régulation urbaine, et notamment les stratégies utilisées par l'État et par la société en vue de rendre effectifs les mécanismes d'organisation territoriale et de conservation de l'environnement, appliqués au contrôle de l'occupation du sol des « bidonvilles » dans des zones naturelles protégées. Dans le cas de Natal, nous avons essayé de montrer que, même si la réalisation des actions analysées est loin de se caractériser par un comportement standard, certaines références sont présentes dans différents stades de la planification urbaine et environnementale de la municipalité aussi bien que dans sa politique d'habitation. Par ailleurs, la mise en œuvre des nouvelles stratégies de planification et des instruments de gestion continue, en dépit des progrès accomplis, à se heurter à des obstacles. Sous cet aspect, nous prenons comme références les Plans Directeurs les plus récents (1994-2007), et en particulier les processus de réglementation des Zones de Protection Environnementale [ZPAs] et des Aires Spéciales d'Intérêt Social [AEIS]. L'étude des espaces où ont lieu les conflits, mettent aussi l'accent sur les obstacles institutionnels auxquels se heurte la mise en pratique des actions de régularisation urbanistique et foncière de quelques « bidonvilles » classés AEIS dans la catégorie « favela ».

**Mots-clés :** Planification Urbaine et Gestion de l'Environnement ; Zones de Protection Environnementale ; Aires Spéciales d'Intérêt Social ; Habitation d'Intérêt Social ; Conflits Socioenvironnementaux à Natal/Brésil.

## **PRESENTACIÓN – LOS CAMINOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El análisis de los problemas urbanos y medioambientales puede desarrollarse bajo diferentes enfoques, y según recorridos metodológicos diferenciados. En este trabajo hacemos un esfuerzo inicial por interpretarlos desde la perspectiva de la planificación urbana, en sus distintas dimensiones, destacando, sobretodo, las estrategias normativas utilizadas por el Estado y la sociedad para poner en marcha los mecanismos de ordenación territorial y de conservación medioambiental aplicables al control del uso y de la ocupación del suelo, enfocados hacia la democratización del acceso a la ciudad, teniendo en cuenta su función socio-ambiental

La idea está motivada por un interés personal y profesional de intentar contribuir a la reflexión y evaluación de las nuevas estrategias de gestión urbana y medioambiental que se han puesto en marcha en Brasil, especialmente a partir de la última década de los 1990. Algunas de las más visibles son la que reflejan en los cambios de sus normativas urbanísticas, principalmente las que se han orientado por la perspectiva de democratización del acceso al suelo urbano y de la gestión de la ciudad. En este proceso, uno de los principales retos para la investigación científica y la actividad de planificación urbana ha sido la definición de estrategias de acción que puedan aplicarse a los llamados conflictos

socio-ambientales, y que sean distintas de las orientaciones utilizadas en los modelos de planificación anteriores.

Entre estos conflictos destacamos los que se han generado en los espacios naturales de protección especial, debido a procesos de ocupación del suelo inadecuados, muchos de ellos provocados por la actividad residencial. En el caso de lo urbano del Brasil, tal situación se ha revelado como una de sus principales características. Estas ocupaciones espacios se han producido, en su mayoría, de forma ilegal y marginal desde el punto de vista urbanístico y medioambiental. La mayoría de ellos se originaron a partir de demandas de la población más pobres, que generalmente no presenta la renta necesaria para participar del mercado formal del suelo urbano<sup>1</sup>.

En el ámbito de la normativa urbanística y medioambiental el reto se establece, cuando se busca, en la línea de la justicia socio ambiental, una conciliación entre la necesidad de protección del espacio identificado como de interés ambiental y el interés social que está en la raíz de la apropiación u ocupación de este suelo. Esta perspectiva de análisis se orienta hacia una comprensión de las problemáticas medioambiental y socio espacial de la ciudad, según la cual, la naturaleza (y la idea de espacio natural) no se considera como un bien intocable y sin la presencia del hombre. Hay que subrayar, que esta era la orientación predominante en la experiencia de regulación urbanística y conservación medioambiental en Brasil hasta la década de los 1980, que, sin embargo, no ha logrado impedir o dificultar el avance del deterioro medioambiental, en sus distintas expresiones y, de ahí las dificultades actuales para poner en marcha un nuevo modelo. Así, se hace un esfuerzo por comprender las razones que han producido estos conflictos socio-ambientales, incluso con una visión histórica.

Según puede verse en la primera parte de la Tesis, las acciones dirigidas a la puesta en marcha de la nueva política urbana del país se consolidan a partir de la década de 1990, cuando se fortalecen, se diversifican y se amplían las estrategias de gestión y las iniciativas ciudadanas para llevar a cabo políticas públicas fundamentadas en el ideario de la Reforma Urbana, en todos los ámbitos de gobierno (federal, provincial y municipal). Entre estas

---

<sup>1</sup>Cabe recordar, según subrayamos en otras partes de la Tesis que este tipo de conflicto también se produce a partir de otros intereses y no sólo por una necesidad social. Entre éstos pueden destacarse, como ejemplos, diversos tipos de ilegalidades urbanísticas producidas, a partir de la acción de otros grupos sociales y que representan estrategias de producción y apropiación del espacio urbano, del propio mercado inmobiliario o por medio de la acción del Estado.

nuevas estrategias, se ha puesto de manifiesto la necesidad de creación y fortalecimiento de instrumentos urbanísticos para dar soporte a los gestores urbanos en el desarrollo de las acciones dirigidas a la democratización de la gestión y del acceso a la ciudad, así como en la construcción de una articulación entre las distintas dimensiones de la planificación urbana. Del conjunto de los instrumentos que se incorporaron al nuevo marco urbanístico brasileño, el Plan Director, cumpliendo las determinaciones de la Constitución Federal de 1988 y del Estatuto de la Ciudad ha ocupado una posición de relieve y se consolidado como el principal conductor de la Política Urbana.

Sin embargo, los municipios también han puesto de manifiesto las dificultades para llevar a cabo su política urbana y los nuevos Planes Directores y para lograr traducir en acciones concretas la concepción de ciudad que los fundamentan. Dichas dificultades se pusieron de relieve desde el movimiento desencadenado a principios de la década de 1990, que, aunque haya impulsado la puesta en marcha de la primera generación de estos planes<sup>2</sup>, también se caracterizó por el desarrollo de acciones aisladas, que se concebían como iniciativas locales (y aisladas) de algunos municipios, y que, por ello, no han logrado avanzar en sus estrategias de gestión, según los planteamientos de los mismos planes. Tras la aparición del Estatuto de la Ciudad, aunque las dificultades se hayan mantenido, se puso en marcha, también, una amplia movilización para la aprobación de los Planes Directores Participativos [PDP], dando como resultado, en el primer momento, la elaboración de la segunda generación de Planes Directores, ahora articulados en torno a un amplio movimiento nacional, según se profundiza en el capítulo 3 y en los capítulos correspondientes a los análisis sobre la política urbana del municipio de Natal<sup>3</sup>.

Referente a los análisis sobre el desarrollo de estas estrategias en el municipio de Natal, se intenta demostrar que, aunque no exista un comportamiento tipo en las acciones de planificación, algunas referencias nacionales se hacen presentes en diferentes etapas del planeamiento urbano y medioambiental del municipio, así como de las estrategias adoptadas en la política de vivienda. Por otra parte, en lo respecta al planeamiento y a la gestión urbana y medioambiental, a pesar de los reconocidos avances de la normativa

---

<sup>2</sup>Clasificación de Aduato Cardoso (2004) en sus análisis sobre el desarrollo de los Planes Directores en el contexto de la nueva política urbana (Véase capítulo 3).

<sup>3</sup>La movilización se ha conducido bajo la dirección del Ministerio de las Ciudades y la participación directa del Consejo de las Ciudades en todos los ámbitos de gobierno. Las condiciones para elaboración de los planes incluyendo, contenidos mínimos y plazos, se definieron en el ámbito del Concidades Nacional<sup>3</sup>, el que también deliberó sobre la Campanha Nacional Planos Diretores Participativos (Véase capítulo 3)

municipal, las dificultades para llevarlas a cabo se mantienen. En este sentido se intenta demostrar también, que la lentitud en la materialización del nuevo diseño de política pública en el territorio municipal, con pocos (o casi ninguno) ejemplos representativos de avances en los tres campos de actuación, en especial de vivienda y de medioambiente no se debe a la ausencia de regulación, sino principalmente, a la inercia del Estado en la formulación y ejecución de proyectos y a las actitudes de los distintos actores sociales, que no siempre se han organizado para llevar a cabo el Plan.

En este contexto se inscriben la motivación y el esfuerzo de investigación y profundización del tema que ha dado como resultado la presente Tesis. Sin embargo, la motivación tiene origen en un interés personal y profesional, que me ha impulsado al desarrollo de acciones políticas como ciudadana y en proyectos de investigación en la universidad, orientados por la reflexión y evaluación de la puesta en marcha de las nuevas estrategias de gestión urbana y medioambiental, además de las acciones dirigidas a la vivienda de interés social en Brasil, especialmente, a partir de la década de 1980. Como ciudadana, arquitecta y urbanista de formación, he actuado en estas temáticas desde principios de la década referida, habiendo, incluso, luchado y contribuido a la formulación de la nueva política urbana del país, por medio de debates y contribuciones de las entidades profesionales y académicas en que he participado.

La elección del enfoque de la Tesis, es derivada, por lo tanto, de mis inquietudes respecto a las dificultades de materialización de los fundamentos de la política en los ámbitos nacionales y, principalmente, municipales, considerando mi interés preferente en las acciones planteadas para el municipio de Natal. Entre éstas, subrayase, en particular la dificultad de materialización de los instrumentos urbanísticos y jurídicos que orientan hacia el cumplimiento de la función socio ambiental de la ciudad, que se expresan en el Plan Director, en especial, en las estrategias de zonificación que incorpora y que permiten la identificación de los espacios más afectados por la acción excluyente del mercado de tierras y que, por ellos, pueden delimitarse como merecedores de tratamientos diferenciados desde la perspectiva urbanística y medioambiental. En el caso de Natal, que fue uno de los primeros municipios que logró actualizar sus marcos normativos, observando los principios constitucionales, la preocupación se centra en las dificultades de llevar a cabo la reglamentación de las Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs] y, más aún, de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], creadas con el Plan Director de 1994, aprobado

en el contexto de la primera generación de los Planes Directores de la nueva política urbana brasileña. Aunque se conozcan las razones políticas y económicas de muchos de los retrasos en la materialización del marco normativo, que están en la raíz del propio modelo de desarrollo, cuyas matrices de actuación se explicitan en la introducción de la Tesis (delimitaciones conceptuales), los procesos de deterioro y de exclusión socio espacial se han acentuado, poniendo en duda los objetivos y la eficacia de la política. Entre esas razones, se subraya la ausencia de acciones integradas en los tres campos de la política, incluso en el ámbito institucional, ha contribuido a reforzar el mantenimiento de prácticas anteriores de planeamiento que dificultan los cambios planteados.

En tal perspectiva hemos elegido hacer un análisis de la evolución de la normativa urbanística y medioambiental en dos contextos territoriales: el brasileño y el español. Sin la intención de estudio comparativo, en el caso español centramos la atención en el análisis de los procesos desarrollados en Barcelona, conduciéndolo desde sus vínculos con algunos aspectos del desarrollo de las estrategias de planificación urbana y medioambiental en España y Cataluña. Además de eso, también elegimos como objeto de análisis específico, el *Parque de Collserola* y las estrategias de acción en cuanto espacio natural protegido.

Tal elección se fundamenta en la hipótesis de que muchos de los cambios y retos que actualmente, se han puesto de relieve en el modelo de gestión urbana y medioambiental en Brasil, también se hicieron presentes en el momento de cambio de la gestión urbana en Barcelona y, incluso en España y Cataluña, y que se puso en marcha hace 30 años. Respecto al *Parque de Collserola*, éste se presenta como el espacio natural de mayor superficie en el contexto de la Región Metropolitana de Barcelona. El hecho de estar ubicado en el entorno del municipio de Barcelona y en el interior de toda la región metropolitana ha determinado un tipo de ocupación del suelo en su territorio, considerada en su mayor parte, inadecuada desde el punto de vista medioambiental. Estos procesos, que muchas veces también son considerados necesarios (o simplemente tolerados) desde punto de vista urbanístico, han orientado la definición de estrategias de regulación urbanística y medioambiental, que, respectadas las especificidades históricas y culturales del lugar, presentan elementos que pueden orientar en la superación de algunos de los actuales retos de la gestión urbana en Brasil.

Hemos de subrayar que el contenido de la Tesis es resultado de la aplicación de diversos procedimientos metodológicos, que nos ha permitido comprender el estado actual del

desarrollo de la nueva política urbana de Brasil, en una perspectiva articulada entre las dimensiones del planeamiento y de la regulación urbanística y medioambiental con la política de vivienda. Desde e este punto de vista hemos dedicado un esfuerzo mayor a la revisión bibliográfica respecto al estado de la cuestión en los ámbitos científico y normativo. Otro esfuerzo se materializa en los estudios empíricos, en las experiencias del PREZEIS (Brasil) y de Barcelona / *Parque de Collserola* (España) y de forma más profundizada del municipio de Natal, en los análisis sobre los instrumentos de ordenación Territorial (Plan Director) y los planteados para garantizar el acceso a la vivienda, a la ciudad y al medioambiente. En ambos los análisis, al esfuerzo de de la profundización bibliográfica, se añadieron las reflexiones de diversos actores sociales, por medio de la realización de algunas entrevistas con técnicos, académicos y representantes de asociaciones de vecinos involucrados en la gestión de la experiencias y en los procesos de decisión que dieron como resultado la aprobación de los planes directores y demás instrumentos urbanísticos analizados, tanto en Barcelona, como en Recife, y, principalmente en Natal. Las entrevistas, así como las fotos, forman parte de los resultados de las actividades de campo que se hicieron necesarias, durante la realización de los respectivos estudios. En el caso del *Parque de Collserola* se incluyen también todas las fotos de los asentamientos precarios o barrios marginales utilizados como referentes en la comprensión del proceso de ocupación del suelo en su espacio interior.

Los estudios y referencias se han desarrollados y profundizado como etapas distintas, aunque a veces, simultáneas, debido al alargamiento del plazo para la conclusión de la Tesis. Los aplicados al contexto español se han desarrollo como parte de los estudios para la obtención del DEA en el año 2005<sup>4</sup>, lo que puede comprobarse en las referencias de las fuentes virtuales y en los productos gráficos representados por las figuras (mapas y fotos). El estudio sobre el PREZEIS, cuando de la realización de la investigación de campo en la ciudad del Recife en 2006. Los estudios sobre Natal y el desarrollo de la política urbana en ámbitos nacionales y locales durante todo el proceso de investigación y de realización de la Tesis. En este sentido cabe subrayar, aún, que durante el proceso de investigación hemos tenido que ajustar sus objetivos y contenidos, en razón de la conclusión del proceso de revisión del Plan Director de 1994 y su siguiente aprobación como nuevo Plan, por medio del Ley 082/2207. En razón de ello, lo que habíamos señalado antes como apuntes de un

---

<sup>4</sup>El estudio se presentó como requisito para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados [DEA] en la Universidad de Barcelona, en septiembre de 2005, bajo el título “Regulación Urbana y Conservación Ambiental en los espacios protegidos : Una aproximación al *Parque del Collserola*”.

proceso en elaboración, considerando que la Tesis terminaría en 2007, se convirtió en algunos apartados de dos capítulos, en los que se analizan los cambios introducidos con el nuevo plan, los avances y retrocesos, respecto a los temas que orientan la investigación. En este proceso, se ponen en evidencia los problemas relacionados con la gestión y las dificultades administrativas para llevar a cabo el modelo de gestión del planeamiento del municipio, tanto en el Plan de 1994 como en el de 2007. Algunas de las cuestiones planteadas en el proyecto de investigación no se han profundizado con el rigor que el tema requiere, por la falta de datos, como es el caso de los retrasos en los procesos de regularización urbanística y de la tenencia de las AEIS en Natal.

En el desarrollo del análisis y desde el punto de vista metodológico también elegimos algunas estrategias que consideramos fundamentales para la comprensión del problema, y que se presentan en tres perspectivas:

1) En la definición de los contornos teóricos, en la cual esclarecemos e la delimitación del enfoque, en que se basa la comprensión de la política urbana en tres de sus distintas dimensiones o campos (planeamiento o regulación, políticas sectoriales de vivienda y medioambiente) y en la perspectiva socio ambiental, para comprender los tipos de conflictos socio espaciales existentes en los contextos territoriales analizados.

2) En la delimitación espacial de los objetos empíricos, que cambia de enfoque dependiendo del contexto territorial: En España se centra la atención en los llamados espacios naturales protegidos de Cataluña (y de la provincia de Barcelona), poniéndose énfasis, al final, por lo amplio que es el tema, en los mecanismos de conservación y ordenación territorial, sobretodo, los aplicados a los procesos de regularización y legalización de las entonces llamadas urbanizaciones ilegales. En este campo, también nos detenemos en dos focos: uno, de ámbito general, inserto en las normativas que se crearon en España y Cataluña y que se han convertido en las bases de los cambios de la normativa urbanística llevados a cabo en Barcelona; y, en el ámbito más específico, en las estrategias de conservación medioambiental aplicadas al control de las actividades humanas existentes en el *Parque de Collserola*, ubicado en la Región Metropolitana de Barcelona;

3) En el marco temporal, que se presenta bajo una doble perspectiva histórica: una primera, que se apoya en un recorrido sobre la evolución de la normativa urbanística y



medioambiental brasileña, con algunas referencias a las iniciativas de planificación urbana y conservación medioambiental, así como de promoción de vivienda social en el ámbito del marco espacial referido, considerando, también, como referentes, algunas acciones desarrolladas a partir de principios del siglo XX; Otra, que se apoya en los hechos que impulsaron el inicio de los cambios en el modelo de gestión urbana en Brasil y en Natal a partir de finales de la década de 1980. Como forma de relacionar (no de comparar) los hechos desarrollados en Brasil, hacemos un breve recorrido sobre el contexto Español y Barcelonés, subrayando en especial, el avance de las estrategias de regulación urbana y medioambiental entre las décadas de 1960 y 1980, período que corresponde, según nuestra investigación, al período en que se ha puesto en marcha el giro del modelo de las políticas relacionadas con el objeto de esta investigación.

Como forma de sistematización de los contenidos indicados, el cuerpo central de la Tesis se organiza en dos partes y once capítulos. Además, insertamos un capítulo introductorio en el que desarrollamos algunas reflexiones sobre las delimitaciones conceptuales, realizando en particular, el cruce de las referencias que implican las tres dimensiones de la política urbana que elegimos como objeto de investigación. En estas reflexiones no hay ninguna intención de agotar el tema, teniendo en cuenta que gran parte de las referencias teóricas o normativas se incluyen en el interior de los propios capítulos. Al final, se introduce un capítulo concluyente en el que se explicitan los resultados finales de la investigación, con énfasis en el estado de la cuestión sobre los conflictos socio ambientales y las perspectivas de investigación futuras, subrayándose los temas que se pusieron de relieve durante el proceso de producción de la Tesis y que no han sido agotados.

Respecto a las dos partes centrales, sus contenidos, aunque cumplan objetivos distintos, se estructuran en una perspectiva de articulación entre lo global y lo local, o entre lo nacional y lo municipal. La primera parte se estructura seis capítulos y la segunda en cinco. En ellas dos enfoques distintos y articulados entre sí. En la primera nos detenemos en los análisis del desarrollo de las acciones de planificación urbana y medioambiental dirigidas a la materialización del derecho a la ciudad, a la vivienda y al medioambiente, en los contextos nacionales e internacionales, cuyos contenidos se explicitan en la introducción específica de la parte. Para ello, se subrayan las acciones que se han llevado a cabo en Brasil y España, observando el énfasis de los instrumentos normativos que se orientan hacia una nueva política urbana (Ley del Suelo y Plan General Metropolitano de Barcelona en España y

Estatuto de la Ciudad en Brasil) y algunas experiencias concretas de regularización urbanística (PREZEIS en Recife y *Parque de Collserola* en Barcelona), según hemos subrayado en el principio de esta presentación.

En los análisis de los estudios empíricos de esta parte de la Tesis, se busca identificar, por un lado, con énfasis en vivienda de interés social, las estrategias de regularización de las ZEIS de Recife; por otra, con énfasis en las estrategias de conservación medioambiental, los elementos que han fundamentado la aplicación del socio-ambientalismo en las estrategias de conservación del parque y su relación con los mecanismos de ordenación territorial de Barcelona, en especial el PGM, así como la presencia (y las estrategias de solución) de los conflictos socio-ambientales. La elección de estos dos contextos territoriales se apoya en la idea de que sus respectivos modelos de política urbana y medioambiental, aunque mantengan sus especificidades, se orientan por estrategias similares de desarrollo urbano tanto en la búsqueda de la puesta en marcha de los principios la sostenibilidad democrática o de justicia social y medioambiental, como en las dificultades de frenar el avance de las ideas del planeamiento estratégico y de la modernización ecológica.

En la segunda parte nos detenemos en las estrategias llevadas a cabo en el municipio Natal a partir de finales de la década de 1980 hasta la primera década del siglo XXI, según se especifica en los capítulos 7 a 11 y en las conclusiones (capítulo 12). Tal delimitación corresponde al periodo en que, de hecho, siguiendo iniciativas de ámbito nacional e, incluso, mundial, analizadas en los capítulos de la primera parte, se empiezan a poner en marcha las ideas de una política urbana articulada con las acciones de naturaleza medioambiental, urbanística y de vivienda. En dicha perspectiva, el análisis, aunque se base también en el proceso de planeamiento del municipio desde una perspectiva histórica, considera como referencias principales las estrategias de ordenación territorial y conservación medioambiental llevadas a cabo partir de la década de 1990, empezando con el Plan Director de 1994, definido como principal instrumento de gestión, y respetando sus características y limitaciones, para llevar a cabo las prerrogativas de la nueva política urbana brasileña.

Teniendo en cuenta que el municipio de Natal constituye el objeto de investigación de la Tesis, también se incluyen en dos de los capítulos que estructuran esta parte, según consta en su presentación específica, una caracterización general del proceso de urbanización del

municipio de Natal, la configuración del territorio desde una perspectiva de los espacios ocupados por la vivienda informal o la vivienda de interés social y los espacios naturales. Para ello, aunque poniendo de relieve la vivienda social ubicada en los asentamientos informales (marginales y precarios), también se dedica atención a la vivienda social protegida y otras parcelas significativas del territorio municipal ocupadas por la población marginal. En los otros capítulos se dedica atención al esfuerzo y las dificultades del municipio para llevar a cabo la nueva política urbana. Se ponen de manifiesto los instrumentos, las estrategias de gestión y los fundamentos y cambios a los que se ha sometido el Plan Director, desde la versión de 1994 (Ley 07/94) a la más reciente de 2007 (Ley 082 /07). En el análisis se centra la atención, en los mecanismos que fundamentan la garantía el derecho a la vivienda y al medioambiente, por medio de la regularización urbanística de los asentamientos informales con la creación de las AEIS y la producción de vivienda de interés social, o de la protección medioambiental con la reglamentación de las ZPAs. Los análisis de esta parte conducen al desarrollo de la conclusión, en la que, según hemos mencionado, se centra la atención en los conflictos socio ambientales que se han puesto de relieve a partir del desarrollo de los procesos referidos, y en las aportaciones sobre futuros procesos de investigación respecto al tema estudiado.

# INTRODUCCIÓN – DELIMITANDO CONCEPTOS

## LA POLÍTICA URBANA Y MEDIOAMBIENTAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD INFORMAL

El crecimiento desordenado y los problemas de deterioro medioambientales de las ciudades, se han convertido en algunas de las pautas más discutidas por la sociedad mundial, principalmente, en los últimos 40 años. En los debates y acciones relacionados con ellos, se ha puesto de relieve una comprensión común sobre su principal hecho causal: el modelo de crecimiento económico desigual, excluyente y destructor de la naturaleza, cuyos efectos en el territorio se manifiestan en intensidades y fases distintas de desarrollo, tanto en los países del norte o del sur.

En el caso del Brasil, dicha realidad se manifiesta en mayor intensidad en las grandes ciudades y en los espacios metropolitanos, cuyos procesos de ocupación del suelo y, principalmente, de expansión territorial, se han desarrollado por medio de la urbanización dispersa. Éstos, han contribuido a acentuar los niveles históricos de las desigualdades socio-espaciales<sup>1</sup>, que se revelan en la “formación de espacios muy diferenciados en el interior de los tejidos urbanos, en los que las elites ocupan territorios específicos, separados de las

---

<sup>1</sup>Evaluaciones comprobadas por diversos autores, incluso por Susana Pasternack (2003), para quien las desigualdades socio-espaciales en las ciudades brasileñas se acentuaron, manteniendo los niveles pre-existentes, incluso, después del proceso de reestructuración económica mundial que se llevó a cabo en las décadas de 1970 y 1980 y que no dieron como resultado cambios en el modelo de desarrollo brasileño. Véase también: Henri Acelrard (2001); Flavio Villaça (1998); Luiz C. Ribeiro (2003). Villaça y Ermínia Maricato (2006)

otras clases sociales, y mejor equipados de suministros e infraestructura urbana”<sup>2</sup> y por lo tanto, con mayor calidad urbanística. Por otra parte, los espacios ocupados por las poblaciones de bajos ingresos que no pueden participar en el mercado formal de tierras o de promoción de vivienda, se caracterizan por la baja o nula calidad urbanística y elevados grados de vulnerabilidad socio-ambiental<sup>3</sup>. Muchas veces, se forman en áreas inadecuadas para la ocupación, debido a las condiciones de riesgo medioambiental, sea por la naturaleza geográfica del sitio, sea por las limitaciones legales en el ámbito de la normativa urbanística y medioambiental, en este caso, cuando se definen como espacios naturales protegidos.

Este escenario evidenció la necesidad de una nueva forma de intervenir en los procesos sociales, orientada a un mayor control del uso los recursos naturales y una mayor democratización del acceso a los bienes y suministros urbanos, así como a los espacios de decisión política. Dicha forma de intervención se ha convertido en una de las principales preocupaciones del Estado y de la sociedad brasileña, que han puesto en marcha una nueva política urbana y medioambiental, articulada con la política de vivienda, con las primeras señales de cambios, a partir de la década de 1980.

En este capítulo hacemos un esfuerzo por aclarar las delimitaciones teóricas en las que nos basamos para comprensión de dichas políticas y sus estrategias de gestión en las tres dimensiones señaladas. Teniendo en cuenta la diversidad de las variables, hacemos un recorrido respecto a sus fundamentos generales, poniendo de relieve las ideas de desarrollo, planificación y gestión urbana, así como de interés medioambiental y social. En esta dirección presentamos las delimitaciones de los conflictos socio-ambientales, que se reflejan a partir de la aplicación simultánea de las diferentes dimensiones de la política urbana., como soporte a la comprensión de estos conceptos, subrayase, en especial, el desarrollo de la idea de interés social en Brasil, poniendo de relieve su aplicación en los análisis sobre la vivienda social y el acceso al suelo urbano, por medio del instrumento de la regularización urbanística y de la tenencia. A partir de estos apuntes se presenta, también, un breve recorrido sobre el tema en España y Barcelona, en la perspectiva de su comprensión en otros ámbitos territoriales.

---

<sup>2</sup>Traducción libre de Susana P. Taschner, 2003, p.24.

<sup>3</sup>El concepto de vulnerabilidad socio ambiental, así como, la forma como este se manifiesta en el territorio se profundiza en los capítulos correspondientes a los análisis sobre el proceso de constitución de lo urbano en Natal (parte II, capítulos 7 a 9).

## **La constitución de lo urbano, la ciudad y los espacios naturales. El lugar de las prácticas informales**

“En las grandes ciudades de América Latina, el número de viviendas en asentamientos informales varía de un décimo a un tercio de las viviendas urbanas. Estos asentamientos son causados por bajos ingresos, la planificación urbana irrealista, la escasez de suelo urbanizable y de vivienda de interés social, y un sistema jurídico disfuncional. Los asentamientos se desarrollan con el tiempo y algunos han existido durante décadas, a menudo pasando a formar parte del desarrollo normal de la ciudad y, por lo tanto, obtienen derechos. Sin embargo, por lo general carecen de títulos formales porque se establecen en terrenos públicos o privados, que desarrollan de manera irregular y muchas veces no tienen servicios públicos esenciales como la sanidad, lo que a su vez resulta en riesgos para la salud y el medioambiente”<sup>4</sup>.

El contenido de la cita, del jurista Edésio Fernandes, aunque centrado en la América Latina, traduce el contexto socio-espacial y medioambiental del escenario urbano brasileño, en el que las desigualdades socio-espaciales que se expresan, también, en la informalidad urbanística ocupan posición de relieve. Según Taschner, “el brasileño llegó al final de siglo XX, viviendo más y con más calidad de vida. Pero, algunos siguen viviendo mejor que la gran mayoría de la población, sin distinción de región, aunque los problemas estén más concentrados en la Región Sureste”<sup>5</sup>.

Respecto a la informalidad, aunque se manifieste bajo diferentes formas espaciales posee como característica común, la ocupación ilegal de suelos públicos, comunales o privados, siendo esta, de hecho, la principal diferencia entre los llamados asentamientos formales e informales, teniendo en cuenta que a ella no corresponde ninguna forma de pago (compra o alquiler) a sus propietarios legales”<sup>6</sup>. De esta manera, también afirma Fernandes<sup>7</sup>, queda implícito que la naturaleza de la informalidad no se expresa sólo por los grados de precariedad urbanística (bajos o elevados) de los asentamientos precarios, formales o informales, aunque éstos constituyan la expresión por excelencia de las desigualdades económicas del país y de la segregación socio-espacial de sus contextos urbanos y metropolitanos, especialmente. En este sentido, como argumentan diversos autores<sup>8</sup>, el éxito de las acciones en estos asentamientos para la reversión de la lógica excluidora de

---

<sup>4</sup>Edésio Fernandes (2011, p.2).

<sup>5</sup>Taschner, 2011, p. 23.

<sup>6</sup> Leeds & Leeds (1978) citado por Taschner (2003, p 26).

<sup>7</sup> Fernandes (2011).

<sup>8</sup> Fernandes, (2011), Bethania Alfonsin (2003).

producción de lo urbano, sólo tiene sentido si se asocian en las acciones de regularización urbanística y de la tenencia<sup>9</sup>.

En el contexto de lo urbano brasileño, a pesar de la fuerte presencia de los *loteamentos* irregulares o clandestinos, de los *cortiços* o de las *vilas*<sup>10</sup>, todos definidos como asentamientos informales e ilegales, la expresión más destacada de la informalidad sigue representada por las *favelas*, que se han reproducido por todas las ciudades brasileñas, desde las pequeñas y medianas, hasta las grandes, con mayor concentración en los territorios metropolitanos de São Paulo y Rio de Janeiro en la Región Sureste del país. Sin embargo, según demostró Taschner,<sup>11</sup> en sus estudios sobre este tipo de asentamiento precario, el avance de su reproducción se extiende a otros territorios metropolitanos y urbanos, de otras partes del país, como Fortaleza, Salvador y Recife o, incluso, Natal en la Región Noreste del país. Entre las décadas de 1990 y 2000, el mayor crecimiento de *favelas* ocurrió en la Región Metropolitana de São Paulo [RMSão Paulo], seguido de la del Rio de Janeiro<sup>12</sup>. Por otra parte, estudios recientes también han revelado que hubo una disminución de la población residente en estos asentamientos en la primera década de los años 2000, debido a la reducción de la migración del campo a la ciudad y al desarrollo de nuevas políticas socioeconómicas<sup>13</sup>.

De hecho, diversas acciones del gobierno brasileño han contribuido a mejorar las condiciones generales de vida de millones de personas que viven en la pobreza más absoluta, aunque con pocos efectos en las características físico-territoriales de los asentamientos. Éstos, así como muchos de los demás asentamientos irregulares, debido a la falta de alternativas de acceso al suelo urbano, se han desarrollado sin observar las restricciones urbanísticas y medioambientales de las áreas adonde se ubican, ocupando las orillas de los ríos, los manglares, las tapas de colinas y dunas, generalmente en terrenos públicos, a través de la “posesión” o la invasión, dando como resultado, a menudo, riesgos para la vida humana, tanto a través de inundaciones y deslizamientos de tierras, como por la

---

<sup>9</sup> *Ibíd*em, 2011 y 2003.

<sup>10</sup> Estos conceptos se profundizan en los capítulos de la parte 3 de la Tesis.

<sup>11</sup> Taschner, 2011, p. 32 y 33.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, 2011, p. 33.

<sup>13</sup> Uno de ellos fue el “Estudio de las Ciudades del Mundo (2000-2010): Uniendo al urbano dividido”, elaborado en el ámbito del Programa de las Naciones Unidas (ONU) para los asentamientos humanos. Según consta en diversos artículos publicados en marzo de 2010, este estudio reveló que la población de las *favelas* en Brasil disminuyó el 16% por ciento entre los años 2000 y 2010.

contaminación del acuífero o la falta de alcantarillado, entre otros<sup>14</sup>. Es como afirma Erminia Maricato, aunque el deterioro medioambiental no se considere como una exclusividad de las ocupaciones irregulares<sup>15</sup>, la población pobre y sin recursos allí residente, ignorada por el gobierno, es la que, más sufre con los efectos negativos de sus propias acciones<sup>16</sup>.

Esta es también la opinión de Laura Bueno, cuando evalúa que los habitantes de las favelas y demás asentamientos precarios o barrios populares ubicados en áreas de fragilidad medioambiental, se someten a graves problemas, que pueden comprometer su salud y su propia supervivencia, debido al aumento de gastos con medicamentos, la pérdida de productividad en el trabajo y de los bienes personales cuando ocurren los desastres naturales, entre otros<sup>17</sup>.

Por otra parte, la condición de ilegalidad de estos espacios también es resultante de la acción contradictoria del Estado, en sus dimensiones ejecutiva, legislativa y jurídica que actúa, preferentemente, a favor de los bienes privados, insertos en el mercado formal, excluyendo de sus estrategias el universo del mercado informal, que corresponde, muchas veces, a más de 50 por ciento de los territorios ocupados en las ciudades brasileñas. Para revertir dicha situación, incluso la lógica de sus inversiones el Estado ha de actuar con políticas públicas dirigidas a estos segmentos sociales, que, deben orientarse, principalmente, a redefinir la lógica dominante de acceso al suelo urbano, que excluye dichos segmentos sociales.

En este sentido es importante considerar los análisis de Pedro Abramo<sup>18</sup>, cuando afirma que el acceso a suelo urbano para los estratos sociales de bajos ingresos se manifiesta según tres lógicas principales: la del Estado, que define la forma, la ubicación y la población que tendrá acceso a suelo urbano; la del mercado, ya sea formal, cuando el objeto se inscribe en la normalidad jurídica urbanística, o informal, cuando el objeto de la transacción no encaja en los requisitos legales y reglamentarios; y la lógica de la necesidad, motivada por la condición de pobreza que no permite el acceso al mercado y la falta de alternativa

---

<sup>14</sup>Traducción libre de Silvana Mameri, 2011, p. 19.

<sup>15</sup>El deterioro también se evidencia en otros espacios, por medio de la acción del mercado formal en las áreas de gran valor turístico o medioambiental, cuando son elegidas para la acción preferencial del mercado inmobiliario (Maricato, 1994).

<sup>16</sup>Traducción libre de Maricato (1994, p. 4), también citada por Mameri (2011, p. 19 a 20).

<sup>17</sup> Bueno (2000, p. 302), también citada por Mameri (2011, p.20).

<sup>18</sup> Pedro Abramo, 2003, .p. 20.



institucional para ellos. En el caso de las favelas de Brasil o asentamientos similares en América Latina, el suelo urbano se ocupó según la lógica de la necesidad y por medio de las relaciones que orientan el funcionamiento del mercado informal. Dichos procesos, aunque presenten referencias desde finales del siglo XIX, con las primeras señales del proceso de industrialización y de formación del urbano, se impulsaron a partir de la década de 1960, cuando, según Nabil Bonduki los "conflictos de intereses presentes en los gobiernos populistas, la falta de prioridad y discontinuidad administrativa impidieron la aplicación de una política de vivienda de interés social de largo alcance"<sup>19</sup>.

En este contexto se inscribe el nuevo diseño de la política urbana brasileña, puesta en marcha desde finales de la década 1980, por lo menos en el ámbito de su formulación, que se fundamenta en las determinaciones del nuevo marco normativo del país aprobado en el 1988 con la Constitución Federal y la política de desarrollo urbano convertida en Ley desde principios de 2001. Los contornos teóricos de dicha política y los desafíos para afrontar los problemas referidos y los conflictos socio-ambientales en ellos implicados, desde la perspectiva institucional y físico territorial, se profundizan en los próximos apartados. Como conflictos estamos considerando los que se generan en los espacios, utilizados al mismo tiempo como lugar de vivienda y ocio (activo o pasivo) y calificados como de protección medioambiental, sean públicos o privados, aquí representados por los asentamientos precarios. En esta perspectiva, el análisis (sobre el proceso de producción de la ciudad) se convierte en un análisis sobre los espacios de reproducción y consumo, o como lo llama Ana Fani Carlos, en los espacios de reproducción de la vida o sea de los modos de "apropiación de los lugares adonde se realiza la vida cotidiana, en los términos definidos por Henri Lefebvre"<sup>20</sup>.

### **La política urbana, la dimensión del planeamiento y de la regulación**

En el ámbito de la acción del Estado sobre el espacio urbano a partir de los planteamientos de las políticas urbanas y medioambientales, nuestro objetivo es intentar aclarar, algunos de los conceptos que afectan al tema estudiado, tales como: desarrollo y planeamiento urbano; gestión urbana y medioambiental; socio-ambientalismo; sostenibilidad; interés social frente

---

<sup>19</sup>Traducción libre de Nabil Bonduki (1998, p.100) también citado por Mameri (2011, p. 22). Una síntesis de la evolución de las políticas urbanas y de vivienda en Brasil, con sus respectivas orientaciones teóricas, se presenta en los capítulos 1 y 2.

<sup>20</sup>Traducción libre de Ana Fani Carlos (2003, p. 4). A esto respecto véase también Henri Lefebvre, (1970).

al interés medioambiental; vivienda social; espacios naturales protegidos, conflictos socio-ambientales y regularización urbanística y de la tenencia.

Algunos de estos han formado parte del glosario y de las estrategias de las políticas urbana, medioambiental y de vivienda desde hace años; otros han cambiado de sentido o añadido significados; otros, por último, son nuevos y han sido, en los últimos años, los impulsores de los debates sobre la necesidad de llevar a cabo una nueva política urbana y medioambiental, teniendo como referente una nueva actitud de la sociedad, frente a los problemas de deterioro medioambiental y segregación socio-espacial de las ciudades. Para la utilización de estos conceptos, nos hemos apoyado, principalmente, en los autores que, en sus estudios sobre el proceso de producción de lo urbano y las transformaciones histórico-estructurales basadas en los factores económicos, han añadido la consideración de una autonomía de los factores políticos, sociales y culturales.

Como referencia inicial, tomamos en consideración los argumentos de Mark Gottdiener<sup>21</sup> respecto al proceso de constitución de las formas espaciales, en los que, aún manteniendo la idea de que son producto de las estructuras económicas, no lo toma como única justificación. Este autor, que se integra en el grupo de los llamados neo-marxistas, opina que el espacio de la ciudad es producto de una articulación entre las llamadas estructuras del modo de producción capitalista y la acción de los agentes, esta última entendida, como la expresión de los intereses de clase o fracción de clase bajo la mediación del Estado<sup>22</sup>.

En los análisis sobre los conflictos hay que subrayar la presencia de los intereses de estos agentes, cómo los generan y por qué lo hacen. Aunque no se tenga como objetivo la profundización de los análisis sobre la formación de la renta de la tierra y los procesos de apropiación del suelo en los espacios informales, ésta también es una variable que necesita considerarse. Estos procesos, sumados a una desvalorización del ambiente construido y de los espacios naturales, se han convertido en uno de los aspectos más visibles de las áreas de conflicto socio-ambientales aquí analizadas. En esta perspectiva el trabajo de Edwards Soja<sup>23</sup> también puede considerarse como una de las más interesantes contribuciones de la geografía contemporánea. En ellos la concepción del espacio como producto de las relaciones sociales ha representado para la teoría urbana, "una posibilidad dialéctica socio-

---

<sup>21</sup> Gottdiener, 1993.

<sup>22</sup> Véase también Maria J. Azevedo Marcondes, 1999.

<sup>23</sup> Soja, 1993

espacial cuyas estructuras reflejan dinámicas sociales y económicas más amplias, que también deben considerarse como elementos que han interferido en los procesos<sup>24</sup>.

Tratándose de los asentamientos precarios y, en especial de las favelas, cabe subrayar los análisis desarrolladas por Abramo<sup>25</sup>, que pueden explicar la formación de muchos de los conflictos socio-ambientales implicados en el proceso de consolidación de dichas acciones. En sus análisis el autor intenta demostrar las relaciones entre las estrategias de ubicación y la existencia de una dinámica socio-económica propia en el interior de estos espacios, incluso inmobiliaria, que contribuya a fortalecer sus respectivos procesos de consolidación y, con ellos, la afirmación de las supuestas zonas de conflictos, siempre que los intereses divergentes en sus procesos de regularización se evidencien. La comprensión de tales procesos en el ámbito de la formulación de las políticas, que se orientan hacia la resolución de dichos conflictos, conduce el análisis de la política urbana y medioambiental hacia un cruce con algunas de las teorías de las tipologías de política social que sirven de soporte para el debate sobre la comprensión de lo que sea “social” e “interés social”.

Además de los abordajes que focalizan el proceso de producción de lo urbano, la Tesis también se apoya en el debate contemporáneo sobre el medioambiente y sobre la idea del desarrollo sostenible. En esta perspectiva, aunque tengamos en cuenta la amplitud de su abordajes y aplicaciones en distintos campos del conocimiento, hemos incorporado, principalmente, los argumentos de Ignacy Sachs<sup>26</sup>, y las ideas de Justicia medioambiental (o socio-ambiental) desarrolladas por los norteamericanos y Martinez-Alier, en sus contribuciones sobre lo que denomina el ecologismo de los pobres, que han contribuido a la formulación de lo que se ha llamado sostenibilidad democrática<sup>27</sup>. En Brasil estas ideas se han profundizado por medio de diversos autores entre ellos, Henri Acselrald y Andrea Zhouri<sup>28</sup>, y se han constituido en algunos de los soportes teóricos del proyecto de ciudad (y gestión) sostenible que se ha intentado poner en marcha, desde finales de los 1980 y que comentamos en otro apartado.

---

<sup>24</sup>Traducción libre de textos Soja citado por Marcondes, 1999, p. 34.

<sup>25</sup>Abramo, 2003c. Para demostrar la dinámica de la formación de los precios inmobiliarios en el interior de las favelas, este autor se sirve de los conceptos desarrollados por la teoría económica de la proximidad, que tiene como algunos de sus principales autores a Alain Rallet y André, Torres.

<sup>26</sup>Ignacy Sachs, 1986, 1993.

<sup>27</sup>Acselrald and Leroy (1999), Martinez-Alier y Zhouri et al. (2005).

<sup>28</sup>Acselrald (2001) y Zhouriet al. (2005).

Respecto a la comprensión de la política urbana, nos hemos orientado por las ideas desarrolladas por Jean Lojkine<sup>29</sup>, que propone una estructura de análisis según tres dimensiones: la dimensión de la planificación (en la que se incluyen el planeamiento y la regulación del espacio urbano); la dimensión de lo que denominó operaciones de urbanismo (que incluye los proyectos sectoriales como infraestructuras urbanas, políticas y programas de vivienda, etc.), y, la que denominó "campo de articulación" implicando una acción compartida entre las dos primeras dimensiones.

Aunque algunos autores hayan considerado la formulación de Lojkine un tanto inadecuada para los análisis de las cuestiones y de la política medioambientales, puesto que su comprensión sobre el funcionamiento del Estado pone en segundo plano la autonomía de lo político y de lo ideológico, hemos considerado importante la delimitación que hace sobre la política urbana, principalmente en la dimensión de la articulación de las acciones del Estado. Tal delimitación se ha sostenido como fundamental para la comprensión de los modelos de política y gestión urbana (con sus conflictos) que estamos analizando, en los que la dimensión de la planificación ha ganado papel central de orientadora y directora (por lo menos en teoría) de las llamadas acciones sectoriales, donde se incluyen los proyectos y programas de vivienda social y de regularización urbanística, así como los planes de protección y gestión de los llamados espacios naturales en sus diferentes tipologías y niveles de protección.

Aún cabe subrayar, que dichas delimitaciones pueden aproximarse a la idea de campo desarrollada por Pierre Bourdieu<sup>30</sup>, cuando se refiere a que estos mantienen relaciones homólogas entre sí y constituyen parte del movimiento más global de la historia. No hay, por lo tanto, según este autor, un campo aislado, pero sí distintos campos que tienen su propia dinámica y que se relacionan con las dinámicas sociales más amplias<sup>31</sup>.

Respecto a la dimensión de la política medioambiental (o del campo medioambiental), en la que se han incorporado, consolidado e institucionalizado muchas categorías, conceptos y significados, el estado de la cuestión ha cambiado en los últimos treinta años, lo que permite la aplicación de las estructuras de análisis señaladas. Desde las acciones

---

<sup>29</sup> Jean Lojkine, 1981.

<sup>30</sup> Pierre Bourdieu, 1977. Para este Autor, "Campo" se entiende como el lugar del conflicto entre sujetos sociales que disputan la legitimidad de ciertas ideas y acciones desde el dominio de un capital específico; *el habitus* se refiere a un conjunto de disposiciones estructuradas y estructuración del campo

<sup>31</sup> Bourdieu, 2002.

fundamentadas en la crítica de la alienación entre la sociedad industrial y la naturaleza, o entre el sujeto y el mundo y, por lo tanto, desarrolladas en el campo de lo político, que se llevaron a cabo en los primeros movimientos ecológicos de las décadas de 1970 y 1980, hasta las acciones que, incorporando la preocupación con los efectos de la contaminación y la escasez de recursos en la producción industrial, han evidenciado el saber técnico o el llamado “ecologismo de resultados”, desde finales de la década de 1980<sup>32</sup>.

En este sentido según afirma Andrea Zhouri, la imagen del “sujeto ecológico”, en cuanto agente político transgresor y crítico del modo de vida industrial de antes, que venía consolidándose con el actual modelo de desarrollo, ha dado lugar a la del “especialista técnico”, que conoce los recursos naturales y sus estrategias de gestión<sup>33</sup>, cuyas acciones pueden denominarse como “adecuación medioambiental”<sup>34</sup>. Según esta autora, en dicha perspectiva se “institucionaliza la creencia de que el conocimiento racional de los problemas medioambientales proporciona soluciones técnicas”<sup>35</sup>, que vuelven a ocupar la posición de orden dominante, cubriendo, muchas veces, intenciones y opciones políticas, que normalmente destituyen otros entendimientos no hegemónicos<sup>36</sup>.

Sin embargo, el énfasis en la adecuación medioambiental ha contribuido a evidenciar nuevos abordajes del desarrollo sostenible, en especial, los que se fundamentan en la “modernización ecológica”<sup>37</sup> que, al lado del planeamiento estratégico y poniéndose a contramano de los principios de la sostenibilidad democrática, que sostiene la actual política urbana brasileña, despolitizan la cuestión medioambiental y atribuyen al mercado la capacidad institucional de solucionar los problemas del deterioro. En nombre de este nuevo orden, los derechos se vacían de su sustrato transgresor y su potencial político, debido a que las decisiones del Estado pasan a depender, fundamentalmente, de las informaciones y los criterios estrictamente técnicos.

En la misma perspectiva, se inscriben los conflictos que emergen de la lucha por la democratización de los derechos y que profundizamos en otro apartado. Según Zhouri, en los análisis que realzan la prevalencia del saber técnico, o la resolución de los problemas por medio de soluciones técnicas o gerenciales, “los conflictos se consideran como

---

<sup>32</sup> Notas a partir del texto de Zhouri et al, 2005, p.13.

<sup>33</sup> Zhouri, 2008 (270 a 278), también citada por Mameri (2011, 29)

<sup>34</sup> Zhouri, et al, 2005, p.16.

<sup>35</sup> Zhouri, 2007, p.7.

<sup>36</sup> Zhouri et al, 2005, p.17.

<sup>37</sup> Abordaje presentada por Henri Acselrad (2001) y que se desarrolla en el apartado siguiente.

divergencias entre intereses. En este sentido, puede decirse que el debate se desplaza del ámbito de lo político y de la lucha por los derechos, al ámbito de la economía, en la que se sólo de evidencian los intereses, que pueden siempre negociarse”<sup>38</sup>. Sobre estos conflictos, cuyos tipos se profundizan en otro apartado, consideramos, principalmente, los que han resultado de las dificultades de implementación de los nuevos procesos de regulación de un nuevo modelo de política urbana (y de vivienda) y medioambiental. O sea, cómo se van definiendo las nuevas estructuras de gestión para garantizar una articulación entre los instrumentos urbanísticos de ordenación del territorio y los de planeamiento y protección del medioambiente, y entre éstos dos aisladamente; además, cómo se ha reconocido la legitimidad (a través de los procesos de regularización) de determinadas prácticas de uso y ocupación del suelo antes llamadas urbanizaciones irregulares o marginales, que reflejan en muchos casos, la expresión cultural y social de los procesos históricos de construcción de la ciudad y ocupación de los espacios naturales protegidos.

### *El planeamiento como proceso y los cambios en el concepto de desarrollo urbano*

A lo largo del siglo XX, a pesar de la fuerte presencia del Estado en algunos momentos del proceso de producción de la ciudad, el modelo de intervención y de planificación del territorio reveló problemas estructurales de la sociedad que se han reflejado en el estado de degradación urbana y de deterioro medioambiental, y en las diferentes concepciones de desarrollo urbano y ordenación territorial. Respecto a la aplicación de estas concepciones, pueden identificarse los cambios ocurridos a partir de la segunda mitad del XX, que fueron explicados, sobretodo, por medio, de las teorías de crecimiento desarrolladas en el ámbito de la Ciencia Regional<sup>39</sup>. En esta perspectiva, aunque se admita una flexibilidad en la cronología adoptada para explicar las estrategias de desarrollo<sup>40</sup>, pueden identificarse tres formulaciones básicas que han orientado las políticas en las últimas cuatro décadas: la de desarrollo territorial integrado en los años 1960 /1970; la de desarrollo local a finales de los 1970 y durante los 1980, y la de desarrollo sostenible, desde los años 1990.

---

<sup>38</sup>Traducción libre de Zhourri, 2007, p.3.

<sup>39</sup>La evolución de estos cambios también puede mejor comprenderse en el análisis de las teorías de desarrollo de la ciencia regional y en los estudios que se han hecho sobre lo local y lo global. Entre los trabajos publicados sobre el tema, recomiendo: Benco, G. (1998); Jordi Borja y Manuel Castells (1997), Cuadrado Roura (1995).

<sup>40</sup>Roura, 1995.

Respecto a la política urbana, la aplicación de estas formulaciones no siempre se orientó por una visión articulada de sus distintas dimensiones o en los campos de intervención, según los términos propuestos por Lojkine (1981), y Bourdieu (2002). Hasta la década de 1980 predominó una visión según la cual no hacía falta una articulación entre las acciones sectoriales y entre estas y las de planeamiento y ordenamiento territorial. La desarticulación era evidente cuando se ponían en marcha los proyectos de vivienda social o de infraestructura urbana de forma desconectada de las reglas de control urbanístico aplicadas a la instalación de estas actividades. Este modo de producción de política, también reflejaba, por otra parte, una de las características centrales del modo de producción de lo urbano, que todavía sigue dominante, que es la afirmación de la lógica del mercado del suelo. Los planes de regulación, por su parte, tampoco lograron incluir reglas claras que orientaran la instalación de las actividades económicas en los territorios que, muchas veces, pasaban fuera de los límites territoriales, sin ningún control en el ámbito urbano, metropolitano o regional. Uno de los efectos más visible de ese proceso, ha sido la profundización de los problemas medioambientales urbanos, que hasta entonces también se conducían por medio de planes y proyectos sectoriales, de manera aislada, separados de los conflictos y de las prácticas reales de ocupación y apropiación del suelo.

Desde finales de los años 1970 se ha afirmado una nueva orientación para el desarrollo urbano, que coincide con el momento en que éste incorpora la preocupación con las dinámicas locales, denominado habitualmente desarrollo local. En esta perspectiva, el cambio más visible que se hace notar, principalmente en la retórica, ha sido la afirmación de que las acciones deberían conducirse considerando todos los recursos locales (y en todos los niveles) como partes del proceso de planificación urbana, en sus dos dimensiones: del planeamiento urbanístico y de la regulación. O sea, que en el proceso de planificación se considere no sólo las variables económicas y físico-espaciales, sino también, las de naturaleza social, cultural y, sobretodo, las políticas, garantizándose, en este sentido, la participación de la población en el proceso de decisión e implantación de los programas y proyectos urbanos.

Las facultades de ese modelo de desarrollo orientaron la política urbana de Brasil y de muchas otras partes del escenario mundial, incluso de España, según se demuestra en la primera parte de la Tesis. Tratándose de Brasil, el modelo orientó la institucionalización de una Política Urbana de ámbito nacional, hasta entonces inexistente, que tuvo como uno de

sus principales instrumentos el Plan Director de Desarrollo Local Integrado [PDDL] <sup>41</sup>, además de la creación de las Regiones Metropolitanas y de las estructuras de gobierno a partir de la segunda mitad de la década de 1970 para coordinar las acciones de las políticas urbana y de vivienda <sup>42</sup>. Entre las acciones más destacadas, y que se profundizan en los capítulos 1 y 2, es importante subrayar las que se crearon para ampliar las políticas sociales, en especial la de vivienda y, en respeto al crecimiento de los movimientos sociales, la aceptación por primera vez, de la participación social en los procesos de decisión de las políticas, por medio de lo que se denominó “planeamiento participativo”, aunque, por aquellos años, muy limitada a los sectores productivos y de gobierno. En este ámbito, fueron relevantes las acciones dirigidas al fortalecimiento de la toma de decisiones, también a nivel local, con la creación de nuevos aparatos administrativos, como la Comisión Nacional de Áreas Metropolitanas y Política Urbana [CNPU] y los Consejos de Desarrollo Social [CDS] <sup>43</sup>.

Dichos señales de apertura política se crearon para minimizar los efectos negativos del patrón de crecimiento económico y reanudar los fundamentos del planeamiento integrado, cuyos planteamientos técnicos estuvieron separados de la (y superpuestos a la) política. Cabe subrayar que, por lo menos en Brasil, el tema del medioambiente, que ya formaba parte de las pautas internacionales sobre la necesidad de los cambios en el modelo de desarrollo, también no ocupaba posición de relieve en sus planteamientos.

Por otro lado, este ambiente también creó las condiciones para el avance de los movimientos en defensa de los derechos sociales y mejores condiciones de vida, incluyendo en ellos las pautas medioambientales, en especial, el avance del deterioro. Fue en este contexto, cuando empezaron las reflexiones para la reelaboración del modelo de crecimiento económico del país y el diseño de la política urbana, poniendo de relieve el modelo de gestión, que debería garantizar una amplia participación ciudadana en todos los campos de actuación. La profundización de este discurso y de las prácticas urbanas con foco en los recursos locales y en la implicación de las comunidades, ha inducido a una nueva orientación del concepto de desarrollo urbano. En el caso de Brasil, se retoman los

---

<sup>41</sup>Traducción libre de *Plano Diretor de Desenvolvimento Local Integrado* [PDDL].

<sup>42</sup>Véase los análisis del capítulo 2.

<sup>43</sup>Traducción libre de *Comissão Nacional de Áreas Metropolitanas y Política Urbana* [CNPU] y *Conselhos de Desenvolvimento Social* [CDS]. En el ámbito de los municipios también se crearon algunas estructuras similares a estas, como fue el caso de Natal con la creación del *Conselho Municipal de Planejamento do Município* [COMPLAN], en su primera versión, cuando se aprobó el Plan Director de 1974, según se profundiza en el capítulo 9.



fundamentos de la Reforma Urbana que habían enterrado los gobiernos militares, incluyendo lo que después se denominaría “desarrollo sostenible”. En este proceso, el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana [MNRU]<sup>44</sup>, al que dedicamos atención en el capítulo 2, se convirtió en uno de los principales protagonistas y, al lado de otras corrientes teóricas contemporáneas, también, uno de los críticos sobre la profundización del modelo y las acciones con ello relacionadas, según puede verse en el próximo apartado.

### *Del planeamiento urbano a la gestión medioambiental, el abordaje de la sostenibilidad*

Desde finales de los años 1980, los planteamientos sobre el desarrollo han preferido el término desarrollo sostenible, incluyendo en el concepto una mayor preocupación por los recursos naturales. Los temas y debates que han ocupado las agendas científicas desde las primeras evaluaciones del modelo de planificación de los años 1960 empiezan a formar parte de las agendas gubernamentales. O sea, la preocupación con el agotamiento de los recursos naturales que ha orientado los informes de la Organización de las Naciones Unidas [ONU]<sup>45</sup> y de la comunidad científica, empieza a formar parte de los planteamientos de las políticas urbanas, de sus programas y sus proyectos, en todas las partes del mundo.

Los orígenes del concepto están en las teorías del eco desarrollo que han fortalecido las críticas a las sociedades industriales desde la década de los 1970 y han servido de soporte teórico a las acciones de los llamados socio-ambientalistas, que han intentado realizar un encuentro entre las acciones aisladas a favor de la protección medioambiental y las acciones de planeamiento urbano<sup>46</sup>. Dichas teorías se han puesto de relieve en la Conferencia sobre el Medioambiente organizada por la ONU en 1972, en la ciudad de Estocolmo, que contribuyó a la difusión de las críticas, en ámbitos mundiales del modelo de desarrollo y sus efectos negativos sobre la vida en el planeta<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Traducción libre de *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* [MNRU].

<sup>45</sup> Traducción libre de *Organização das Nações Unidas* [ONU].

<sup>46</sup> Según Clóvis Cavalcanti (1995, p. 31), fue el canadiense Maurice Strong quién usó por primera vez, en el año de 1973, el concepto del eco desarrollo, proponiéndolo como una concepción alternativa para las políticas de aquellos momentos.

<sup>47</sup> Los debates en esta conferencia se fundamentaron en el informe “Limites del crecimiento” que se elaboró en 1968, por un grupo de notables, también denominado como “Clube de Roma”. Véase Denis Meadowws et al (1978).

Este debate ha sido impulsado en distintas vertientes, una de las primeras se ha orientado por las proposiciones de Ignacy Sachs<sup>48</sup>, que incorporó los principios del eco desarrollo y propuso la ampliación del concepto para otros ámbitos del desarrollo local, y no sólo el medioambiental. Este autor propuso una formulación para el desarrollo apoyada en seis estrategias de acción: satisfacción de las necesidades fundamentales; solidaridad con las futuras generaciones; participación de la población concernida; preservación de los recursos naturales y del medioambiente; creación de un sistema social que garantice el pleno empleo, seguridad social y respecto a otras culturas y programas de educación. En esta perspectiva la aplicación del concepto debe implicar la consideración articulada de cinco dimensiones (o campos): la sostenibilidad social, económica, ecológica, espacial y cultural.

Otra vertiente que también ha aportado importantes contribuciones, especialmente en Brasil, es la llamada sostenibilidad democrática, que elige el campo de lo político como espacio central de definición de la sostenibilidad y se fundamenta en la idea de que los recursos naturales son bienes públicos y la decisión sobre su utilización debe ser de ámbito público. Por otra parte, también propone el reconocimiento de los distintos modos de apropiación de los recursos naturales, cuando ellos estén asociados a formas socio-culturales diversificadas y específicas del lugar. Esta perspectiva, en la línea de la justicia ambiental, ofrece los fundamentos para que los conflictos socio ambientales se reconozcan como resultado de las prácticas y disputas de los distintos agentes por la apropiación de los recursos naturales<sup>49</sup>. En ellos, se ha buscado un equilibrio entre la consideración de los argumentos que justifican la protección medioambiental de un determinado espacio y las necesidades de realización de otras actividades allí existentes.

Sin embargo, el concepto ha cambiado desde la década de 1970 y, según hemos referido, ha incorporado otros abordajes y enfoques a partir de las demandas de los movimientos sociales y de la crisis del modo de producción capitalista, en especial del urbano, que afectó al modelo de desarrollo y a las dinámicas sociales y económicas en ámbitos mundiales. Las alteraciones más visibles en el concepto se han impulsado a partir del *informe Brundtland* elaborado, por la Comisión Mundial para el Desarrollo del Medioambiente [CMMAD]<sup>50</sup> en el año de 1987<sup>51</sup>, que formaliza, de hecho, en ámbitos internacionales, el cambio de enfoque sobre el desarrollo que se venía proponiendo desde la década anterior, en los

---

<sup>48</sup> Sachs, 1986.

<sup>49</sup> Acselrad y Lewroy 1999, p. 28-29 y Adatao Cardoso, 2003.

<sup>50</sup> Traducción libre de *Comissão Mundial para o Desenvolviemnt oe Meio Ambiente* [CMMAD].

<sup>51</sup>El Informe se publicó bajo el título *Nuestro futuro común*. Véase edición en portugués: CMMAD, 1988.

términos formulados por Sachs. O sea, que los problemas urbanos son ante todo, problemas medioambientales y que, por ello se convierten en cuestiones de desarrollo en diferentes dimensiones. Es como afirma Maria Lucia Martins “la sostenibilidad entendida como un modelo de desarrollo urbano, socialmente justo, ecológicamente o económicamente equilibrado, presupone la consideración de diversos temas y el análisis de los diversos actores en ellos implicados”<sup>52</sup>.

A pesar de las críticas que este informe recibió respecto a la metodología utilizada para identificar las causas del deterioro, que considera la pobreza como la principal responsable de los problemas medioambientales<sup>53</sup>, se convirtió en un importante referente en las estrategias de planeamiento territorial desde su publicación. En una de sus conclusiones define el desarrollo sostenible como aquél que atiende a las necesidades del presente sin comprometer las capacidades para que las futuras generaciones satisfagan sus propias necesidades.

Otro importante referente para la puesta en marcha de las premisas del *informe Brundtland* fue la Eco 92 - la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y Desarrollo [CNUMAD]<sup>54</sup>... Esta conferencia, que se realizó en la ciudad del Rio de Janeiro (Brasil), en 1992, reveló el crecimiento del interés mundial por el futuro del planeta, que se tradujo en la firma de compromisos de muchos países para elaborar sus *agendas 21* locales, cuyos programas y proyectos deberían orientarse por las premisas del desarrollo sostenible, teniendo siempre en cuenta las relaciones entre el desarrollo social y económico y los cambios en el medioambiente<sup>55</sup>. La materialización de las deliberaciones de estos foros se ha revelado por medio de las *agendas 21* municipales y en los instrumentos normativos que orientan una gestión urbana y medioambiental. En el ámbito de la Comunidad Europea los planteamientos del *informe Brundtland* cristalizaron en 1990, en el “*Libro Verde para el*

---

<sup>52</sup>Traducción libre de Martins (2006)

<sup>53</sup>La crítica sobre esta construcción se ha centrado en el hecho de que el informe no profundiza en las causas de los procesos que generan la pobreza y no considera las relaciones entre esta y otras variables definidoras del modo de producción de lo urbano como el éxodo rural, la concentración de renta, los procesos de modernización excluyentes y otros (Cardoso, 2003, p. 9).

<sup>54</sup>Traducción de *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento* [CNUMAD].

<sup>55</sup>International Institute for Sustainable Development (IISD): <http://iisd1.iisd.ca/> The WWW Virtual Library: <http://www.ulb.ac.be/ceese/sustvl.html> - permite el acceso a inúmeros otros sitios sobre Desarrollo Sostenible, inclusive el de la ONU, con los documentos de la Rio 92-Brasil. Muchos de los compromisos se confirmaron en la Conferencia Mundial de Istambul – la Hábitat II (Turquía, 1996) y en la Rio + 10 realizada en Johannesburgo (África del Sur, 2002). El movimiento social reclama la vuelta atrás respecto a Rio + 10, sobretudo, en lo que se refiere a poca materialización de las agendas ambientales y, principalmente, de la posición de los EEUU de no haber firmado el protocolo de Quioto.

*Entorno Urbano*”, que contiene las directrices para los proyectos financiados por la Unión Europea en las ciudades y regiones urbanas<sup>56</sup>.

Algunas de las premisas del desarrollo sostenible, en especial de la vertiente de la sostenibilidad democrática, se han incorporado al nuevo marco normativo brasileño, en sus diferentes ámbitos y escalas territoriales, puesto en marcha con la Constitución de 1988 y después detalladas en diversas leyes aplicadas a las distintas dimensiones de la política urbana, en especial la Ley Nacional de Desarrollo Urbano, denominada “Estatuto de la Ciudad” y los Planes Directores Municipales aprobados a partir de la década de 1990.

Aunque las premisas del nuevo modelo de desarrollo suelen haberse incorporado en los ámbitos institucionales y en los procesos productivos, todavía, hay muchas críticas respecto a sus distintas apropiaciones y representaciones, así como sobre los efectos no incluyentes desde la perspectiva social y medioambiental. Por otra parte, el reverso de los objetivos más redistributivos del marco constitucional, se reveló en las medidas de ajuste económicos impuestas por las instituciones financieras multilaterales, que obligaron a que las ciudades se ajustaran a los propósitos de la globalización financiera, creando las bases para el avance del planeamiento estratégico<sup>57</sup> y poniendo a marcha lenta las estrategias del planeamiento democrático. Cabe recordar que en la década de 1990, además de promocionarse la aplicación de las recomendaciones de CNUMAD (Eco-92), también promocionó la realización del consenso de Washington, las rondas del GATT<sup>58</sup>, o la creación de la Organización Mundial del Comercio[OMC]<sup>59</sup>, todas enfocando la globalización económica.

De hecho, en el caso de Brasil, las ideas sobre la sostenibilidad promocionaron, según Acelrad un doble movimiento: la *ambientalização* de las políticas urbanas y la introducción de las cuestiones urbanas en el debate medioambiental. Según Ratner<sup>60</sup> el éxito del planeamiento democrático, como instrumento de gestión de las ciudades y como estrategia de la sostenibilidad, presupone la disminución de las distancias entre las esferas técnica y política del aparato administrativo, lo que no se ha consagrado en la política urbana y medioambiental brasileña. Por otra parte, el énfasis en lo político, que debería

---

<sup>56</sup> Maria Àngelis Alió, 1995.

<sup>57</sup> La ciudad de l pensamiento unico y como un ambiente de negocios, en los terminos profundizados por Carlos Vainer et al (2000, p. 78 a 104) y Henrique Ratner (2001), en Acelrad (2001. P. 10).

<sup>58</sup> Traducción del Inglés *Acordo Geral de Tarifas e Comercio* [GATT]

<sup>59</sup> Traducción libre de *Organização Mundial do Comercio* [OMC].

<sup>60</sup> Ratner (2001) , en Acelrad, 2001. P. 10.

fortalecerse por medio de la actuación del movimiento ciudadano se sustituyó, en el contexto de la modernización conservadora, por el crecimiento del tercer sector, hoy representado por las ONGs con un fuerte componente técnico, que asumió parte de las responsabilidades del Estado<sup>61</sup>.

Según Acsehrad, el modelo de gestión urbana que se ha puesto en marcha en Brasil refleja una actitud del gobierno y de parte de la sociedad respecto al contenido de la sostenibilidad en la que se hace una clara opción por la matriz discursiva basada en la justicia y equidad social y medioambiental, exigiendo la sustitución del ambiente de negocios por la búsqueda de la producción, distribución y reproducción de los atributos cualitativos de un ambiente urbano para todos. Por otra parte, el discurso de la modernización ecológica de las ciudades, basado en la competitividad y en la eficiencia de la utilización de los recursos, que pone énfasis a la adaptación tecnológica, a la celebración de la economía de mercado, y a la creencia en la colaboración y en el consenso, se ha interpuesto en las prácticas y en el desarrollo de las diversas experiencias<sup>62</sup>. Para este autor, “la noción de sostenibilidad ofrecerá la oportunidad para la legitimación de una *ecocracia* emergente, favorecida, en especial, por la creación de nuevas instancias gubernamentales y normativas, dirigidas al tratamiento de la cuestión medioambiental en general y ambiental-urbana, en específico”<sup>63</sup>.

Esto es lo que Zhouri denomina paradigma de la adecuación medioambiental que ha conducido las acciones de los llamados ambientalistas<sup>64</sup>, según hemos referido en el apartado anterior. En estas acciones, algunos términos que antes formaban parte del léxico de las luchas por la democratización, son ahora asimiladas por el proyecto neoliberal y se consolidan, tales como: Asociación, participación, negociación, comunidad, incluso el de la propia sociedad civil. “En este contexto, en que los derechos también se consideran como de mercado, los sujetos sociales llamados a la participación son los que tienen alguna clase de calificación profesional que es legitimada por el campo: conocimientos técnicos y capacidad de organización y acción”<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> Véanse Dargino, 2004 y Zhouri, 1996.

<sup>62</sup> Traducción libre de Acsehrad, 2001, p.30.

<sup>63</sup> Traducción libre de Acsehrad, 2001, p.37.

<sup>64</sup> Zhouri y OLiveira, 2005

<sup>65</sup> Traducción libre de Zhouri, 2005, p. 3. En este modelo contexto gana protagonismo los pareceres técnicos para fines medioambientales, de los que participan, principalmente, los profesionales o segmentos organizados que pueden participar de la disputa por el mercado de proyectos (ex. Consultorías y laudos periciales del Ministerio Público del Medioambiente).

Acsehrad considera que en este escenario se consagra una cierta concepción del "desarrollo sostenible", en el que la idea de consenso gana protagonismo, en una realidad contenciosa de las relaciones sociales. Se cree que la solución de los problemas medioambientales y sociales, deben conducirse, preferentemente, por medio de medidas técnicas y administrativas, sin cuestionar las instituciones existentes de la sociedad.<sup>66</sup> En la búsqueda de estos consensos, no todos pueden participar, evidenciándose lo que Evelina Dargino denominó de "confluencia perversa entre dos proyectos opuestos": el democratizador, cuyo hito histórico y simbólico fue la Constitución de 1988 y el neoliberal, que tiene en el consenso de Washington su principal de referente<sup>67</sup>.

Otra alerta para los efectos negativos de la modernización ecológica sobre la sostenibilidad democrática y, principalmente, la justicia medioambiental, puede encontrarse en los estudios de Joan Martínez-Alier en lo que denominó "ecologismo de los pobres"<sup>68</sup>, en los que propone que el desarrollo sostenible debe considerarse desde la perspectiva de la equidad y la heterogeneidad cultural y la diversidad de proyectos que se lleven a cabo por los diferentes sujetos sociales.

Para este autor, el ecologismo de los pobres no es una reverencia sagrada a la naturaleza. Este "se centra en el significado material, del medioambiente, como fuente y condición del vivir. No es tanto una preocupación con las otras especies y las generaciones futuras, sino con los humanos pobres de hoy. La ética de la tendencia, por lo tanto, reclama por la justicia social y medioambiental entre los seres humanos de hoy"<sup>69</sup>.

Respecto a este abordaje cabe subrayar los análisis de Acsehrad sobre los distintos discursos de la sostenibilidad, en los que se incluye una crítica a la matriz de la equidad, siempre que ésta, estando ubicada en la matriz de la eficiencia y la racionalidad económica, ponga énfasis en las necesidades y en la idea de que los pobres son las principales víctimas del deterioro medioambiental. Para este autor, en dicho discurso, debe evitarse la trampa de asociar el deterioro medioambiental a la desigualdad social<sup>70</sup>.

Esta también suele ser la idea desarrollada por Martínez-Alier cuando llama la atención sobre los riesgos de las acciones de los que ocupan posición dominante en el espacio social,

---

<sup>66</sup> Acsehrad, 2004, p.37, también citado por Zhouri, 2007

<sup>67</sup> Véase Dargino (2004), también citada por Zhouri 2005

<sup>68</sup> Martínez -Alier, 1999, 2001.

<sup>69</sup> Traducción libre de Martínez-Alier, 2010, p. 34

<sup>70</sup> Acsehrad, 2001, p. 33.

(gobiernos y sector productivo) y controlan la toma de decisiones sobre las prioridades de la agenda de la política medioambiental. En sus argumentos, denuncia la naturaleza de los procesos sociales que responsabilizan a los pobres del avance del deterioro, y por ello, los elige como "público" prioritario de las acciones de educación medioambiental<sup>71</sup>.

En este contexto se inscribe la discusión sobre los conflictos socioambientales, que profundiza en la presente Tesis. Según Zhouri, siendo víctimas de la modernización conservadora y de la segregación socio espacial, que se expresa en las distintas formas de ocupación irregular del territorio y en la falta de acceso a los bienes y suministros urbanos, estos actores sociales, en sus prácticas y discursos, reanudan el debate sobre sus derechos y la naturaleza social y política de los temas medioambientales. El reconocimiento de esos derechos presupone un cambio de jerarquía en el abordaje de los conflictos, que debe orientarse por la sustitución (o igual tratamiento) de la biodiversidad como principal prioridad, para la consideración de los otros problemas medioambientales que afectan a las ciudades, entre ellos el de la vivienda y de la falta de suministros urbanos, especialmente del alcantarillado.

Respecto a la vivienda o a la morada, el problema se coloca como uno de los derechos fundamentales del hombre, teniendo en cuenta el sentido social que implica. Todos deben tener derecho a la vivienda, o simplemente, derecho a vivir, incluso en la ciudad, aunque muchas veces de forma irregular desde la perspectiva urbanística y medioambiental. Esta es la perspectiva incorporada a la actual política urbana brasileña como estrategia de inclusión socio-espacial y medioambiental, cuyas acciones se traducen en la puesta en marcha de una concepción ampliada, de un planeamiento flexible, que refleja las condiciones reales del proceso de producción del espacio y de la vida en los territorios urbanizados, razón que ha evidenciado muchos conflictos entre intereses diversos, y a veces antagónicos. En este sentido se insertan las acciones aplicadas a la vivienda, que se considera en la perspectiva del interés social, respecto a la que nos detenemos en el próximo apartado.

---

<sup>71</sup> Martínez -Alier, 1999, también citado por Zhouri (2005, p.4).

## **El "interés social" en la producción del espacio urbano y de la vivienda: Las primeras referencias al concepto de vivienda social**

El concepto de lo social que utilizamos en la Tesis se refiere a su aplicación a los procesos de producción del espacio urbano y, en especial, a los espacios que han sido destinados a las necesidades de vivienda, ésta considerada como una necesidad social. Para comprender el concepto en este ámbito debemos mirarlo desde los procesos de producción de las políticas públicas sectoriales y, en especial, desde las políticas de vivienda social.

En este sentido, hemos de señalar que el concepto de vivienda social ha sido, desde hace tiempo, asociado a su reconocimiento como una necesidad social y un bien de uso colectivo. En Brasil como en otros lugares del mundo (en Europa, principalmente), tal comprensión coincide con la aparición de un marco normativo sobre políticas sociales en los primeros 30 años del siglo XX, a través, principalmente, de los fundamentos de la social democracia. El período y la intensidad de cómo tales ideas fueron adoptadas en cada país a lo largo del siglo XX son específicas de cada lugar. En estos, se ha añadido la comprensión de la vivienda como derecho del ciudadano y como tal, debiendo merecer la atención del Estado, convirtiéndose en objeto de intervención de éste, como forma de garantizar un mínimo de bienestar social.

Por otra parte, el sentido de lo social que se introdujo en las políticas sociales de forma más intensa a partir de la segunda guerra mundial, se presenta de manera específica en los diferentes modelos de Estado de Bienestar<sup>72</sup>. Aunque no destacamos aquí las características de las distintas tipologías de estos modelos, es importante señalar que en ellos pueden encontrarse dimensiones diferenciadas de protección social, que han representado en sus aplicaciones, especificidades históricas, sociales, políticas y económicas de distintas naturalezas, así como también, distintas concepciones de justicia e igualdad social<sup>73</sup>.

En el caso de su aplicación a la vivienda y a las políticas de vivienda, tal definición siempre ha enfrentado problemas que han sido determinados por la naturaleza contradictoria de la vivienda en cuanto provisión: si por una parte, se la considera como un bien de uso colectivo y su provisión como responsabilidad del Estado, por la otra, también, por las

---

<sup>72</sup>Draibe (1990) en sus análisis sobre el tema identifica en los trabajos de Richard Titmus tres clasificaciones más generales sobre el Estado del bienestar social: *lo residual*, *lo meritocrático-particularista* y *lo Institucional-redistributivo*. Sobre estos modelos de Estado de Bienestar Social (*Welfare State*) y el concepto de protección social véase DRAIBE (1990) y Esping-Andersen (1991).

<sup>73</sup> Ataide, 1997, p. 23.



necesidades de funcionamiento y desarrollo de los procesos de acumulación y reproducción del capitalismo, y, por lo tanto, un bien de naturaleza económica y privada. Tal especificidad ha generado diversas concepciones de políticas de vivienda a las que se han asociado, también, distintos significados, tanto por interés público como privado. En esta doble opción y en lo que se refiere a la delimitación de lo social, la naturaleza de las políticas ha oscilado entre los enfoques más selectivos y exclusivistas (destinados a grupos sociales específicos) y los llamados redistributivos y universales (destinados a todos los ciudadanos); aunque sin embargo, haya consenso entre algunos de sus principales teóricos, de que estos enfoques nunca se presentaron en su forma pura en las distintas acciones de política social.

La idea de vivienda social como concepto orientador de políticas, surgió por primera vez, en Francia a principios del siglo XX, cuando se adoptaron las primeras acciones de política de vivienda social, entendida como un tipo especial de provisión social. En dichas acciones, y especialmente en las desarrolladas en el modelo inglés, no había distinción entre público y privado, ni tampoco importaba si las viviendas eran construidas (o promovidas) por agentes públicos o privados. Lo más importante era si las acciones atendían a las necesidades de los grupos sociales a los que se destinaban. El sentido de lo social se entendía, principalmente, como un principio orientador de las acciones de la sociedad, no siendo, por lo tanto, considerado exclusivo de la esfera pública. Dicha concepción fue bastante profundizada por Thomas Marshal, uno de los principales ideólogos de la política social de aquellos años, para quien “las medidas adoptadas por un gobierno para asegurar la producción de viviendas para aquellos cuyas necesidades no han sido atendidas por el mercado libre deberían ser consideradas como un tipo especial de provisión social aplicado a todos los tipos de vivienda, independientemente de que hayan sido construidas por grupos privados o públicos”.<sup>74</sup>

Tal concepción también es la base de muchas experiencias llevadas a cabo, hasta hoy, en diversas partes del mundo. El reto en la aplicación del sentido de lo social en las políticas de vivienda, sea en la experiencia internacional sea en la experiencia brasileña, ha sido la dificultad de definir los límites de lo que hemos llamado *social* o *interés social*. En éstas,

---

<sup>74</sup>Traducción libre del texto en portugués. “as medidas acatadas por um governo para assegurar a produção de unidades residenciais para aqueles cujas necessidades não são satisfeitas pela economia de mercado livre deviam ser consideradas como um tipo especial de serviço social, e que isto se aplica a todas as moradias como tal, não importando se construídas por entidades públicas paraestatais ou mesmo privadas” (Thomas Marshall, 1967, p. 208).

desde las primeras iniciativas de política de vivienda, las acciones se han orientado (y a veces concretado) por lo menos, según dos ejes: atender a los objetivos del sistema de producción de la ciudad del capital garantizando el pleno funcionamiento de la lógica del mercado, y a la vez, atender a los intereses y a las necesidades de la reproducción social, que también se expresan en diferentes formas de apropiación del espacio cotidiano. Tratándose del Brasil el tema se profundiza en los capítulos 1 a 4.

### *El sentido de lo social en las políticas de vivienda en Brasil y España: algunas notas*

En el caso de las realidades brasileña y española, se han observado algunos esfuerzos por definir los límites de lo social, sus respectivas políticas, que pueden mejor comprenderse mejor en un análisis más detallado en los capítulos de la parte 1 de la Tesis. En este capítulo, en un esfuerzo de presentación del tema, podemos decir que en los dos países las prácticas y la intensidad con las que se han realizado tales políticas han revelado la presencia de contenidos que, a veces suelen originarse en una misma orientación. Mientras que en España las políticas de vivienda concebidas como necesidad social, orientadas por la Ley de Casas Baratas<sup>75</sup>, empezaron como en Francia, desde principios del siglo XX, en Brasil, aunque haya referencias de tales acciones desde la primera mitad del siglo XX, éstas se realizaron de forma discontinua y con un alcance territorial limitado, involucrando muchas veces tan solo al ámbito regional o local<sup>76</sup>.

De hecho, las referencias documentales y la literatura existente sobre el tema han señalado que la política de vivienda desarrollada en estos dos países suele coincidir en contenidos e intensidades de acciones a partir de los años 1960, cuando se intensifica la producción de viviendas de protección oficial. En España tal proceso, impulsado por las necesidades de desarrollo económico tras el fin de la segundo conflicto mundial y de su propia guerra civil, empieza aún más temprano, a mediados de 1940, y se intensifica entre las décadas de 1960

---

<sup>75</sup>Véase Domingo i Sagarra (1999) y Mercedes Tatjer et al (1998).

<sup>76</sup>En el primer cuarto del siglo XX el Estado brasileño actuó como agente regulador y estimuló la producción de viviendas para alquiler, a través de la iniciativa privada, para la clase trabajadora del tipo “*vilas operárias*” y *cortiços*. Sólo a partir de finales de los años 1920 el gobierno empezó a producir las que llamó “viviendas populares” a través de los llamados *Instituto de Aposentadorias e Pensões* [IAP] y en los años 1940 a través de la Fundación de la Casa Popular [FCP] creada en el primer gobierno Vargas. Desde la FCP se intentó añadir un contenido social más amplio e incluyente, sea ampliando el alcance territorial de sus acciones sea expandiendo la oferta de viviendas hacia otros sectores de la población de baja renta y no solo a los vinculados al mundo productivo. Las características de esas acciones suelen parecerse a las que denominamos hoy *de interés social*. Entretanto tales objetivos no se concretaron y las acciones de la FCP quedaron limitadas a las demandas de las grandes metrópolis.

y 1970<sup>77</sup>. En Brasil esta política se impulsó a finales de los años 1960, siendo implantada a gran escala en todo territorio a mediados de los años 1980<sup>78</sup>.

Respecto a los fundamentos teóricos de la política y al significado de lo social, hemos observado cambios en los contenidos normativos relacionados con el derecho a la vivienda y la ampliación de su significado hacia el derecho a la ciudad, lo que ha contribuido a que se haya añadido a la concepción individual del derecho, una concepción de derecho colectivo. En los períodos apuntados, de intensa construcción de polígonos de viviendas sociales en los dos países, la idea dominante era la de vivienda como necesidad social individual. Así también, en los dos países, desde las décadas de 1970 y 1980, se ha reconocido la idea de vivienda como derecho colectivo, que ha orientado algunos de los cambios en sus actuales marcos constitucionales: en España desde la Ley del Suelo de 1975 y la nueva Constitución de 1978<sup>79</sup>, así como en las normativas específicas a la producción de viviendas, tanto de ámbito general, del Estado español, como en el ámbito de las Comunidades Autónomas o de los municipios; en Brasil desde la nueva Constitución de 1988 y en las diferentes normativas relacionadas con la política urbana y los criterios para la financiación de proyectos de viviendas populares, también en los ámbitos federal y municipal. En estos marcos institucionales ha quedado patente la intención de sustitución de la idea de la vivienda como abrigo<sup>80</sup> por la que vincula el derecho a la vivienda a su entorno o al conjunto urbano. En un análisis sobre los cambios en el modelo español, Geraldo Pisarello<sup>81</sup> identifica la actualidad y la articulación de estos cambios a otras referencias internacionales, que se han producido desde las últimas décadas del siglo XX.

“Si bien el derecho a la ciudad no ha sido incorporado en (...) ninguna declaración de derecho internacional, existen precedentes relevantes que marcan el camino hacia un reconocimiento positivo cada vez mayor. Tanto en la Declaración y Plan de Acción sobre Asentamientos Humanos, aprobada tras la Conferencia de Naciones Unidas reunida en Vancouver, en 1976, como en la posterior Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), reunida en Estambul en junio de 1996, comenzó a perfilarse la necesidad de que

---

<sup>77</sup>Cómo ejemplos de referencias se recomiendan los trabajos de Jordi Borja (1972); Domingo i Sagarra (1999); Amador Ferrer i Aixalá (1996); Horacio Capel (2002, 2005), Mercedes Tatjer (2005, 2003, 1998) y otros referidos en la bibliografía.

<sup>78</sup>Véase a respecto los trabajos de Ruth Ataíde (1997), Marcos Melo (1989), Maria Cristina de Morais (2003, 2005); Marta Arretche (1990); FINEP-GAP (1983) y la vasta bibliografía crítica y documental publicada sobre el tema en el Brasil.

<sup>79</sup>Artículo 47 de la Constitución española y Pisarello, 2003.

<sup>80</sup>Por “*abrigo*” se entiende la vivienda separada de la oferta de infraestructura o de los demás equipamientos y suministros urbanos.

<sup>81</sup> Pisarello, 2003.

los espacios en que se concentran los asentamientos humanos sean más sustentables y contribuyan al desarrollo de las personas que los habitan<sup>82</sup>.

En la parte 1 de la Tesis se presenta un análisis más profundizado sobre las características generales de las políticas urbanas y de vivienda en estos países, con mayor énfasis en el caso de Brasil, intentando hacer un esfuerzo para explicitar el significado de lo social que ha dado soporte al concepto genérico de vivienda social. Para el análisis sobre España, se centra la atención en la promoción de vivienda social en Cataluña, y más concretamente en la provincia de Barcelona y sus efectos sobre la expansión territorial de la Región.

### **Los conflictos socio-ambientales en el ámbito de la gestión de las políticas**

Según hemos referido, la consideración de los conflictos socio-ambientales producidos por las ocupaciones irregulares en los espacios protegidos no puede dissociarse de los procesos relacionados con el modelo de desarrollo económico, que guió el proceso de urbanización de las ciudades brasileñas. En este sentido hay que considerar las matrices que orientan el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que éstas han influido en el resultado de las acciones en las áreas de conflicto, bajo los fundamentos de la justicia medioambiental.

Es importante mencionar, a modo de introducción, que la relevancia de lo socio-ambiental como un problema en el tratamiento de las situaciones de conflictos territoriales, sólo se puso de manifiesto cuando ambos campos (social y medioambiental) incorporaron la naturaleza del interés público. A partir de este enfoque, los conflictos, inicialmente tratados como “conflictos por la tierra”, por la irregularidad de la tenencia de la tierra y considerados por su dimensión socio-espacial y con el derecho a la vivienda, han añadido nuevas configuraciones, implicando también nuevos actores y nuevas dimensiones al problema. De este modo, se considera que los problemas de posesión de tierras urbanas y de acceso a la vivienda en la esfera pública, también se definen como problemas medioambientales<sup>83</sup>. En el caso del Brasil, más de 20 años después de la inclusión de la agenda de la Reforma Urbana en la Constitución Federal y 12 años después del Estatuto de la Ciudad, se han convertido en conflictos medioambientales o socio-ambientales

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p.85.

<sup>83</sup> Véase las discusiones de Andrea Zhouri (2007 y 2005) referidas, también incorporadas a los estudios de Simone Polli (2010) y Silvana Mameri (2011).

Por otra parte, a pesar de los avances del planeamiento democrático, especialmente en el Brasil, la mayoría de las acciones se han orientado, preferentemente, por los fundamentos de la modernización ecológica, que tienden a someter lo interés social al medioambiental, con énfasis en el ecológico y en el equilibrio de la biodiversidad. En estas acciones la idea de democratización, que también está puesta en el planeamiento estratégico, se ha confundido con las relaciones de aparcerías y de consensos entre los sectores involucrados, representados, en su mayoría, por los que dominan el saber técnico medioambiental.

Para algunos autores<sup>84</sup>, la cuestión central es identificar cómo los diferentes actores sociales han concebido y puesto en marcha la relación entre el derecho a la vivienda y los preceptos de la protección medioambiental en los procesos de ocupación del suelo de los espacios naturales protegidos. Así, estas áreas se caracterizan por dualidades y ambigüedades, evidenciando conflictos de distintas naturalezas, tanto por la inadecuación urbanística (parcelación y tipologías constructivas diferentes de los patrones establecidos para la ciudad) como medioambientales (ubicación en espacios protegidos o ambientalmente frágiles). En el ámbito de la Tesis, estos conflictos tienen un fuerte componente legal y se evidencian a partir de las ocupaciones dictas irregulares, por la población de bajos ingresos en estos espacios, que se encuentran sometida a las restricciones de las normativas urbanísticas y medioambientales.

Esta caracterización dual es parte de la complejidad del tema y su comprensión requiere la consideración de la dimensión histórica con el fin de reconstituir los conflictos y acciones de resistencia contra cualquier amenaza. En este sentido, es que Zhouri llama la atención para el hecho de que el énfasis en la protección de los recursos naturales debe matizarse siempre que esté asociada a las formas socio-culturales diversificadas y específicas del lugar y los conflictos socio ambientales deben considerarse como resultado de las prácticas y disputas de los distintos agentes por la apropiación de dichos recursos<sup>85</sup>. Tratándose de las favelas, además de considerarse por sus procesos de consolidación, éstas también se consideran como áreas de ilegalidad jurídica colectiva que, además de desprotegidas de los instrumentos públicos de controle social y medioambiental, sufren con las carencias de infraestructura y suministros urbanos, que acentúan los grados de precariedad urbanística que conllevan.

---

<sup>84</sup> Simone Aparecida Polli (2010) Andrea Zhouri (2005 y 2007) Henri Acselrad (2001), entre otros.

<sup>85</sup> Comprensión desarrollada por Zhouri (2005 y 2007), que también se inscribe en las contribuciones a la sociología de los conflictos, entre ellos Louis Kriesberg (1975).

Sin embargo, el predominio del interés medioambiental y del saber técnico se manifiesta cuando este se define como una expresión del derecho de toda la ciudad, o sea cuando una acción de deterioro afectando a un determinado grupo social y un ambiente natural específico, se define como una expresión de deterioro que afecta a toda la ciudad. Un buen ejemplo puede encontrarse en las luchas por el mantenimiento de la calidad u oferta de las aguas en las ciudades, que se han asociado a los movimientos contra la ocupación de los márgenes de los ríos y de los ambientes naturales que protegen los acuíferos subterráneos<sup>86</sup>. En estas disputas, el derecho a la vivienda de los ocupantes de los asentamientos ubicados en estos espacios, bajo el argumento de la ilegalidad del hecho, se ha sometido al derecho al medioambiente, aunque muchas veces no estén adecuadamente justificadas delante todas las realidades. En esos procesos el Estado ha legitimado sus prácticas a través del discurso medioambiental, que se convirtió en argumento cohesivo de intereses de distintos segmentos sociales, principalmente en lo que se refiere a la escasez de recursos, conservación de la calidad del agua y la sostenibilidad de la base material<sup>87</sup>.

En la perspectiva señalada se inscriben los conflictos que constituyen el objeto de análisis en la presente Tesis, que están insertos en el ámbito de la regulación y de la gestión de los espacios de interés especial por su naturaleza medioambiental o social. Su análisis es, por otra parte, dependiente del funcionamiento del modelo de política urbana y medioambiental a que están sometidos y que presupone una interacción entre las llamadas políticas sectoriales y globales. Por otra parte, la identificación de las convergencias y diferencias entre estos dos campos de la política, bajo los fundamentos socio-ambientales, nos permite discutir las estrategias e instrumentos de control urbanístico y medioambiental aplicados a los espacios implicados en estos conflictos<sup>88</sup>. A partir de esta identificación, el análisis se lleva a cabo teniendo en cuenta dos ámbitos: El institucional, que se expresa en las estrategias de regulación y gestión y el físico-territorial, que se expresa en las relaciones espaciales (socio ambiental) propiamente dichas.

En el ámbito institucional de la regulación hemos de indicar las dimensiones de los conflictos que hoy se presentan de forma más visible en la realidad aquí referida, en la que identificamos por lo menos dos grupos de conflictos.

---

<sup>86</sup> Como ejemplos pueden citarse las ocupaciones irregulares de los acuíferos a lo largo de la presa *Billings* en la Región Metropolitana de São Paulo o en algunas zonas de dunas de Natal, ambos en Brasil. Tratándose de Natal, las situaciones señaladas se analizan en los últimos capítulos de la Tesis.

<sup>87</sup> Véase Polli, (2010).

<sup>88</sup> Véase también Mameri, 2011.

1) En el primer grupo, incluimos los que se generan en el ámbito de la propia formulación de la política a partir de los cambios que se han experimentado en la idea de planeamiento (como previsión o deseo de una situación ideal), a la que se ha añadido la concepción de gestión que se basa en una acción sobre los espacios a partir de una comprensión de las condiciones (sociales, culturales, políticas y económicas) reales de su producción y consumo. O sea, una concepción de política que realza como principio la consideración de las prácticas de la ciudad existente y del planeamiento como un proceso dinámico frente a los postulados anteriores de la ciudad soñada e idealizada del modelo de planeamiento estático basado en los principios del llamado urbanismo racional, que no siempre reconocía la acción del hombre sobre el proceso de producción de los espacios (urbanos o rurales) como expresión legítima de lo vivido y éste como parte inseparable del proceso de construcción de lo urbano.

En este ámbito hay que tener en cuenta las nuevas dificultades para la creación y funcionamiento de las estructuras de mediación sobre los diferentes intereses (de los actores y agentes sociales) que interfieren en la gestión de la política. Aquí hay, por lo menos, dos tipos de expresión de conflictos: los que se generan en el interior del propio Estado y que están relacionados con el modelo (o matriz) de desarrollo, que reflejan los objetivos, límites y disputas de competencias jurídicas y administrativas para gestionar la ciudad, y los que se generan entre los gestores públicos y los actores y agentes sociales en la disputa por sus intereses o diseño de ciudad.

El primer tipo de conflicto es muy visible en las políticas de vivienda y de gestión medioambiental. Nos referimos a los intentos institucionales que se han hecho en las agencias de gobierno para ajustar sus estrategias de acción hacia un nuevo formato de política urbana y medioambiental, que articule el conjunto de las acciones en la ciudad, y que sea, por tanto, distinto del anterior, según el que las acciones se conducían de forma sectorial y sin objetivos comunes. Mientras tanto, y debido a las características distintas y específicas de cada realidad estudiada, también se ha identificado la presencia de varias dificultades en el desarrollo del proceso, entre las que destacan: las resistencias de los órganos sectoriales, en especial los del campo medioambiental, a admitir que sus acciones deben ser dependientes y coordinadas con los instrumentos de regulación y ordenación

territorial, y entre sus órganos sectoriales en las disputas por mantener determinados niveles de control en sus respectivos ámbitos<sup>89</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta en el ámbito institucional, es la discrepancia entre algunos términos legales (ordenamiento jurídico e urbanístico) aplicados a la gestión de las áreas de conflicto. Tales discrepancias pueden encontrarse tanto en los contenidos de las diferentes normativas (de ordenamiento territorial y medioambiental), que no siempre presentan un encadenamiento en su elaboración y puesta en funcionamiento, como en relación a las escalas y ámbitos territoriales (local, regional o global) a los que son aplicadas. Muchas veces las normativas de control medioambientales son elaboradas sin vinculación o respeto a las de ordenamiento territorial; otras veces las normativas territoriales aún no existen, y las medioambientales quedan sin referencias sobre el control territorial a escala local; y otras veces el contenido de los dos tipos de normativas no corresponde a las realidades socio-espaciales que pretenden regular<sup>90</sup>.

En el caso de las relaciones con los agentes sociales, que es el segundo tipo de conflicto de éste grupo, es importante considerar sus diferentes intereses, que reflejan visiones distintas sobre los problemas medioambientales y las necesidades de viviendas. Tanto entre los productores del espacio urbano con intereses en su valoración como mercancía y bien de reproducción del capital, como entre los llamados consumidores (incluidos los que también son productores)<sup>91</sup>; tanto entre los medioambientalistas que sobreponen la fuerza del saber técnico a los demás. En este sentido y según hemos señalado las ideas de muchos movimientos ambientalistas<sup>92</sup> sobre la ocupación del suelo en áreas protegidas son diferentes de las ideas e intereses de otros movimientos sociales que luchan en la defensa del derecho a la vivienda, o incluso de otros grupos de ciudadanos (actores plurales) que viven en las áreas de conflicto<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Regina Pacheco et al, 1992.

<sup>90</sup> Sobre este tema véanse también los trabajos de Oriol Nel-lo (2003), Alfonso Mulero Mendigorri (2002), Regina Pacheco y otros autores, que hemos referido en la bibliografía.

<sup>91</sup> Véanse al respecto los trabajos de Capel (1983); Gottdinier (1993) y Maricato (1996).

<sup>92</sup> Además de los autores a los que nos referimos y que profundizan las matrices de las sostenibilidad, Pacheco (1992) también nos muestra que las diferencias entre los intereses de los diferentes grupos han estado relacionadas con los vínculos que los actores tienen con los espacios de conflicto y en cada momento que estos ocurren. Tales diferencias se reflejan tanto en el ámbito de la oposición entre lo público y lo privado, como entre el conjunto de los ciudadanos y de los movimientos que los representan.

<sup>93</sup> Además de los argumentos de Pacheco (1992), las razones sobre las cuales los conflictos entre el Estado y los movimientos sociales se producen fueron profundizadas por Oriol Nel-lo (2003) en su texto sobre los conflictos territoriales en Cataluña.



2) El segundo grupo de conflictos, que aún así, es dependiente del primero, es resultado de los límites de la acción de las esferas públicas y privadas. En este sentido necesita la creación de nuevas y novedosas articulaciones entre estas esferas para poner en marcha los espacios de mediación exigidos por el nuevo diseño de política<sup>94</sup>. En el estado actual de la gestión medioambiental, los límites de acción de lo público se han puesto de relieve cuando se enfrenta a la naturaleza del régimen de propiedad de las áreas protegidas. Tanto en territorio brasileño como en territorio español, esta situación es evidente, aunque se presente con características distintas.

Muchos de los actuales espacios protegidos son de propiedad privada, lo que compromete el sentido de lo público que fundamenta la noción inicial de protección como de interés colectivo<sup>95</sup>. Tal conflicto se pone en evidencia con más intensidad en dos aspectos: en las limitaciones a las condiciones de accesibilidad y en la aplicación de las restricciones urbanísticas referentes al uso que los propietarios puedan hacer en los terrenos localizados en las áreas protegidas. Tales conflictos han crecido mucho con el aumento de la conciencia medioambiental y, por consiguiente, con la expansión de estos espacios en todo el mundo, especialmente en la América Latina.

Este es el también el contexto de los conflictos que se inscriben en ámbito físico-territorial o de la materialización de las relaciones puestas entre “interés social” y “interés medioambiental” y, que, a su vez, tan poco se expresan separados de la regulación y gestión. Estamos refiriéndonos a las ocupaciones o asentamientos irregulares de la población de bajos ingresos en los espacios protegidos, que, según consta en otras partes del capítulo y de la Tesis, se insertan en el contexto del modelo de desarrollo económico, que guió el proceso de urbanización en las ciudades brasileñas, cuyos efectos excluyentes, han inhibido el acceso a suelo urbano y a la vivienda a la mayoría de la población, generando procesos de doble índole, segregación urbana y deterioro medioambiental<sup>96</sup>. Dicho modelo, ha dado como resultado, según señala Martins, una notable presencia de asentamientos precarios, que se ubican, muchas veces, en espacios ambientalmente frágiles, siendo esta la única alternativa de vivienda de gran parte de la población”<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Pacheco, 1992.

<sup>95</sup> Mulero, 2002, p. 147

<sup>96</sup> Fernandes (2002) también citado por Mameri (2011, p. 20).

<sup>97</sup> Martins (2006), también citada por Mameri (2011, p. 20).

Como es objeto de la Tesis, se pone énfasis en las *favelas*, que constituye uno de los tipos de asentamientos más representativos de la realidad urbana brasileña, con presencia destacada en el municipio de Natal. Gran parte de ellos reproduce el modelo señalado por Martins y se ubican, preferentemente, en los márgenes de los ríos y sobre las dunas, según se demuestra en la Parte 2. La naturaleza de la irregularidad urbanística y medioambiental se evidencia en el cruce de intereses contrapuestos en los espacios ocupados. Desde la perspectiva de la regulación se definen como espacios de protección especial en los dos campos: el medioambiental, por medio de las delimitaciones como Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs] para los espacios ambientalmente frágiles y el social por medio de la clasificación como Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] para los asentamientos. La naturaleza de los conflictos en estos espacios se evidencia en la lentitud de los procesos de reglamentación y/o regularización, que reflejan las dificultades de gestión implícitas en los intereses que conllevan, asunto que se profundiza en el apartado siguiente y en el capítulo concluyente.

Hay otro aspecto a considerar que es la base de la gestión de los conflictos. En los avances sobre la idea de protección de la naturaleza, de la que la existencia humana es parte integrante del proceso, que se inscribe en la perspectiva de la justicia medioambiental, se ha aceptado la idea del derecho a la propiedad por necesidad social como unos de sus preceptos básicos<sup>98</sup>. Esta concepción ha producido importantes cambios en la gestión urbana y medioambiental, que se presentan en dos direcciones. Si por una parte impone limitaciones a la propiedad privada declarándola como de interés público por necesidad social, por otra, ha facilitado la legalización de determinadas áreas que se urbanizaron inadecuadamente en régimen de propiedad privada, no siempre de forma compatible con los objetivos de la protección deseada o de interés social. En este aspecto se pone de manifiesto el aspecto crucial de los conflictos aquí destacados y que está en la base de la matriz de la sostenibilidad democrática o de la justicia socio ambiental: esto es la necesidad de definición de lo que debe considerarse como interés social y como interés medioambiental.

En Brasil, este debate sigue en busca de definiciones y se ha conducido, preferentemente, bajo los argumentos de la adecuación medioambiental en los términos definidos por Zhouri explicitados en el apartado anterior. Aunque ya se puedan señalar importantes cambios, el

---

<sup>98</sup>Sobre este tema véanse los trabajos de Maricato (2001), Pisarello (2003), Raquel Rolnik (1997) y Nelson Saule Junior (1999).

marco normativo todavía es muy reciente y los procesos de experimentación, habiéndose conducido en marcha lenta, según se especifican en los capítulos finales de la Tesis (parte II y conclusión). En este sentido, es importante subrayar las reflexiones de Fernandes, respecto a la utilización del concepto de impacto socio ambiental desde la perspectiva jurídica<sup>99</sup>. Para este autor el concepto se enfrenta a una crisis, que refleja dos maneras diferentes y contradictorias sobre la concepción del deterioro socio ambiental y que corresponde a los discursos de lo que se ha llamado agendas “verde” y “marrón”. La primera, que traduce las ideas de los medioambientalistas, que no asocian los temas medioambientales a los urbanos o sociales. Esta reflexión también pone de relieve la comprensión que el conflicto entre los partidarios de la "agenda verde" (del medioambiente) y los defensores de la "agenda marrón" (de las ciudades), ha producido el crecimiento paralelo y antagónico de dos ramas del derecho público<sup>100</sup>.

En España, a pesar de los pasos que ya se han dado desde hace años, en la dirección apuntada, aún se pueden encontrar diferentes formatos de gestión que, a su vez, corresponden a diferentes contenidos de las normativas, que también están pendientes de las estructuras de funcionamiento del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas. En la Comunidad Autónoma de Cataluña, y particularmente en la Región Metropolitana de Barcelona, hemos encontrado referencias de esta acción que, a veces, expresan contenidos distintos de otras regiones de España<sup>101</sup>, según se demuestra en los capítulos 5 y 6.

#### *Regularización urbanística y de la tenencia: notas sobre sus delimitaciones conceptuales*

Entre las estrategias identificadas como medio para la mediación o resolución de los conflictos socio-ambientales en la perspectiva del derecho a la ciudad en los términos planteados por los organismos internacionales y nacionales se evidencian las acciones de regularización aquí señaladas en dos niveles. La regularización urbanística y de la tenencia. Además, según señala Laura Bueno, la regularización de los asentamientos también debe considerarse desde la perspectiva integrada de los dos ámbitos implicados en el conflicto: la promoción de la recuperación de la calidad medioambiental y, la vez, de las condiciones

---

<sup>99</sup> Fernandes, 2002.

<sup>100</sup> Reflexiones comentadas por Mameri (2011) y que implican también las consideraciones de otros autores y juristas como Bethânia Alfonsin, Nelson Saule Junior y Marize Duarte (2011 y 2012), además del propio Edésio Fernandes (2002), referidos en otro apartado de la Tesis.

<sup>101</sup> Mulero (2002) y Pisarello (2003).

generales de vida de las poblaciones. Para esta autora, la regularización implica “el reconocimiento jurídico de la diferencia e impone respeto a la producción cultural y social del hábitat, por medio de la flexibilización de los patrones y regímenes urbanísticos. En este sentido, teniendo en cuenta la necesidad de integración en el sistema urbano de los asentamientos implicados, también debe entenderse como un instrumento de recuperación medioambiental por medio del cual se promociona la justicia social”<sup>102</sup>.

Este es el sentido de inclusión socio ambiental que orienta la idea (y los programas) de regularización, en los términos propuestos por las agencias nacionales e internacionales desde finales de la década de 1990<sup>103</sup>, con el fin de promocionar la supresión o disminución de la pobreza. Por otra parte, varios autores lo han demostrado<sup>104</sup>, los resultados positivos de dichos programas dependen de que las acciones sean combinadas y apoyados por otros procesos en distintos campos (Financiero, institucional, planeamiento urbano, administración, movilización social, entre otros), lo que no siempre se ha hecho. Además, y quizás la más difícil de llevar a cabo, las dificultades de comprensión del poder judicial, respecto a los cambios del marco jurídico que garanticen el reconocimiento de los intereses sociales y medioambientales.

Cabe subrayar que esas dificultades también reflejan las diferencias conceptuales implicadas en la idea de regularización, que ha sido utilizada bajo diferentes significados y objetivos. Bethania Alfonsin identifica tres concepciones predominantes sobre la regularización, que se traducen en las acciones con distintos énfasis<sup>105</sup>: La primera se define como la regularización jurídica de las parcelaciones con aplicación individual en cada parcela, y corresponde a la forma tradicional (o conservadora) de actuación en esta materia; la segunda se traduce por las acciones de mejoras urbanísticas en los espacios de ocupación informal, que presentan un elevado grado de precariedad urbanística, sin acciones jurídicas que garanticen la seguridad de la posesión; la tercera, es la que denominamos de regularización o legalización urbanística, cuya aplicación se traduce en la transformación de muchos asentamientos informales en Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], incorporando, por lo tanto, algunas de las orientaciones de la agenda UNI-Habitat de la

---

<sup>102</sup>Traducción libre de Laura Bueno, 2007, p. 260.

<sup>103</sup>La preocupación con la ilegalidad urbana y la integración socio espacial de las poblaciones de los asentamientos informales forma parte de la agenda de la agencia Hábitat de la ONU desde el año 1999, por medio de la Campaña Global por la Seguridad de la Posesión (Fernandes, 2007).

<sup>104</sup>Entre estos véanse Edésio Fernandes, Bethania Alfonsin, Saule Junior, Raquel Rolnik, cuyas reflexiones sobre el tema constan en el trabajo de Rolnik, 2007.

<sup>105</sup>Alfonsin, 2007, p. 69 a 98.

ONU, y , en el caso de Brasil, de su nuevo marco normativo, respecto a los principios que orientan la garantía del derecho a la ciudad y a la vivienda.

Las dos primeras concepciones corresponden a prácticas consolidadas de intervención en áreas ocupadas por asentamientos irregulares<sup>106</sup>, haciendo incapié en dos contenidos distintos: uno jurídico y otro urbanístico. Para Alfonsín, a pesar de la importancia de las dos concepciones en el escenario de ilegalidad o irregularidad de las ciudades mundiales, en especial, en Hispanoamérica y Brasil, teniendo en cuenta que su aplicación proporciona cierta seguridad de posesión del suelo o de mejoras físicas y medioambientales en los asentamientos informales, las dos consideradas aisladamente no rellenan los objetivos de reversión del modelo excluyente de acceso a la ciudad que ha orientado los debates y formulaciones sobre la regularización en la actualidad. En el ámbito del jurídico hay que tener en cuenta el riesgo ético de que no todas las situaciones que demandan las acciones de regularización pueden considerarse como una situación de injusticia social. Además de las diferencias de las superficies de las parcelas en muchos de los asentamientos que pueden acentuar el cuadro de desigualdad, incluso en el interior del asentamiento, algunas presentan graves problemas de acceso a la infraestructura que exigen una acción urbanística en el proceso de regularización<sup>106</sup>. En el ámbito urbanístico, las acciones se centran en la regularización física del asentamiento con diversas acciones urbanísticas, que incluyen mejoras en la infraestructura vial y suministros urbanos, en la oferta de equipamientos públicos y de ocio y, incluso en construcción y mejoras de viviendas. Las dos concepciones, en especial la primera, han sido muy difundidas en el Brasil, desde hace años, incluso antes de los cambios en los marcos legales de la década de 1980.

Alfonsin también subraya que la tercera concepción es la que más “aproxima la “ciudad legal a la ciudad real”<sup>107</sup>, la que presupone, de hecho, la consideración de la regularización de la tenencia (o de la posesión) como parte de la regularización urbanística, siendo esta última la conductora del proceso, por medio de la adopción de estrategias de planeamiento más flexibles<sup>108</sup>. En esta perspectiva, aunque la aplicación de esa concepción se manifieste con fuerzas diferentes en distintas realidades urbanas, la que más encaja es la que se orienta por la adaptación del marco normativo y de sus respectivos parámetros urbanísticos a la realidad de los asentamientos, en especial, de las favelas. En el caso de Brasil, una de las

---

<sup>106</sup> Alfonsin, 2007. p. 74 y 75.

<sup>107</sup> *Ibidem*, P. 75.

<sup>108</sup> Para Alfonsin (2007, p. 76) ” la irregularidad urbanística, en la práctica, se traduce como uno de los grandes bloqueos a la regularización de la tenencia en estos asentamientos”.

expresiones más destacadas de su aplicación en el contexto actual es la inclusión del instrumento de gestión denominado AEIS, referido anteriormente, y que fundamenta el desarrollo de la Tesis en todos los aspectos pertinentes<sup>109</sup>.

Sin embargo, la regularización integral de los asentamientos no se materializa sólo con su delimitación como AEIS, aunque dependa de ella para llevarse a cabo, especialmente, debido a la flexibilidad urbanística que la fundamenta. Para Alfonsín, la regularización de una forma amplia presupone la puesta en marcha de acciones paralelas en los campos jurídicos urbanístico, físico y social<sup>110</sup>. En este sentido propone que la regularización debe conducirse integrando los distintos campos y contener: “la regularización jurídica de las parcelas (titularidad y catastro); Mejoras urbanísticas de los asentamientos; adecuación de la normativa, incluyendo el cambio del régimen urbanístico aplicado al área; Apoyo y participación social de la población residente en sus distintas expresiones e iniciativas”<sup>111</sup>

De hecho, a pesar de los esfuerzos por incorporar en sus estrategias de planeamiento urbano y medioambiental esta concepción, Brasil y otras realidades mundiales también han tenido que afrontar dificultades, que están en la raíz del propio modelo de desarrollo. Desde la perspectiva internacional hay dos orientaciones para los procesos de regularización: una coordinada por la Uni-Habitat (ONU), por medio de la Campaña Global por la seguridad de la posesión referida anteriormente; otra, estimulada por el Banco Mundial que, varias veces, ha exigido la formulación de políticas de legalización como criterio para la liberación de recursos financieros. Para Fernandes<sup>112</sup>, esa orientación dual y distinta ha dificultado el avance de las adecuaciones jurídicas a favor de la campaña de la UNI-Habitat en ámbitos mundiales, y, en caso de Brasil, de sus políticas de regularización en las distintas esferas de gobierno. Mientras la Uni-Habitat y los gobiernos signatarios se esfuerzan por llevar a cabo las acciones “que promuevan el reconocimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad como bienes colectivos, el Banco Mundial defiende enfáticamente el derecho individual de propiedad y la homogeneización de los sistemas jurídicos, con el fin de, entre otras razones, eliminar los obstáculos a la circulación global del capital inmobiliario”<sup>113</sup> y, con ello, reforzar, también, los argumentos y las estrategias del planeamiento estratégico.

---

<sup>109</sup> Véanse, especialmente, los capítulos 2, 3 e 4 de la Parte 1 y 9 y 11 de la parte 2.

<sup>110</sup> Alfonsín, 2007, p 77.

<sup>111</sup> Traducción libre de Alfonsín, 2007, p 79.

<sup>112</sup> Fernandes, 2007.

<sup>113</sup> Traducción libre Fernandes, 2007.p. 47.

Sin embargo, las orientaciones del Banco Mundial han influido en muchas de las acciones de regularización en Hispanoamérica y, también en Brasil, aunque en menor intensidad. Estas orientaciones se ajustan a la primera concepción de regularización en los términos presentados por Alfonsín: la de la regularización de las parcelas. Dicha orientación se basa en los argumentos del economista Hernando Soto<sup>114</sup>, para quien, en la perspectiva exclusivamente económica, plantea que la regularización de la tenencia promueve la ciudadanía. En la base de la teoría “asevera que la seguridad de la tenencia sostiene el desarrollo, pues estimula el acceso a la financiación, a las actividades económicas y a las mejoras residenciales, además de aumentar el valor de la propiedad”<sup>115</sup>.

Según Fernandes, aunque se suponga la realización de cierta inclusión socioeconómica, la propuesta de Soto, que se basa en la idea de que “los negocios, actividades y asentamientos ilegales (...), vistos como capital, adecuadamente reanudados, pueden reactivar la economía urbana y combatir la creciente pobreza social”<sup>116</sup>, debe considerarse con cautela. Algunas experiencias de regularización llevadas a cabo en América Latina basadas en dichas ideas, en México, El Salvador, o Perú, se tradujeron en una legalización formal y artificial de los asentamientos, sin incorporar ninguna estrategia de mejoras urbanísticas o integración socio espacial en la ciudad<sup>117</sup>.

Brasil adoptó una concepción más amplia y más costosa, no sólo por la titulación, sino por la mejora de los suministros públicos, la creación de empleo y las estructuras de apoyo a la comunidad, que pueden verse en los cambios de las normativas urbanísticas y medioambientales, en especial en sus Planes Directores, que incluyen la creación y delimitación de las ZEIS o AEIS como estrategia de inclusión socio espacial y garantía del derecho a la vivienda.

Sin embargo, no todas las acciones de regularización se han llevado a cabo, según dichos planteamientos, siendo visible el mantenimiento de las otras concepciones, a veces, incluso, elegidas como preferenciales. Las dificultades se asocian a las que se evidencian en la resolución de los conflictos socio ambientales: ¿cuales son los intereses que se deben

---

<sup>114</sup>Los trabajos más importantes en esta línea son “el otro camino y “el misterio del capital” (Hernando Soto, 2001).

<sup>115</sup> Fernandes, 2011, p. 3.

<sup>116</sup> Fernandes, 2007, p. 48, citando Hernando Soto, para quien los llamados “problemas” de las actividades ilegales no deben considerarse como “capital muerto”, sino como capital líquido.

<sup>117</sup>Algunos de estos países, como Perú, ha preferido adoptar esta concepción de regularización como preferencial (Fernandes, 2007, p. 50 y 2011, p. 5).

priorizar? Las implicaciones del modelo de desarrollo, de la oposición entre lo técnico y lo político, y las orientaciones de las agencias de financiación, han interferido en la adopción de las otras concepciones en muchos de los procesos de regularización o reglamentación de las AEIS. Además, la amplitud de los instrumentos jurídicos y urbanísticos insertados en el Estatuto de la Ciudad, aunque represente avances, pueden aplicarse, casi siempre, en las tres concepciones, incluso de forma aislada, en la regularización de la propiedad individual<sup>118</sup>.

En el caso de las acciones de regularización urbanística de las AEIS, y especialmente de las favelas, que implica considerar, preferentemente la opción por lo social y lo político, dicha opción tampoco no ha quedado visible. Quizá por ello, las acciones de regularización se han desarrollado con tanta lentitud. En el caso de Natal, a pesar de los retrasos en el proceso de reglamentación del Plan Director en su totalidad, las acciones de reglamentación de las Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs] han ocupado una posición destacada en las pautas de los gestores y de la ciudadanía, incluso las representadas por los movimientos ambientalistas o el organismo del gobierno que actúa en su defensa, como es el caso del Ministerio Público del Medioambiente<sup>119</sup>. El estado del desarrollo de dichas acciones puede verse en los capítulos 10, 11 y 12 de la parte II de esta Tesis.

---

<sup>118</sup>Estamos refiriéndonos a los instrumentos de Concepción del Derecho Real de Uso, de la Usucapión Urbana, entre otros, que analizamos en los capítulos 4 y 5 (Parte 1).

<sup>119</sup>Este organismo, utilizando los fundamentos de pareceres técnicos respecto al tema, se ha convertido en uno de los actores más destacados en los procesos de discusión pública de los Planes Directores Municipales y otras materias relacionadas con la protección o deterioro del medioambiente.





**PARTE I**

**LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL A ESCALA NACIONAL. UN  
ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y ESPAÑA**

Teniendo en cuenta los caminos metodológicos y perspectivas teóricas explicitadas en la presentación y capítulo introductorio, en esta parte de la Tesis, el análisis se centra en contextos institucionales y políticos, en ámbitos nacionales e internacionales, que han proporcionado el desarrollo de las acciones de planificación urbana y medioambiental dirigidas a la materialización del derecho a la ciudad, a la vivienda y al medioambiente sano. En ellos, hemos subrayado que los fundamentos de las acciones que se llevan a cabo en Brasil, actualmente, se basan en modelos de desarrollo y de política urbana y medioambiental que, con sus especificidades, también se han puesto en marcha en otros contextos mundiales, tanto en la perspectiva incluyente de la sostenibilidad democrática o de la justicia social y medioambiental, como del planeamiento estratégico y de la modernización ecológica que han puesto, otra vez de relieve el énfasis en el saber técnico. Respecto a los contextos territoriales, el análisis se apoya en los hechos desarrollados en Brasil y España, con el fin de comprender mejor los procesos desarrollados en el municipio de Natal (Brasil), que constituyen el objeto de investigación de la Tesis y que se profundizan en la parte II.

En este contexto y sin la intención de un estudio comparativo, se centra la atención en las referencias normativas que orientan la política urbana y medioambiental de los dos países, poniendo de relieve los contenidos que implican alguna clase de articulación con la política de vivienda social y destacando, en especial, las estrategias urbanísticas dirigidas a la inclusión socio-espacial y que se orientan hacia la regularización urbanística en áreas de vulnerabilidad socio ambiental.

Para la comprensión de los procesos, el análisis se apoya en tres ejes: La evolución y consolidación de la política urbana y medioambiental en una perspectiva histórica en los dos contextos territoriales; los contenidos de los instrumentos normativos en los tres campos de la planificación urbana aquí señalados; y los resultados de la aplicación de las estrategias de planeamiento, por medio de acciones de regularización urbanística. En el primero se analiza la puesta en marcha (y el diseño) de la planificación urbana en diferentes contextos históricos, poniendo énfasis en su institucionalización y en las acciones urbanísticas y medioambientales llevadas a cabo a partir de la década de 1960, como estrategias de desarrollo en los dos países, evidenciando las diferencias conceptuales implicadas. Respecto a los contenidos, se ponen de manifiesto las relaciones entre las distintas dimensiones de la planificación, realzando, en especial, las estrategias urbanísticas y medioambientales, que orientan los instrumentos de planeamiento y regulación, así como las directrices de la política de vivienda de promoción oficial. En el tercer eje se analiza la aplicación de dichas estrategias en dos experiencias reales, con diferentes contenidos y en dos realidades territoriales distintas, realzando sus objetivos de inclusión socio-espacial en el contexto del nuevo diseño de gestión urbana, puesto en marcha desde finales de la década de 1980 y, especialmente, partir de la década de 1990.

En el caso de Brasil, se dedica atención a la nueva política urbana, puesta en marcha desde la Constitución de 1988, cuando también se fortalecen, se diversifican y se amplían las estrategias de gestión y las iniciativas ciudadanas para llevar a cabo políticas públicas fundamentadas en el ideario de la Reforma Urbana, en todas las esferas de gobierno (federal, estadual y municipal) y en diferentes dimensiones de las políticas sectoriales (medioambiental y el habitacional). Dichas acciones traducen la puesta en marcha de una concepción ampliada de política urbana y de un planeamiento flexible, que refleja las condiciones reales del proceso de producción del espacio y de la vida en los territorios urbanizados. Tales procesos, se han visto reforzados tras la aprobación de la primera Ley de

Desarrollo Urbano del país, el Estatuto de la Ciudad<sup>1</sup> en 2001, y los cambios institucionales realizados en el ámbito del gobierno federal en el campo de la política urbana, que dieron lugar a la creación del Ministerio de las Ciudades<sup>2</sup>, organismo responsable de la dirección de la política urbana del país desde el año 2003.

En el caso de la España nos detenemos en el análisis de la constitución de los sistemas de conservación de los espacios protegidos y sus vínculos con las estrategias de regulación urbanística y medioambiental. En este sentido, se presenta un breve análisis de los marcos normativos de Cataluña y Barcelona, destacando los fundamentos del Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM) puesto en marcha desde finales de la década de 1970, y sus disposiciones aplicadas a protección de los espacios naturales y, en especial, al *Parque de Collserola*. Respecto a este, también nos detenemos en su proceso de constitución en cuanto espacio natural protegido dentro del entorno barcelonés y en la relación entre su Plan Especial de Ordenación del Medio Natural del Parque, con los instrumentos de regulación de la región referidos, teniendo en cuenta los conflictos socio ambientales que allí han dado lugar, debido a la permanente presión de la actividad humana sobre su territorio.

Teniendo en cuenta estos contenidos se ha organizado esta parte de la Tesis en cuatro secciones, que reúnen un total de seis capítulos. Las tres primeras con cuatro capítulos dedicadas a Brasil y la tercera con dos capítulos dedicados a España. En el capítulo 1 (primera sección) se hace un recorrido sobre la evolución del planeamiento urbano en Brasil desde principios del siglo XX, poniendo de relieve las acciones llevadas a cabo a partir de la década de 1960, que dieron como resultado el proceso de institucionalización de la política urbana y de vivienda en Brasil, subrayando sus relaciones con la política nacional de vivienda y sus vínculos con las primeras referencias a la protección medioambiental. En los capítulos 2 y 3 (segunda sección) se hace un análisis más profundizado sobre los fundamentos de la nueva política urbana en dos etapas: el avance de los ideales de la Reforma Urbana, que se basan en los principios de la justicia social y medioambiental y de la democratización del acceso a la ciudad, hasta su inclusión en la Constitución de 1988; y la consolidación de esta política a partir de la década de 1990, especialmente a partir de la aprobación del Estatuto de la Ciudad y la instalación de las estructuras de gestión en las diferentes esferas de gobierno.

---

<sup>1</sup> Traducción Libre de *Estatuto de la Ciudad*.

<sup>2</sup> Traducción Libre de *Ministério das Cidades*.

En la tercera sección, con el fin de comprender mejor la aplicación de los nuevos instrumentos urbanísticos en los procesos de regularización urbanística y de la tenencia de los asentamientos informales y sus correspondientes mecanismos de gestión, se hace un análisis de la experiencia del Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social [PREZEIS]<sup>3</sup>, puesto en marcha, de forma pionera en la ciudad del Recife, desde mediados de la década de 1980, constituyendo un referente en la materia.

En la cuarta sección, que reúne los dos capítulos sobre el desarrollo de la política urbana en España, el análisis se estructura en dos niveles: uno (capítulo 5), que contiene una discusión sobre los fundamentos generales de la política urbana y del medioambiente en los contextos, nacionales, Catalán y Barcelonés. En el caso de Barcelona se dedica una mirada más profundizada a su Plan General Metropolitano [PGM] y su relación con las otras políticas. Otro, que pone de manifiesto una discusión sobre las estrategias de regulación y protección Parque de Collserola, siguiendo los objetivos.

---

<sup>3</sup> Traducción Libre *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social* [PREZEIS].

# Capítulo 1

## EL PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIOAMBIENTAL EN BRASIL. UNA RETROSPECTIVA HASTA LA DÉCADA DE 1980

Los estudios y la difusión de las ideas sobre el proceso de planeamiento urbano y ambiental en Brasil han sido ya bastante profundizados, en distintos ámbitos, tanto en la perspectiva histórica, en la constitución de sus fundamentos teóricos a partir del concepto de urbanismo y de la racionalidad técnica, como en el contexto del debate contemporáneo, en la perspectiva de la gestión integrada y de la noción del planeamiento como espacio de la política<sup>4</sup>. Las ideas de muchos autores se aproximan al identificar los diferentes momentos del planeamiento y sus respectivas orientaciones conceptuales, ya sea en la perspectiva urbanística o ambiental. En dichos momentos y por medio de distintas formulaciones, el problema de la vivienda y más aún, de la escasez, insalubridad y precariedad del hábitat, se han revelado como motivaciones de relieve. Sin embargo, en este capítulo no se pretende profundizar en el proceso histórico del planeamiento urbano en Brasil, sino presentar un breve análisis de su evolución, en la perspectiva de una mejor comprensión del contexto actual, objeto de análisis de la presente tesis, que se desarrolla en los capítulos siguientes y en la tercera parte de la tesis.

---

<sup>4</sup>Cabe destacarse los estudios de Maria Cristina Leme (1999, 2001); Luiz César Ribeiro (1996); Luiz César Ribeiro y Aduino Cardoso (2003) y Flavio Villaça (1999).

Tal recorrido se fundamenta en la hipótesis de que las intervenciones urbanísticas que se llevaron a cabo en el municipio de Natal, desde principios del siglo XX hasta la actualidad, se condujeron observando el debate teórico sobre la constitución de la ciudad y lo urbano (y de los conflictos que conllevan) en Brasil. En esta dirección, se centra la atención, principalmente, en la concepción de los proyectos y planes urbanísticos que se llevaron a cabo hasta la década de 1980, que cimentaron el terreno para el desarrollo del actual modelo de planeamiento urbano y ambiental, incluso de la política de vivienda, en construcción desde principios de 1990. En ellos se pone de relieve las acciones en el campo de la vivienda social y los vínculos con las propuestas de mejoras en la calidad y protección del medio, señalándose, en especial, las que se desarrollaron a partir de 1960, cuando también se convirtieron en materia de planeamiento urbano. En lo que respecta a la materia ambiental nos detenemos en las referencias al [o ausencia de] control ambiental presentes en los instrumentos urbanísticos y sus efectos en contra al avance del deterioro del medio, que se ha profundizado con el proceso de industrialización y urbanización.

Hemos de subrayar que, desde el punto de vista metodológico, el análisis resulta, sobretodo, de un estudio exploratorio de fuentes secundarias sobre el tema, no habiendo, por lo tanto, la intención de producirse datos primarios o estudios empíricos más detallados. Por otra parte, para la comprensión de los momentos de planeamiento, cuyas diferenciaciones se especifican más adelante, las acciones se analizan desde diferentes ámbitos, poniéndose de relieve, las motivaciones, el contexto socioeconómico y político, y las acciones con sus respectivos fundamentos teóricos.

Como forma de sistematización de las ideas, el capítulo se estructura en cuatro apartados, siendo: los dos primeros, organizadas en dos grupos, dedicados a un balance de las acciones de planeamiento urbano: el primero, que reúne el conjunto de las acciones desarrolladas en la primera mitad del siglo XX, hasta principios de la década de 1960, que, en sus Planes Directores, se orientaban, fundamentalmente, por los principios del higienismo y de la racionalidad técnica; el segundo, a partir de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1980, que enmarca la aparición y consolidación de las medidas de institucionalización del planeamiento urbano y ambiental. En el tercero se hace un recorrido sobre las acciones de planeamiento ambiental en todo el periodo analizado, poniendo de relieve las que impulsaron la consolidación del sistema de protección del medioambiente actualmente en vigor; en el cuarto se dedica atención especial a las acciones dirigidas a la vivienda social

formal e informal, también en todo el periodo analizado, poniendo de relieve las desarrolladas a partir de mediados de la década de 1960.

*Higienismo y racionalidad técnica en la primera mitad del siglo - vivienda social y medio ambiente en el planeamiento urbano:*

La consideración de los problemas de la vivienda y urbanos en general, como cuestión social, así como la acción del Estado brasileño sobre ellos, sólo se presentan de manera más visible a partir del primer gobierno de Getúlio Vargas en los años 1930. Sin embargo, dichos problemas, enmarcados en la precariedad de las viviendas de los trabajadores urbanos, ya formaba parte de la realidad económica y socio-cultural en Brasil, desde finales del siglo XIX.

En el esfuerzo por reanudar las conversaciones y relatos históricos sobre el tema, se identifica, en especial, en las grandes ciudades desde finales del siglo XIX hasta inicios del XX, distintos eventos que ponen de relieve la presión de la sociedad sobre el poder público, realzando la necesidad de acciones directas sobre las condiciones de la vivienda y sus relaciones con otras demandas sociales inherentes al fenómeno de la expansión urbana en su totalidad. Dichas acciones se ubican, principalmente, en el ámbito de la regulación y del control de los usos del suelo, con énfasis en las que se destinaron a la solución para la escasez de vivienda y los conflictos urbanos que conllevan.

Cabe subrayar que en estas acciones y durante toda la primera mitad del siglo XX, el tema de la protección y deterioro del medio, en los términos contemporáneos del planeamiento ambiental, no se manifestaban en primer plano. Las referencias a los problemas medioambientales formaban parte de los discursos en defensa de la ciudad sana y salubre y de la vivienda higienizada como estrategia para garantizar un ambiente urbano moderno y una ciudad estéticamente bella<sup>5</sup>.

La intervención del Estado en las ciudades tuvo, por lo tanto, las primeras referencias en este contexto, cuando la escasez de vivienda y las condiciones de vida precarias, principalmente en las zonas céntricas, se convirtieron en problemas sociales, en plena

---

<sup>5</sup> Véase a respecto los trabajos de Luis Urteaga (1980) y Ana Raquel Eduardo y Ángela Ferreira (2006) sobre la contribución de las topografías médicas en las primeras intervenciones en la ciudad, muy desarrollada a finales de siglo XIX y primer cuarto del siglo XX.



consolidación de la ciudad industrial, bajo la afirmación de la creencia liberal. Desde entonces, y durante todo el siglo XX, el contenido de dichas acciones ha cambiado, dando como resultado las críticas y fundamentos del actual modelo de planeamiento. Sobre estas, los autores que se dedican a la historiografía del urbanismo y del planeamiento urbano y medioambiental en el Brasil, identifican contenidos específicos que les permiten establecer una periodización, que, aunque presente variaciones revelan el avance del desarrollo de las acciones institucionales y de la presencia del Estado en estos temas. Como fundamento, se presenta, a continuación, un breve recorrido sobre el proceso, señalando las principales estrategias y acciones desarrolladas en el siglo XX, hasta principios de la década de 1980, en los campos del planeamiento urbano y ambiental y los vínculos con el debate teórico de los respectivos momentos históricos (Cuadro 1 .1).

Para la delimitación de los momentos señalados en la presente síntesis, se tomaron como referentes, principalmente, los recortes temporales de Maria Cristina Leme y Ribeiro y Cardoso<sup>6</sup>, los que, aunque con algunas diferencias en las puntas de los periodos señalados, coinciden en la identificación de los tres momentos de consolidación de la idea del planeamiento urbano: el que envuelve los años entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, definido como lo de “Mejoras Urbanas”; el que se desarrolla entre las décadas de 1920 y 1960, caracterizado por la afirmación del urbanismo; y el que se afirmó a partir de la década de 1960, este definido como el del “Planeamiento Urbano”<sup>7</sup>. En nuestro análisis establecemos una periodización más alargada, añadiéndose otras variaciones, incluso relacionadas con el planeamiento ambiental, en su interface con el planeamiento urbano y la política de vivienda. En la síntesis que se presenta en el Cuadro 1.1, se incluyen también las acciones de finales del siglo XX hasta la actualidad, las que sólo se profundizan en los capítulos siguientes.

La intervención más directa del Estado brasileño en el control de la producción del espacio urbano, se impuso como necesaria partir de principios del siglo XX, en el contexto de la nueva configuración de las relaciones de clase y del empeoramiento de las condiciones de vida urbana. En este contexto se incluye también la presencia de otros factores, tales como

---

<sup>6</sup> Véase Leme (2001) y Ribeiro y Cardoso (1996, 2003).

<sup>7</sup> Flavio Villaça establece una periodización en dos fases: la primera, entre el 1875 y el 1930, que se caracterizó por el llamado “Planeamiento Físico-Territorial”, implicando las obras de estética y mejoras urbanas; y la segunda a partir de 1930, denominada “Planeamiento Urbano *Latu-Sensu*”, que se caracterizó por la elaboración de los Planos generales y luego por los Planos Directores. Traducción libre del texto de Ana Caroline Dantas (Villaça, 1999 *apud* Dantas, 2003b, p.40)

"la irracionalidad de la producción capitalista del espacio con las parcelaciones indiscriminadas, promoviendo la expansión del territorio sin la adecuada oferta de los correspondientes suministros urbanos, muchas veces ineficientes, en especial de los servicios de distribución del agua y del alcantarillado, que estaban bajo la responsabilidad de las presas privadas"<sup>8</sup>.

Este control, que se traduce en acciones normativas sobre las condiciones de vivienda en las ciudades, corresponde a lo que hemos denominado "las primeras acciones de política urbana" en Brasil, que pueden también definirse como "acciones de planeamiento urbano". Sin embargo, aunque estas no se planteasen en el contexto de una política de vivienda, según los términos institucionales actuales<sup>9</sup>, las referencias al problema de la vivienda se manifestaban como temas centrales y punto de partida de las acciones<sup>10</sup>. Estas se presentaban como medidas de control del Estado sobre los bajos niveles de la salud pública y los riesgos de propagación de las epidemias, que también se presentaban como amenazas a la nueva realidad económica y espacial del mundo capitalista.

En este sentido, los estudios sobre las intervenciones del Estado brasileño en la ciudad, llevadas a cabo en las primeras tres décadas del siglo XX, identifican una fuerte influencia del principio ideológico del *higienismo social* que, según Pechman, orientó la primera forma de política urbana con encuadramiento de control de la ciudad<sup>11</sup>, cuyas acciones normativas estaban bajo la dirección de los médicos y ingenieros sanitarios. Estos profesionales, según señala Luis Urteaga, criticaban "la falta de salubridad en las ciudades industriales, así como las condiciones de vida y trabajo de los empleados fabriles, proponiendo diversas medidas de tipo higiénico-social, que pueden contribuir a la mejora de la salud y las condiciones de existencia de la población"<sup>12</sup>. Nabil Bonduqui, criticando el contenido ideológico de dichas acciones, las clasifica de "*autoritarismo sanitario*"<sup>13</sup>,

---

<sup>8</sup>Traducción libre de Nabil Bonduqui, 1995, .30.

<sup>9</sup> Incluyen acciones directas de promoción pública o privada de viviendas.

<sup>10</sup>Maria Cristina Leme (2001)<sup>10</sup> señala el alcance de estas acciones, que se limitaban, a principios, a propuestas de mejoras urbanas, avanzando, posteriormente, con la incorporación del concepto de urbanismo y, posteriormente, de planeamiento urbano.

<sup>11</sup> Robert Pechman, 2002, citado in Ferreira y Dantas, 2006, p. 218.

<sup>12</sup> Urteaga, 1980. p. 01.

<sup>13</sup>Bonduqui, 1995, p. 30.

bajo el argumento de que su puesta en marcha pretendía proteger al Estado de lo que se denominaba “un cuerpo enfermo”, que ponía en riesgo su organización social<sup>14</sup>.

Por otra parte, impulsados por una visión de ciudad dominada, al principio, por el culto a la estética y posteriormente, siguiendo los principios de la razón y del orden al estilo Haussmann, por la racionalidad técnica, se pretendía, por medio de las reformas sociales y la intervención sanitaria en lo urbano, también cambiar la forma urbana y dictar padrones y relaciones sociales. Desde la perspectiva urbanística y de la reforma social las acciones se fundamentaban, según Ribeiro y Cardoso, en la “transformación del ambiente material en el que vivía la población más pobre, cambiando sus hábitos y valores culturales<sup>15</sup>, por medio de proyectos que planteaban la eliminación de las “concentraciones de pobreza y miseria de las zonas céntricas de la ciudad, bajo los conceptos de progreso, modernización y embellecimiento, que se consideraban fundamentales para la legitimación nacional e internacional de la República”<sup>16</sup>.

En este sentido, para hacer frente a la realidad de principios del siglo XX, fue que el Estado, imponiendo la lógica de la salubridad, estableció un conjunto de reglas y posturas urbanas con el objetivo de regular el uso y la ocupación del espacio urbano para fines de vivienda y de mejoras sanitarias. Algunas intervenciones, como las de las ciudades del Río de Janeiro y Recife, dieron prioridad al control de uso del suelo, las que se llevaron a cabo por medio de proyectos de remodelación de sus áreas centrales, que incluían medidas excluyentes para las viviendas de los obreros. Otros, como en el caso de São Paulo, la acción se centró en la instalación de un aparato institucional y el establecimiento de un conjunto de normativas, dedicadas a la supervisión y regulación de las condiciones constructivas de los “*cortiços*” (conventillos), clase de vivienda social y precaria dominante en el paisaje de aquella ciudad. En general, la normativa pretendía caracterizar “clases y padrones de viviendas para obreros, establecer sus dimensiones y límites constructivos, equipos sanitarios, incluso, restricciones de hospedaje”<sup>17</sup>. En esta perspectiva, las acciones del primer cuarto del siglo XX, crearon las bases para la incorporación y afirmación de los principios del urbanismo racional funcionalista en el planeamiento urbano de Brasil, que

---

<sup>14</sup>Tema desarrollado en profundidad por Nabil Bonduqui (1995) en su libro sobre la historia de la vivienda social en el Brasil. La expresión “cuerpo enfermo” se aplicaba a las precarias condiciones sanitarias de las viviendas” (Bonduqui, 1995, p. 30). Véase también, Peckman, 2002, *apud* Ferreira y Dantas, 2006, p. 218.

<sup>15</sup> Ribeiro y Cardoso, 2003, p. 105.

<sup>16</sup> Erminia Maricato, 1995, p. 25.

<sup>17</sup> Bonduqui, 1995, p. 39.

orientaron su institucionalización y la formación profesional en este campo durante todo el siglo XX.

Los principios de modernización también estaban presentes en las nuevas ideas para la circulación que orientaban los planes y proyectos urbanísticos, tanto en las mejoras de los tejidos existentes, como en los espacios expandidos de los nuevos barrios y las nuevas ciudades. En estos, cabe destacar la preocupación con los trazados y el alcantarillado, elementos conductores de la nueva forma de las ciudades brasileñas en el contexto del urbanismo moderno, que se impuso a partir de la primera mitad del siglo XX<sup>18</sup>. En este período es cuando queda más visible la acción de los ingenieros, agregando a los principios de la salud pública de los médicos, las ideas de racionalidad y belleza técnica.

Para algunos de estos profesionales, los nuevos trazados urbanos, con sus largas avenidas, además de solucionar los problemas de la higiene pública y privada, deberían evidenciar una clase de espacio público que pudiera también combinar la convivencia entre los aparatos del alcantarillado (canales a cielo abierto y depósitos de agua), las aceras y las calles arborizadas. En esta perspectiva cabe subrayar las contribuciones de los ingenieros Theodoro de Sampaio, Saturnino de Brito y Henrique de Novais, que expresaban en sus proyectos, la mayoría desarrollados todavía en la primera mitad del siglo XX, como bien señalan Ferreira y Dantas, “la preocupación con lo artístico, lo técnico y lo racional, delimitando de forma peculiar un nuevo escenario urbano”<sup>19</sup>.

Sin embargo, los argumentos de los higienistas, que también venían de las experiencias internacionales de aquellos años<sup>20</sup>, aunque no pretendieran formalizar una acción institucional sobre la protección del medio ambiente urbano, ponían de relieve, por primera vez, la relación entre el entorno ambiental y el medio social, anticipando los debates

---

<sup>18</sup> Véase Ángela Ferreira y George Dantas (2006) y Ferreira et al (2008).

<sup>19</sup> Traducción libre de Ferreira et al (2006, p .219). En estos trabajos los autores profundizan los estudios sobre el papel del alcantarillado en los discursos y saberes sobre la ciudad, en especial sobre la ciudad de Natal, y señalan el pensamiento y la participación de los ingenieros referidos. Los nombres de Henrique de Novais y Saturnino de Brito forman parte de la historia del planeamiento urbano del municipio, siendo el primero en la década de 1920 (primer Plan de alcantarillado de la ciudad, 1924) y el segundo a partir de la década de 1930 hasta la década de 1960 (Plan General de Obras, 1935 – 1969).

<sup>20</sup> Dichas experiencias incorporaban las ideas sobre las ciudades jardines de Ebenezer Howard o, principalmente, sobre los barrios jardines de los *Town Planning* americanos, que tuvo en Barry Parker una de las principales referencias. Los proyectos de avenidas parques que formaban parte de las propuestas urbanísticas llevadas a cabo en las tres primeras décadas del siglo XX, incluso las coordinadas por Saturnino de Brito y Giacomo Palumbo, que realizaron propuestas para Natal (parte 3 de la Tesis), son ejemplos de las influencias norteamericanas. Véase a respecto el trabajo de George Dantas (2003a) en el que discute la génesis de estas propuestas en el contexto referido.

contemporáneos sobre los conflictos socio-ambientales o la ciudad sostenible, que sólo más tarde iban a desarrollarse en otros campos del conocimiento científico, tales como la ecología, la geografía, el urbanismo, incluso la economía<sup>21</sup>. Cabe subrayar, que en las ciudades y desde la perspectiva medioambiental, estas medidas de control con la higiene pública eran las más visibles, si tenemos en cuenta que a principios del siglo la preocupación por estos temas estaba centrada en la degradación de los espacios naturales, especialmente los bosques, poniendo de relieve los riesgos de deterioro de la *floresta Amazónica*. En este sentido, siguiendo también el debate internacional sobre la valorización de los parques y las áreas de bosques, aunque de forma centralizada, se han llevado a cabo algunas iniciativas para la delimitación de los primeros parques, que sólo se concretaron a partir de las década de 1930.

En el periodo comprendido por la década de 1930 y los primeros años de los 1960, en el contexto del avance de la consolidación del Brasil urbano-industrial, con elevado crecimiento poblacional, especialmente en los espacios costeros, las actitudes frente al problema ambiental, aunque centradas en los bosques empiezan a cambiar. En esta perspectiva, también motivados por el debate internacional, especialmente el norteamericano<sup>22</sup>, se establecen las primeras reglas para delimitación de las áreas aún preservadas de bosque Atlántico, siendo instituido, el primer parque natural nacional – el *Parque de Itatiaia* (1937). En términos institucionales, los problemas ambientales pasaron a considerarse desde un abordaje nacional, con algunas acciones secundarias de ámbito regional. Como ejemplos de las acciones en nivel central, cabe subrayar la promulgación de los primeros Códigos de las Aguas, de las Minas y de los Bosques (1934)<sup>23</sup>.

### *Planeamiento y exclusión socio-espacial – de cómo surgen los conflictos socio-ambientales*

Las acciones del primer cuarto del siglo XX crearon las bases para la incorporación y afirmación de los principios del urbanismo racional funcionalista en las acciones de planeamiento urbano en Brasil, que se impuso como principio conductor hasta su institucionalización en los años 1960 y en la formación profesional en este campo durante

---

<sup>21</sup>Urteaga (1980. p. 1). En la actualidad el debate incorporó la noción de patrimonio ampliando los grados de protección del medio, implicando otros campos de conocimiento, según puede comprobarse en la primera parte de la Tesis.

<sup>22</sup>Influencia de la importancia atribuida a los parques nacionales en los Estados Unidos, durante el *New Deal*.

<sup>23</sup>El Código de los bosques (*Código Florestal*) se actualizó algunas veces, siendo destacadas las versiones finales del 1965 y la más reciente, aprobada en el 2012.

casi todo el siglo XX. Basado en la noción de construcción de un orden ideal del espacio urbano<sup>24</sup> que rechaza la presencia de las contradicciones presentes en el tejido social, los planes de orientación racional-funcionalista, que pasaron a ser coordinados también por los Arquitectos urbanistas, los intelectuales y militantes de la cultura, negaban la convivencia de los hogares de trabajadores fabriles con las residencias de las clases burguesas emergentes en las zonas céntricas de las ciudades. En este escenario los espacios ocupados por la vivienda de los trabajadores se consideraron como espacios de conflicto y productores de una supuesta crisis, que provoca desorden, debiendo, por ello, ser objeto de intervención urbana.

La prevalencia de un modelo autoritario de planeamiento y gestión en estas acciones, que imponía patrones de comportamiento y prácticas urbanas, contribuyó a ratificar la exclusión social, principal expresión del proceso de producción del espacio en la ciudad del capital. En términos espaciales, esta exclusión tiene su correspondencia en la periodización referida: a la vuelta del siglo, a través de los *cortiços*, que se tenían como lugar de los vagabundos y pobres; a mediados del siglo, a través de las *favelas*, lugares de la población marginal, subempleada y de bajos ingresos; en el 1960 hasta 1980, a través de las periferias urbanas y metropolitanas, que se formaron por medio de las parcelaciones irregulares – lugar de los trabajadores pobres, y desde los años 1990, a través de la ocupación de las calles – lugar de los ciudadanos sin techo, sin hogar, sin comida, etc<sup>25</sup>.

En los análisis sobre las formas espaciales de la exclusión social de la primera mitad del siglo XX, la segregación residencial, que más tarde se consolidaría como una de las principales expresiones de los conflictos socio-ambientales del urbano brasileño, ya se evidenciaba de forma destacada, siendo definida como el lugar de la reproducción y del consumo en la ciudad del capital. Lobato Correia, incorporando la idea de segregación residencial como resultantes de la relación entre espacio y clase, la define como:

"un producto de la existencia de clases sociales, siendo su expresión espacial en el urbano. Su origen se remonta a la aparición de las clases sociales y de la ciudad, que tuvo lugar al mismo tiempo (...)"

"Por lo tanto, es un proceso que caracteriza a la ciudad y no sólo la ciudad capitalista, aunque bajo el capitalismo la segregación haya incorporado nuevas dimensiones espaciales de segregación"<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Concepción de planificación en el pensamiento positivista.

<sup>25</sup> Licia Valladares, 1997, p. 137.

<sup>26</sup> Lobato Correia, 1989, p. 60-61.

Sin embargo, además de la fuerte orientación positivista, los planes de la primera mitad del siglo XX también resultaron del proceso de constitución de lo urbano-industrial, en el ambiente de formación de nuevos mercados urbanos (comercial, inmobiliario y otros), de nuevas demandas sociales de los grupos emergentes y del desarrollo del capitalismo industrial en Brasil. En este sentido, si por una parte, reflejaban la hegemonía de los intereses de las elites gobernantes (la naciente burguesía), por otro, también buscaban atender las demandas del urbano en formación, así como del nuevo mercado de trabajo.

En la producción de la política urbana en Brasil, esas normas se manifiestan en diferentes momentos, ya sea a través de los instrumentos de control del uso y ocupación del suelo, o a través de la producción de viviendas, específicamente. Por otra parte, la crisis de vivienda que sobrevino en los principales centros urbanos del país a comienzos del siglo XX, por ejemplo, lejos de curarse por medio de los principios del higienismo, se agravó en las décadas de 1930 y 1940, en el contexto de un "nuevo ciclo de renovación que correspondió a la implementación de una modernidad metropolitana, cuyos símbolos eran los automóviles, los rascacielos y la arquitectura moderna"<sup>27</sup>.

La dificultad de proporcionar vivienda digna a los trabajadores en las zonas céntricas de la ciudad contribuyó, según hemos referido, a la afirmación de la segregación residencial. Es decir, el rigor estético y sanitario de la legislación urbanística, así como las restricciones que se aplicaban a los ingresos de los rentistas urbanos, por medio del control y de la congelación de alquileres, agregados al crecimiento del mercado inmobiliario, fueron algunos de los factores que contribuyeron a la aparición y consolidación de los barrios marginales<sup>28</sup>, ubicados en el interior o en los espacios periféricos de las ciudades, muchas veces frágiles desde la perspectiva medioambiental, los que se tradujeron en las actuales *favelas*, *loteamentos clandestinos* u otras formas de asentamientos precarios e ilegales<sup>29</sup>. Dichos asentamientos, se convirtieron en alternativas de vivienda para los grupos sociales afectados en sus necesidades, por el reflejo de la producción rentista y las acciones de planeamiento excluyentes.

---

<sup>27</sup> Bonduqui, 1995, p. 137.

<sup>28</sup> Concepto desarrollado por Jordi Boja (1972), según se presenta en el capítulo 6 sobre las acciones de planeamiento urbano en Barcelona.

<sup>29</sup> Estos asentamientos se presentan bajo diferentes configuraciones y denominaciones en las distintas ciudades del país. En el caso de Natal, según se profundiza en la parte 3 se expresan, principalmente por medio de las *favelas*, *loteamentos clandestinos* y *vilas*.

En este contexto queda también visible que el Estado no ejerció intervención alguna directa en la promoción pública de vivienda, que se mantuvo mayormente bajo la responsabilidad del capital privado. Durante la primera mitad del siglo XX, la acción del Estado se limitó, principalmente, a la esfera de la regulación y de los planes y proyectos urbanísticos de modernización de las ciudades referidas. Algunas acciones gubernamentales, que implicaban la promoción pública de viviendas, sólo se manifiestan en el escenario urbano a partir de los años 1930.

### **La planificación urbana en Brasil desde los años 1960 hasta la década de 1980**

La segunda mitad del siglo XX puede caracterizarse como el momento en que el Estado brasileño realiza, en distintos momentos y bajo distintas orientaciones políticas y técnicas, diversas acciones dirigidas al establecimiento de políticas sociales de carácter más universalistas y de alcance nacional. Observando los recortes temporales que orienta el presente análisis pueden señalarse en esta fase dos períodos: el que corresponde a la institucionalización del planeamiento urbano como estrategia para la afirmación del proyecto de desarrollo con industrialización acelerada, entre la década de 1960 y mediados de los 1970 y el que se caracterizó por la aparición y fortalecimiento de las críticas a la tecnocracia y al Estado autoritario, por medio de las luchas sociales que también empezaban a influir en la producción de las políticas y que se extiende hasta mediados de los años 1980 y comienzos de la nueva república (1986).

El primer período, según Sonia Draibe<sup>30</sup>, puede caracterizarse como aquel en que el Estado brasileño establece, principalmente a partir del 1964, sus primeros sistemas nacionales públicos, que incluyen estrategias de regulación estatal en los campos de bienes y servicios sociales, poniendo de relieve la educación y la vivienda. En esta dirección plantea un conjunto de acciones, cuya implementación supera la forma fragmentada y socialmente selectiva anterior, abriendo camino para otras de alcance social más amplio.

Teniéndose en cuenta la política urbana, este periodo se caracterizó por una toma de decisiones, que implicó la instalación de un aparato burocrático y institucional para coordinar y ejecutar el proceso de institucionalización de la política urbana en el país y la adopción de un conjunto de medidas administrativas basadas en la racionalidad técnica,

---

<sup>30</sup> Sônia Draibe, 1990, p. 9.



como estrategia para la solución inmediata de los problemas urbanos”, que se habían ampliado con el avance de la urbanización acelerada y la expansión territorial dispersa. Algunas de las decisiones gubernamentales principales resultaron en la creación del Banco Nacional de Vivienda [BNH], del Sistema Financiero de Vivienda [SFH] y del *Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo [SERFHAU]*<sup>31</sup>, que incorporaban órganos y procedimientos normativos, y que tenían como objetivo señalar un nuevo posicionamiento del Estado frente a los problemas urbanos, en especial, los de vivienda.

Las circunstancias de la época expresaban una crisis socioeconómica que se caracterizaba, principalmente, por los cambios generados en el sector productivo, que resultaban del aumento de la utilización de técnicas de ahorro de mano de obra en razón de la industrialización, por la creciente pérdida de renta de la población, además de los procesos de migración campo - ciudad, que generaban crecimiento demográfico, contribuyendo a la consolidación del proceso de urbanización, en desarrollo desde los 1940. En este escenario, se agravan los problemas urbanos, poniendo de relieve la marginación, la escasez de viviendas y la creciente insatisfacción en la sociedad, dando como resultado la aparición de una serie de movimientos ciudadanos, que plantean mejoras en la calidad de vida, en especial en las condiciones de vivienda.

En el contexto de ampliación de las políticas sociales como estrategia de legitimación del Estado, la vivienda ocupa una posición destacada en las preocupaciones del gobierno y la política de vivienda en la política urbana. Bajo la coordinación del BNH, se pone en marcha una política nacional de vivienda, que asume la función de orientar la política urbana del país, mediante un programa de construcción masiva de viviendas asequibles<sup>32</sup>, cuya gestión se plantea en dos niveles: el centralizado y el sectorial. Sin embargo, este modelo de política, según se aclara en el apartado siguiente, puso de relieve “las dificultades de los poderes locales para asumir un papel activo en la promoción del desarrollo, cuyas administraciones se revelaban dependientes de las prácticas clientelistas de entonces”, conllevando la adopción de medidas de modernización administrativas, también a los niveles sectoriales y locales<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup>Traducción libre de *Banco Nacional de Habitação [BNH]*, *Sistema Financeiro de Habitação [SFH]* y *Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo [SERFHAU]*

<sup>32</sup> La naturaleza del alcance social de dichas acciones se profundiza en el apartado siguiente.

<sup>33</sup> Ribeiro y Cardoso, 2003, p. 106.

Otro aspecto a destacar en la implementación de la política urbana por medio de la política de vivienda se refiere a la realización de otros objetivos del SERFHAU, que incluían la instalación de un aparato técnico y burocrático para promocionar el desarrollo de programas, planes y asistencia técnica, y la difusión del planeamiento desde el abordaje racional, que condujo a la elaboración de los Planes de Directores de Desarrollo Locales e Integrados [PDDLIs] en todo el país a partir de entonces. Estos, aunque manteniendo la orientación del urbanismo racional funcionalista de los años anteriores, se fundamentaban en la idea de que la ciudad o lo urbano según define Cardoso y Ribeiro<sup>34</sup>, se debería considerar en una perspectiva más amplia e interdisciplinaria, siendo entendida como un organismo social y económico, y dirigida por medio de un aparato político-institucional<sup>35</sup>.

Teniendo en cuenta la organización territorial y regional estos planteamientos se pusieron en marcha por medio de un modelo de red urbana poli-céntrica, apoyada en el concepto de polos de desarrollo económicos del que resultó la creación de las regiones metropolitanas con el objetivo de “promocionar la integración del planeamiento con las funciones públicas de interés común”<sup>36</sup>. En este escenario, el saber de los ingenieros, economistas, arquitectos y urbanistas, asumen una posición de relieve, incluso en las relaciones de poder, contribuyendo a que la política urbana incorporara un perfil puramente tecnocrático, sin considerar las prácticas sociales. Sin embargo, en este modelo, bajo el mando del ejecutivo y lejos del legislativo, el planeamiento integrado de aquellos años, a pesar de los planteamientos interdisciplinarios que incorporaba, se consideró, principalmente, como instrumento y fundamento para el desarrollo económico y se llevó a cabo separado de la idea de gestión y, por lo tanto de la política.

El fortalecimiento del movimiento de resistencia a la dictadura militar puso en evidencia algunos hechos que enmarcan el segundo momento de la fase de institucionalización del planeamiento urbano en el país, a partir de mediados de la década de 1970. Entre las críticas más fuertes del movimiento cabe subrayar las que evidenciaban el fracaso y las dificultades de gestión del modelo económico de desarrollo centralizado, poniendo de

---

<sup>34</sup>Para estos autores, la ciudad se convierte en urbano cuando las acciones de planeamiento incorporan nuevos temas y nuevas relaciones sociales y económicas, que exceden sus límites físico-territoriales (Ribeiro y Cardoso, 1996 *apud* Dantas 2006).

<sup>35</sup> Villaça, 1999.

<sup>36</sup>Según el IBGE (2010) en Brasil existen actualmente 42 Regiones Metropolitanas [RM] y más tres Regiones integradas de desarrollo económico. Las primeras RMs (nueve) se crearon a principios de los años 1970 en el ámbito del I PND [I Plan Nacional de Desarrollo] y se definieron como “un conjunto de municipios contiguos e integrados social y económicamente en un núcleo urbano, con oferta en común de los suministros públicos e infra-estructura”. Véase Brasil (1971 y 1973).

relieve la falta de contenido político y el excesivo enfoque tecnocrático. Además de eso, el crecimiento económico excluyente que se afirmaba en las nuevas demandas de inversiones financieras de las nuevas espacialidades regionales, resultó en la intensificación del proceso de urbanización y en el empeoramiento de los niveles de concentración de renta y de calidad de vida, consolidando los problemas urbanos y regionales y afirmando la exclusión socio-espacial referida<sup>37</sup>.

En este escenario se pusieron en marcha un conjunto de acciones que dieron como resultado el desmonte del modelo de planeamiento de entonces y el desenmascaramiento del llamado milagro brasileño, incluida la bancarrota de los municipios. El crecimiento de los movimientos sociales, bajo la dirección de los sindicatos y movimientos vecinales, junto a la consolidación del proceso de apertura política, conllevaron al fin de los gobiernos militares con grandes conquistas del movimiento por la Amnistía y el inicio de la nueva república a mediados de 1980.

Sin embargo, algunos hechos llevados a cabo en la primera mitad de la década de 1970, ponían de relieve la reacción del gobierno militar frente a las primeras señales de movilización de la ciudadanía. Para hacer frente al nuevo contexto político el gobierno elaboró y publicó, en el año 1974, aunque de forma autoritaria, el II PND [II Plan Nacional de Desarrollo], en el que planteó nuevas estrategias de desarrollo social. Éstas incluían, aunque sólo como retórica, las intenciones de revisar el modelo de desarrollo del país, poniendo énfasis, mientras tanto, “en la necesidad de mantener el acelerado crecimiento económico [y] realizar políticas de redistribución”<sup>38</sup>.

Cabe destacar que, dichas metas y la reorientación de la acción del gobierno coincidieron con los cambios en las relaciones internacionales, incluso respecto a los criterios de financiación externa adoptados por las organizaciones internacionales para América Latina. El Banco Mundial, también en el 1974, anunció una determinación que contemplaba acciones prioritarias de financiación de proyectos destinados a la lucha contra la pobreza. Fue siguiendo esta línea que el gobierno federal reorientó su discurso en el campo social, tomando para sí la tarea “de proteger a los pobres y marginados, en una clara demostración

---

<sup>37</sup> Véase Ribeiro y Cardoso, 2003, p 106.

<sup>38</sup> Véase el II PND, (Brasil, 1974).

de que la magnitud de la pobreza, en especial la urbana, constituía un hecho de especial preocupación, pudiendo afectar políticamente al gobierno”<sup>39</sup>.

Entre las primeras decisiones de esta nueva orientación institucional, cabe destacar la orientación hacia la consolidación del sistema urbano basado en el fortalecimiento de las regiones metropolitanas (que se crearon en el I PND)<sup>40</sup> y en la estructura de toma de decisiones a nivel local, en los municipios. Desde la perspectiva de la gestión, se crearon nuevas estructuras administrativas, destacándose la Comisión Nacional de Áreas Metropolitanas y Política Urbana [CNPU]<sup>41</sup>, que poseía un carácter interministerial y cumplía las funciones de *formular* y coordinar las acciones de la política nacional de desarrollo urbano y poner en marcha el funcionamiento de los órganos metropolitanos”<sup>42</sup>.

En este contexto, la política de vivienda, según se profundiza en el apartado siguiente, aunque reforzada por las nuevas líneas de financiación que ampliaron la actuación del BNH en diversas regiones del país, en especial el noreste, pasa a definirse como una de las políticas sectoriales. Bajo la coordinación de la CNPU, la política urbana asume por fin, un carácter, más amplio, incorporando las funciones de coordinar, además de la política de vivienda, las de saneamiento, transporte y otras. Para llevar a cabo los contenidos sociales de estos campos de actuación se crearon, también, los Consejos de Desarrollo Social [CDS], Fondo Social de apoyo para el Desarrollo [FDS] y el Ministerio de la Seguridad Social y Asistencia Social [MPAS]<sup>43</sup>, responsable de la ejecución de los programas sociales en ámbitos nacionales.

Sin embargo, el gobierno se enfrentaba con dificultades para llevar a cabo los PDDLIs, porque estos no incorporaban instrumentos de control sobre la valoración inmobiliaria, y, por consiguiente, sobre el proceso de producción desigual y excluyente del espacio urbano, temas que orientaron los cuestionamientos de los movimientos ciudadanos y profesionales. En este contexto empiezan las reflexiones para la reelaboración del patrón de crecimiento del país y la aceptación de la población organizada en el proceso de planeamiento. En éstas, se retoman los fundamentos de la Reforma Urbana abandonados desde comienzos de la

---

<sup>39</sup> Traducción libre de Ilza Andrade, 1996, p. 27.

<sup>40</sup> El I PND se elaboró a principios de la década de 1970, siendo responsable por la creación de las Regiones Metropolitanas según se explicó en la nota 32.

<sup>41</sup> Traducción libre de *Comissão Nacional de Áreas Metropolitanas y Política Urbana* [CNPU]

<sup>42</sup> La CNPU se creó en el 1974, en el ámbito del II PND (Brasil, 1974, p. 69).

<sup>43</sup> Traducción libre de: *Conselho de Desenvolvimento Social* [CDS]; *Fundo Social de apoio ao Desenvolvimento* [FDS] y *Ministério da Previdência e Assistência Social*. [MPAS], respectivamente.

dictadura militar y se plantean un conjunto de acciones, cuya implementación debería superar la forma fragmentada y socialmente selectiva del modelo de planeamiento de entonces, abriendo camino hacia políticas de alcance social más amplio. En estas acciones, que contaron con la participación de técnicos progresistas de distintas formaciones y de movimientos sociales con diferentes motivaciones, se incluyen las propuestas para la formación de un nuevo marco jurídico e institucional favorable a las demandas populares y que se orientaba en la defensa del derecho a la ciudad y a la ciudadanía. Este se confirmaría en el proceso de consolidación de la redemocratización del país a partir de la instalación de la Nueva Republica (1986) y la nueva Constitución del país (1988), según se profundiza en los capítulos siguientes (6 a 8) concernientes a Brasil.

### **El planeamiento medioambiental en el contexto del desarrollo urbano – primeras acciones del sistema de protección del medioambiente**

El avance de la industrialización y del proceso de expansión territorial en las zonas ecológicamente frágiles de las ciudades y sus entornos metropolitanos, con elevado crecimiento demográfico, impulsado por los procesos de migración campo-ciudad y entre las regiones del país<sup>44</sup>, también pusieron de relieve los riesgos de deterioro de la calidad de vida de las poblaciones y las amenazas a los espacios naturales. En este escenario, que, según hemos visto, se impulsó a partir de la segunda mitad la década de 1960, los poderes locales, responsables del planeamiento y control de la ocupación del suelo, incluso de coordinar las acciones del sanitarismo llevadas a cabo desde las décadas anteriores, no lograron promocionar el desarrollo con el correspondiente y adecuado control ambiental.

En la misma dirección de la política y del planeamiento urbano, el debate sobre estos temas sólo se fortalece a principios de la década de 1970, cuando se ponen de relieve los informes oficiales y documentos científicos que alertan sobre la insostenibilidad del desarrollo planetario, teniendo en cuenta el modelo llevado a cabo hasta entonces, en los países desarrollados. Dos importantes referentes de este debate, según se presenta en primer capítulo de esta Tesis, fueron el informe del Club de Roma denominado "límites al crecimiento", publicados en 1972, que puso de relieve la incapacidad del crecimiento indefinido en un mundo finito como el planeta; y los debates de la Conferencia de las

---

<sup>44</sup>En estos procesos se pusieron de relieve la migración de las poblaciones del nordeste hacia el sudeste (provincias de *São Paulo* y *Rio de Janeiro*) y el Norte (provincia del *Amazonas*).

Naciones Unidas para el medio ambiente-humano, que se celebró en la ciudad de Estocolmo (Suecia)<sup>45</sup> en 1972, la que se considera la primera actitud del mundo frente a la necesidad de organización de las relaciones entre la acción humana y el medio ambiente.

La introducción del medioambiente en la dimensión normativa, que se impulsó a partir de la conferencia, sirvió de estímulo para que varios países incluyeran los temas de la protección medioambiental en sus marcos legales, que se estructuraron, a principios, teniendo en cuenta las cinco variables señaladas en el informe del Club de Roma, que fueron: "crecimiento industrial y población, aumento de las tasas de malnutrición, peligro de desaparición de los recursos naturales no renovables y deterioro del medioambiente."<sup>46</sup>

En el contexto de las críticas al "milagro económico y de las presiones de los organismos financieros internacionales que empezaron a exigir de los países en desarrollo la inclusión de la variable ambiental en la solicitud de recursos para sus programas y proyectos, el gobierno militar intenta ajustar su actitud frente al modelo de desarrollo. En ella, incorpora también, las recomendaciones de la Conferencia de Estocolmo y del movimiento ambientalista, con la adopción de medidas de fortalecimiento de las políticas de defensa de la naturaleza, por medio de la instalación de aparatos administrativos y el establecimiento de acciones normativas con contenido ecológico. En este sentido, en lo que respecta al planeamiento ambiental, se crearon ya en los años 1970, dos órganos de control medioambiental: la Consejería Especial de Medioambiente [SEMA] y el Instituto Brasileño de desarrollo de los Bosques [IBDF]<sup>47</sup>. El primero, que estaba vinculado al Ministerio del Interior, fue el responsable de la elaboración de la política y control del uso de áreas protegidas, el segundo, vinculado al Ministerio de la Ganadería conducía la gestión de los bosques<sup>48</sup>.

Sin embargo, desde la perspectiva normativa, el tema medioambiental ya formaba parte de algunos instrumentos normativos de ámbito nacional, que a pesar del alcance limitado y

---

<sup>45</sup>El evento, según se demostró en la primera parte de la tesis y que resultó en la declaración de las Naciones Unidas [ONU] sobre el medio humano, introdujo la idea de que el medioambiente debería considerarse como bien patrimonial e incorporó veintiséis principios dirigidos, principalmente, hacia la conservación de los recursos naturales y la protección de especies en peligro de extinción.

<sup>46</sup>Véase á respecto Maria Assunção Franco (1997a) y Maria lucia R. Martins (2006).

<sup>47</sup>Traducción libre de *Secretaría Especial de Meio Ambiente [SEMA] y Instituto Brasileiro de desenvolvimento das Florestas [IBDF]*

<sup>48</sup> En 1989, la Sema y el IBDF se unificaron junto con otros órganos, también creados en la década de 1970, para formar el IBAMA – [Instituto Brasileiro del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables], traducción libre de *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, actual responsable por la gestión de los bosques y de las áreas de protección ambiental.

sectorizado, estando asociados a la protección de los ecosistemas de valor cultural y estético, contribuyeron a la creación del ambiente de protección requerido, a partir de los años 1970. Entre estos, según hemos mencionado, cabe subrayar el Código de Aguas (1934), el Código de los Bosques y las acciones que resultaron en la creación de otras unidades de conservación, desde entonces, además del *Parque Nacional de Itatiaia* (1937). El Código de los Bosques en dos versiones; la de 1934 y la revisada en 1965, incorporó por primera vez al sistema legal brasileño los conceptos de Áreas de Preservación Permanente [APP]<sup>49</sup> y la política ambiental nacional, instituida el 1981.

En este sentido, aunque de forma fragmentaria, sumadas a las iniciativas de los años anteriores, se han llevado a cabo en este período, otras acciones hacia la formalización de una política ambiental de carácter más amplio, que sólo se confirmaría a principios de la década de 1980, con su institucionalización en ámbito federal, por medio de la Ley nº 6.938 / 1981 que instituyó la Política Nacional del Medio Ambiente [PNMA]<sup>50</sup> Esta ley estableció los objetivos y directrices para orientar las provincias y municipios en la puesta en marcha de sus políticas de protección del medioambiente, introduciendo, a la vez, los conceptos de contaminación y degradación.

El contexto de su aprobación resultó, por lo tanto, de las reflexiones de la sociedad brasileña sobre las dificultades de gestión referidas, llevadas a cabo durante el gobierno de la dictadura militar, y según subraya Maria Assunção Franco de “los impactos ambientales derivados de la ejecución de las grandes obras realizadas en el periodo, como las presas y grandes carreteras; la contaminación industrial y la intoxicación por plaguicidas, entre otros”<sup>51</sup>.

Además de eso, el momento correspondía al amanecer de la apertura política, fortaleciendo la necesidad de creación de canales de participación ciudadana en las decisiones del Gobierno. En esta perspectiva cabe subrayar la creación del CONAMA [Consejo Nacional del Medio Ambiente], que se definió como órgano superior en el SISNAMA [Sistema Nacional de Medioambiente]<sup>52</sup> también establecido a partir de la PNMA. Por medio de este sistema, se instituyeron diversos instrumentos de protección previstos en la ley, la que se

---

<sup>49</sup>Traducción libre de *Código Florestal* y de *Áreas de Preservação Permanente* [APP], respectivamente. En 2012 el código se enfrentó a otra revisión, la que se encuentra actualmente en vigor.

<sup>50</sup> Traducción libre de *Política Nacional de Meio Ambiente* [PNMA].

<sup>51</sup> Franco, 1997, p. 107.

<sup>52</sup>Traducción libre de *Conselho Nacional del Meio Ambiente* [CONAMA] y *Sistema Nacional de Meio Ambiente* [SISNAMA], respectivamente.

adelantó en la creación de reservas y estaciones ecológicas, áreas de protección del medio ambiente y de relevante interés ecológico, que se confirmaron en la normativa ambiental aprobada después de la Constitución de 1988, en los ámbitos de los gobiernos federal, provincial y municipal.

Cuadro 1.1<sup>53</sup>. Desarrollo del planeamiento urbano y medio ambiental en Brasil

Acciones de Planeamiento Urbano (y Territorial)	Períodos	Acciones de Planeamiento Ambiental
Acciones de higiene con énfasis en la estética urbana.	<b>Hasta el 1930</b>	Acciones sectoriales con pocas o ninguna mirada sobre el urbano. La preocupación se centraba en el deterioro de los bosques – de la Floresta Amazónica.
Reformas sociales y racionalidad técnica; Urbanismo racional funcionalista – orientado por los principios de la Carta de Atenas	<b>1930 a 1960</b>	Primeras estrategias de regulación sobre la utilización de los recursos naturales; Acción Institucional sobre los problemas medioambientales de forma centralizada.
Institucionalización del Planeamiento Urbano como estrategia para la afirmación del proyecto de desarrollo con industrialización acelerada. La racionalidad administrativa como medio para la solución de los problemas urbanos, que se ampliaron con el avance de la expansión urbana de forma dispersa.	<b>1960 a 1970</b>	Gobierno militar: ajustes en la dirección del proyecto de desarrollo de la inclusión de algunas acciones de planeamiento con contenidos ecológicos.
Se fortalecen las críticas a la tecnocracia y al Estado autoritario; Las luchas sociales influyen en la producción de las políticas - Emerge el debate sobre el Derecho a la ciudad y a la ciudadanía; Al Estado se le demandan acciones que garanticen la calidad de vida.	<b>1970 a 1988</b>	La acción política del movimiento ambientalista y de los organismos financieros internacionales se amplía. Los problemas ambientales ocupan un lugar en el ámbito institucional; Institucionalización de la política medioambiental en ámbito federal (Ley n° 6.938 / 1981).
Proceso de redemocratización del país y construcción del nuevo marco regulatorio (nueva Constitución brasileña -1988); Se garantiza y se amplía la participación ciudadana en la gestión urbana y ambiental; Se consolida el debate sobre la función social de la ciudad y de la propiedad.	<b>Desde 1988 hasta principios del 2000</b>	Proceso de redemocratización del país construcción del nuevo marco regulatorio (nueva Constitución brasileña - 1988); Se garantiza y se amplía la participación ciudadana en la gestión urbana y medioambiental; Se afirman los conflictos entre las políticas de desarrollo urbano y medioambientales.
Consolidación del nuevo marco regulatorio para la política urbana fundamentado en la garantía de la gestión democrática y del derecho a la ciudad.	<b>Desde el 2003</b>	Consolidación del nuevo marco regulatorio para la política medioambiental

Fuente: Ribeiro y Cardoso (2003) y Franco (1997a).

<sup>53</sup> Aunque en el Cuadro se incluyan los contenidos de todos los periodos, en este capítulo se realzan, como un resumen, tan solo los hechos desarrollados hasta la década de 1980 (cuatro primeros momentos). Los hechos de los dos últimos se profundiza en los capítulos siguientes (2 y 3).



## **Regulación y producción de la vivienda social como estrategia de desarrollo urbano**

Aunque se tenga la idea de que la promoción pública de vivienda en Brasil sólo se impulsó a partir de la década de 1960, algunas acciones anteriores merecen destacarse en la presente síntesis. Estas se evidencian cuando tomamos como referencia el origen del concepto de vivienda social y su importancia en el contexto de una política de vivienda, así como su inclusión en la política social brasileña, que pueden encontrarse todavía, en la primera mitad del siglo XX, en algunas situaciones que revelan la presencia del Estado en la provisión de vivienda social. En esta perspectiva dividimos este apartado en dos momentos, los que corresponden a las acciones desarrolladas antes y después del BNH y de la política desarrollo urbano llevada cabo por los gobiernos militares.

La decisión del Estado de promocionar viviendas para los trabajadores e intervenir en la producción de la llamada vivienda social sólo se impulsó a partir de 1930, cuando se difundió también, incluso entre los liberales, la idea de propiedad de la vivienda<sup>54</sup>. Mantenido los factores endógenos del proceso de crecimiento y de la crisis urbana y de vivienda en el país, este cambio de actitud, correspondía, de alguna manera, al clima ideológico dominante en los países europeos, el que coincide con el auge del keynesianismo, según demostró Thomas Marshall<sup>55</sup> y la adopción de las políticas sociales como una de las estrategias de consolidación del bienestar social. Esta estrategia se consideró como una alternativa posible frente a la crisis mundial, causada por la gran depresión económica y las dos guerras mundiales.

Cabe señalar, que el debate que fundamentó esta nueva postura del Estado floreció durante el primer cuarto del siglo XX. En aquel momento, se impuso la idea de que las viviendas colectivas, con buenas condiciones de higiene, eran la mejor solución para la vivienda de los obreros. Sin embargo, la acción del Estado, así como en el control del uso y ocupación del suelo, se limitó al ámbito de la Regulación. En cuanto a la producción de vivienda, el Estado la estimulaba o determinaba a los rentistas urbanos, que construían las de alquiler, bajo riguroso control sanitario. La producción de vivienda de interés social, durante este período, se llevó a cabo por medio del capital privado y se caracterizó principalmente, por

---

<sup>54</sup>La recesión económica de la década de 1930 y la intensa movilización de los diferentes segmentos sociales presionan el Estado, exigiendo soluciones puntuales para los problemas sociales. El Estado comienza a incorporar la vivienda como uno de sus políticas sociales, actitud que se hizo perceptible especialmente a partir del Estado Nuevo del gobierno de Getúlio Vargas (Ruth Ataíde, 1997, p. 45)

<sup>55</sup>Las referencias respecto al pensamiento de Marshall (1967) sobre la aplicación del keynesianismo (intervención del Estado) en la política urbana y de vivienda consta en la primera parte de la tesis.

la construcción de pasillos destinados a los trabajadores fabriles y *cortiços*, siendo estos últimos la principal expresión de la exclusión socio-espacial de aquel momento. Con el predominio del liberalismo, correspondía al Estado la responsabilidad única por el control sanitario de esta producción, mientras que la construcción estaba bajo la responsabilidad de los propietarios de tierras y los industriales. La producción de los rentistas urbanos estaba dirigida a la clase obrera industrial y las clases medias.

A partir de la década de 1930, en una situación de crisis política y económica y ante la necesidad de legitimación de la dictadura del presidente Getulio Vargas, los sectores liberales, incorporando, otra vez, las tendencias de las realidades europeas, firman alianzas con algunos sectores progresistas (socialdemócrata, socialista), estableciendo una posición autoritaria, que exigía la intervención del Estado en la producción de vivienda, ya sea en la financiación o la promoción directa. Con el alejamiento del capital privado, la actuación del Estado empieza a manifestarse en la promoción directa de vivienda social, destacándose tres tipos de acciones; las medidas coercitivas de control sobre las actividades de los rentistas urbanos, y del mercado de alquileres<sup>56</sup>; La producción de los *Instituto de Aposentadorias y Pensões* [IAPs] y de la Fundación de la Casa Popular FCP<sup>57</sup>, algunos años más tarde.

Los IAPs, fueron responsables de los primeros programas de financiación directa del Estado para la producción de viviendas sociales a gran escala. En estas acciones, el sentido de lo social se limitaba a promocionar los beneficios para el mundo del trabajo, es decir, sólo para las personas que participaban del mercado de trabajo, señalando el contenido corporativo y la prevalencia de la lógica del mérito en cuanto requisito para la delimitación de los beneficiarios de los programas.

Tratándose de la FCP, que se creó en el 1946, algunos analistas la consideran importante referencia institucional en la promoción de una política redistributiva de acceso a la vivienda<sup>58</sup>. Este órgano, incorporando la idea de unificación y universalización del acceso a los programas llevados a cabo por medio de los IAPs, tuvo como objetivo la ampliación de sus actividades hacia todo el territorio nacional, rompiendo así con las estrategias anteriores que limitaban la acción a las grandes ciudades. Nabil Bonduqui llama la atención sobre la

---

<sup>56</sup>Un buen ejemplo fue la primera la ley de inquilinato (y sus posteriores reediciones) que congelaron los alquileres en el 1942 (Ataide, 1997, p 48 y 49).

<sup>57</sup> Traducción libre de *Instituto de Aposentadorias y Pensões* [IAPs] y *Fundação da Casa Popular* [FCP].

<sup>58</sup> Bonduqui (1995) y Sergio Azevedo (1982).

amplitud de la acción del FCP, que implicaba algunos aspectos fundamentales de la intervención estatal en el campo de la vivienda, señalando en especial, los planteamientos dirigidos a: la centralización de la gestión, la creación de fuentes permanentes de financiación y, quizás la más importante, la introducción de una visión global de intervención urbana, que preveía una articulación entre la producción de vivienda y el desarrollo urbano<sup>59</sup>.

En este sentido, a pesar del bajo impacto de la FCP en el conjunto de la producción de vivienda en el país<sup>60</sup>, Azevedo realza la importancia del alcance social de sus programas, que estaban dirigidos, principalmente, a los sectores de ingresos más bajos, o sea, a las demandas de la llamada vivienda de interés social, a diferencia de los IAPs que se destinaban a los sectores de ingresos medianos y altos. Para este autor, fue por medio de esta iniciativa que el Estado brasileño consolidó las primeras acciones en el campo de la producción de viviendas de interés social, aunque manteniendo para el acceso, los criterios (selectivos y excluyentes) de comprobación de una renta mínima, que no siempre podría ser abarcado por todos los posibles beneficiarios<sup>61</sup>.

*La noción de interés social en las políticas urbana y de vivienda desde 1964 hasta principios de 1980.*

Las acciones de la FCP sirvieron de base para la formulación de la política nacional de vivienda puesta en marcha, a partir de 1964 por los gobiernos militares y bajo la dirección del BNH. En el conjunto de los programas previstos en la nueva política de vivienda, el debate sobre el sentido de lo social ponía de relieve el cuestionamiento sobre el aparente carácter redistributivo presente en la formulación de esta política. Desde entonces, es posible identificarse en sus acciones, aunque con variaciones, la presencia de objetivos sociales de una política, que se pensó como solución para el problema de la vivienda en el país. Las variaciones, a su vez, corresponden a diferentes momentos de la situación política y económica nacional que dio como resultado, según hemos demostrado en los apartados

---

<sup>59</sup> Traducción libre de Bonduqui, 1995, p. 186.

<sup>60</sup> Para algunos analistas, la participación de la FCP en el proceso de producción directa de vivienda en el país fue poco significativo, teniendo en cuenta que la producción no alcanzó el 10% del total de las viviendas construidas (...) en el período populista de Getulio Vargas (Azevedo, 1982, p. 37 y Ataíde, 1997).

<sup>61</sup> Azevedo, 1982, p. 38.

anteriores, la trayectoria voluble de la política urbana (y de vivienda), implicando por consiguiente, en el desarrollo del concepto de vivienda de interés social.

El concepto de vivienda social incorporado a la política del BNH, tenía en su formulación original un significado amplio, que implicaba tanto las necesidades de los sectores populares, como los deseos de los llamados sectores medios y, incluso, los de altos ingresos. Así, aunque incorporando los criterios de la FCP, respecto la adopción de líneas de crédito para los sectores populares, también se abrieron líneas de crédito para cubrir las demandas de otros sectores más bien situados en la pirámide social. Esta amplitud sugiere la existencia de una Política Social que contemplaba la universalización del acceso, con respecto a la política de vivienda<sup>62</sup>. Para el funcionamiento del sistema, se crearon al principio, tres categorías de financiación, que se definieron como: mercado popular (01 a 03 salarios mínimos), que deberían administrarse por las empresas de vivienda de las provincias Estado [COHABs]<sup>63</sup>; mercado económico (03 a 05 salarios mínimos), que deberían administrarse por las Cooperativas de vivienda [INOCOOPs] y el mercado medio, que debería administrarse, mediante el por medio del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo [SBPE]<sup>64</sup>, bajo la responsabilidad del sector privado.

Sin embargo, el sentido redistributivo de la política estaba presente por lo menos en la retórica de la ley, que, además de insertar dispositivos dirigidos específicamente a la vivienda de interés social<sup>65</sup>, también establecía que los recursos previstos para todas las categorías deberían aplicarse, principalmente, en los proyectos dirigidos a los sectores de bajos ingresos<sup>66</sup>. Por otra parte, el criterio orientador del alcance social de la política

---

<sup>62</sup>Cabe señalar que la creación del FGTS [Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio], en cuanto una de las fuentes de alimentación del Sistema Financiero de Vivienda, además de reforzar el carácter de acceso universal, imprimió un perfil de redistribución que estaba presente en su formulación (Ataide, 1997, p. 54).

<sup>63</sup>COHABs [Empresa de Vivienda Popular], INOCOOP [Instituto de Orientación a las Cooperativas de Vivienda] y SBPE [Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo]. Traducción libre de: *Companhia de Habitação popular do RN, Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais y Sistema Brasileiro de Poupança y Empréstimo*, respectivamente. Las acciones de estos órganos en Natal se detalla en la parte 3 de la Tesis.

<sup>64</sup> Traducción libre de *Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo* [SBPE]

<sup>65</sup> Véase la ley N° 4.380/64, que instituye el BNH y el SFH. La Ley específica, por ejemplo, en los capítulos II y III, respectivamente, "la corrección monetaria a los contratos de bienes inmuebles de interés social" y, "los mecanismos de gestión del sistema financiero de Vivienda de Interés Social (Brasil, 1964 *apud* Ataide, 1997, p. 54).

<sup>66</sup> Esta ley establecía que en los programas de promoción pública, debería asegurarse al menos el 70% de los recursos para estos sectores y en los programas de promoción privada el 60%. Véase Ataide (1997) y Brasil (1964, p. 15-16).

mantenía da exigencia de comprobación de renta mínima, lo que demuestra, según Martha Arretche, el carácter privado de su sistema de financiación<sup>67</sup>.

Por lo tanto, Así que, aunque se haya insertado en el conjunto de los objetivos del SFH la expresión “interés social”, su importancia en el contexto de la política de vivienda debe entenderse a la luz de lo que efectivamente se priorizó, en la implementación del modelo de desarrollo del país. Las contradicciones existentes entre la formulación y el modelo de financiación de la política, combinadas con el clima político del momento, contribuyeron a realzar las distorsiones y equívocos en su aplicación. De hecho el alcance social de la política se puso de relieve en los primeros años de su implementación (1964 -1967), cuando los programas de naturaleza social conducidos por medio de las COHABs, vinculados a la COS [*Carteira de Operações de Natureza Social*] contrató el 54,30% (cincuenta y cuatro, punto treinta por ciento) del total de fondos del SFH. Sin embargo, entre el 1967 y 1974, este número se redujo al 25%, mientras que las otras líneas de financiación aumentaron su participación. El SBPE, por ejemplo, responsable por el mercado medio, duplicó su cuota, pasando del 22% en el primer período al 42% en el segundo. Lo mismo ocurrió con las cooperativas de vivienda, que aumentaron su participación del 8,3% al 14%<sup>68</sup>.

Otro aspecto importante a considerar tiene que ver con el significado de la vivienda social en el contexto urbano. Su alcance se limitaba a la unidad de vivienda, siendo considerada sólo como refugio o albergue, no habiendo ninguna preocupación por su integración en el contexto de la ciudad. La actitud del gobierno frente a los asentamientos espontáneos (*favelas* y *loteamentos clandestinos*) - lugar de la pobreza y la marginalidad<sup>69</sup>, cuando no era de omisión y de desprecio, se revelaba autoritario y represivo. En este sentido, durante los primeros años de la aplicación de la política de vivienda, la exclusión socio-espacial con respecto a estos asentamientos y sus residentes se amplió, poniendo de relieve, incluso, una doble situación: Si, por una parte, dichos asentamientos se consideraban *anormales* o ilegales, frente a los principios del planeamiento racional; por otra, sus residentes fueron excluidos del sistema de financiación de viviendas y de los programas de interés social, porque no podrían demostrar la renta mínima, de por lo menos 01 (un) salario mínimo, para acceder a los programas. En este contexto, incluso en la financiación de la COS (01 a 03 salarios mínimos), no hubo ninguna asignación de recursos a estos sectores sociales.

---

<sup>67</sup> Marta Arretche, 1990, p. 29.

<sup>68</sup> Arretche, 1990, p. 29.

<sup>69</sup> Valladares, 1997.

El interés social, por lo tanto, proclamado como una guía de la política de vivienda, durante los primeros años de los gobiernos militares, solía servir, principalmente, a los intereses de los grupos que detenían el poder de las decisiones políticas y económicas. Así, a pesar del volumen de inversiones en los programas dirigidos a los sectores de bajos ingresos, el sentido social de la política en aquel momento, se aplicó, principalmente, al mantenimiento de los privilegios de las capas superiores. Además de eso, según observa Ilza Andrade, fomentó el crecimiento de la industria de la construcción civil, que pasó a ocupar una posición destacada en el proceso de acumulación, de ahí en adelante<sup>70</sup>.

A partir de II PND, según hemos subrayado en los apartados anteriores, es posible notar, aunque limitado al ámbito institucional, un esfuerzo para llevar a cabo algunos cambios en la comprensión y acciones relacionadas con el interés social. De todos ellos son especialmente importantes para el presente análisis, el papel desarrollado por la ley de parcelación del suelo (1969) y las que conllevaron a nuevas actitudes redistributivas de la política de vivienda. En este escenario la noción de interés social vuelve a aparecer con otra formulación y se extiende a los llamados *programas alternativos*, además de incorporarse a los proyectos de servicios de infraestructura urbana.

La ley de parcelación del suelo urbano [Ley 6.766 / 79]<sup>71</sup>, además de intentar aclarar las normas sobre el proceso de elaboración y aprobación de proyectos de *loteamentos*, incorporaba el sentido social del uso del suelo en las ciudades, orientando, incluso, hacia la protección de los componentes ambientales significativos, así como a la adopción de diferentes parámetros para la producción de vivienda de interés social. Este instrumento abrió las puertas hacia los debates que se llevaron a cabo en la década de 1980, sobre el papel del planeamiento urbano en la definición de un nuevo modelo de gestión de la ciudad. Sus planteamientos respecto al concepto de interés social, se tomaron como referente en el nuevo diseño de la política urbana, insertado en la Constitución de 1988.

En el II PND, también se pone de relieve, otra vez, el carácter sectorial de la política de vivienda, siendo esta planteada como parte de la política de integración social e independiente de la estrategia general de desarrollo urbano. Sin embargo, las referencias más destacadas a la vivienda de interés social se insertaron en el ámbito de los programas de acción del gobierno para las regiones, incluyendo la región nordeste, que ocupó una

---

<sup>70</sup> Andrade, 1996, p. 32.

<sup>71</sup> Esta Ley "prevé la parcelación del suelo de los terrenos urbanos y otros asuntos" se aprobó en el año 1969 (Brasil / MINTER, 1979, p. 3).

posición destacada, siendo elegida como un destino especial para los proyectos que planteaban la reducción de los llamados "disparates regionales de distribución de renta"<sup>72</sup>. Como una de las medidas se incluye la propuesta del Plan Nacional de Vivienda Popular [PLANHAP]<sup>73</sup>, que debería destinarse a las familias con bajos ingresos.

Por medio del PLANHAP se introdujeron la mayoría de las enmiendas de ámbito social de la política de vivienda y la definición de las condiciones de acceso a los programas de vivienda del sistema formal de BNH, partir del II PND. En esta guía se identificaba la presencia de los elementos que diferenciaban los contornos de la nueva política de vivienda en relación con la que se implementó hasta 1975. A partir de ella se crearon y se pusieron a disposición del mercado, los gobiernos locales y la sociedad en general, junto con los programas existentes, los llamados *programas alternativos*<sup>74</sup> dirigidos a los sectores de la población que no estaban incluidos en ninguno de los subsistemas del BNH. Sin embargo, el PLANHAP mantuvo la exclusión de las familias con ingresos entre cero y 01 (un) salario mínimo. En sus programas formales, las que se consideraron incapacitadas de "tomar cualquier compromiso financiero a largo plazo"<sup>75</sup>.

Por otra parte, el camino abierto por el PLANHAP fue también determinante en la institucionalización de una política de vivienda de interés social basada en dos líneas de actuación: la formal, ya establecida a través de la producción de los núcleos de urbanizaciones y dependiente de los criterios de la Cartera de Operaciones Sociales del BNH; y el estímulo a los llamados *programas alternativos* referidos, establecidos por el gobierno de la apertura política, y que se plantearon como una opción viable para hacer frente al problema de la vivienda de los sectores sociales de escasos ingresos.

Esta nueva forma de llevar a cabo las acciones relacionadas con la producción de vivienda pone de relieve nuevos cambios en el sentido del social de la política. Aunque manteniendo los criterios de comprobación de ingresos ya establecidos por las directivas del SFH para el acceso a los programas formales, también se introdujeron, en la línea de los *alternativos*, otras acciones de naturaleza asistencial dirigidas, específicamente a los sectores pobres que no encajaban en el perfil diseñado por el sistema.

---

<sup>72</sup> El municipio de Natal fue uno de los elegidos en la asignación de estos recursos, según se demuestra en la parte 3 de la Tesis.

<sup>73</sup> Traducción libre de *Plano Nacional de Habitação Popular* [PLANHAP].

<sup>74</sup> Sobre el contenido de estos programas véase las referencias constantes en los capítulos concernientes a análisis sobre el municipio de Natal (parte 3).

<sup>75</sup> PLANHAP *apud* Veras, 1980, p, 77.

Como resultado de esta orientación, se desplegó a finales de la década de 1970 (1979) uno de los programas más destacados de este eje de actuación del BNH: el *PROMORAR del BNH* (programa para la “erradicación de la infravivienda), que se diseñó para actuar en la recuperación y urbanización de los asentamientos precarios. En este programa, puede identificarse otro aspecto importante de la reorientación de la acción del Estado en la aplicación de la política: se reconocen los *aglomerados espontáneos* o, según se denomina actualmente los asentamientos precarios, como parte de la ciudad, rompiendo, por primera vez, con la idea de que a estos espacios, antes definidos como “cuerpos enfermos”, sólo les correspondía acciones de erradicación<sup>76</sup>.

Sin embargo, aunque la recuperación de la política de vivienda para fines sociales fuera visible, esta no logró imponer un cambio sustancial en la actuación del BNH. Entre los años 1976 y 1984 la producción de vivienda social por medio de las COHABs logró recuperar sólo una parte de los niveles de los primeros años de la política, alcanzando el 27 % del total de la producción del sistema<sup>77</sup>. Por otra parte, el SBPE, que actuaba en las capas de ingresos superiores, mantuvo el nivel de 42%. Dicha situación, según Braga, confirma la idea de que el BNH, a pesar de las inversiones por medio de los programas alternativos, “no logró cambiar el nivel de las prioridades entonces dominantes”<sup>78</sup>.

Cabe señalar que la nueva actitud del Estado también fue articulada, según Andrade, con la introducción de algunas estrategias de democratización de la apertura política del régimen militar, llevadas a cabo, todavía, en el Gobierno de Ernesto Geisel (1974 -1979). Estas estrategias también estaban bajo la influencia de las directrices del Banco mundial, orientadas hacia la necesidad de una mayor "democratización de las relaciones de los grupos en el poder o los ocupantes de los cargos públicos con la población o sus sectores organizados"<sup>79</sup>. En este sentido, se identifica la prevalencia de las reglas de consenso definidas por Claus Offe<sup>80</sup> en la formulación de políticas. En ellas, se introducen, aunque bajo el control institucional del gobierno central, los principios de descentralización y participación social. Esta acción fue, paradójicamente, impulsada por la centralización de las decisiones relativas a la elección de políticas y por la descentralización en su proceso de

---

<sup>76</sup> Véase las experiencias señaladas en los capítulos correspondientes a los análisis sobre Natal (parte 3).

<sup>77</sup> La que también correspondía a la media de todo el periodo 1967 – 1984.

<sup>78</sup> Véase los análisis de Elza Braga (1995, p.100).

<sup>79</sup> Andrade, 1996, p. 48.

<sup>80</sup> Véase a respecto la discusión desarrollado por este autor en Claus Offe, 1975.



aplicación, esta última proporcionada, principalmente, por una cierta articulación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

En lo que respecta a la gestión de los programas y la relación con los actores sociales, el modelo llevado a cabo a partir de este gobierno introdujo una idea de participación ciudadana, que se basaba en el favoritismo político, en cuanto a los criterios de asignación de los programas y distribución de los recursos. Marcus Melo destaca el hecho de que las provincias con mayor asignación de recursos, en su mayoría, también tenían mayor compromiso electoral con el gobierno central<sup>81</sup>.

Sin embargo, este dibujo de la descentralización y participación social en la política urbana, además de la propuesta de consolidar una acción institucional articulada, como señaló Melo, no se materializó. Por una parte, las acciones de planeamiento urbano, en especial las asociadas con los Planes Directores, se mantuvieron incoherentes con las demás políticas sectoriales, incluso la de vivienda; por otra, el gobierno federal se mantuvo dictando las reglas de las políticas sectoriales de manera autoritaria y centralizadas, mientras que a los municipios, que se sometían a los intereses del gobierno federal, les cabía el papel de control sobre los usos y la ocupación del suelo. Las acciones desarrolladas a partir de la segunda mitad de la década de 1980, profundizan en los capítulos siguientes de esta parte de la tesis y en los capítulos 8, 9 y 10 de la tercera parte, concernientes a Brasil y a Natal, respectivamente.

---

<sup>81</sup> Marcos Melo, 1992, p. 99.

## **Capítulo 2**

# LA NUEVA POLÍTICA URBANA BRASILEÑA. EL PROYECTO DE REFORMA URBANA E LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULADOR PARA UNA ACCIÓN INTEGRADA EN LAS CIUDADES.

Desde mediados de los 1980 y, especialmente, a partir de los cambios en el marco político y normativo del país, se ha desarrollado en Brasil una nueva orientación respecto al planeamiento y la gestión urbana, según la cual empieza a considerarse, además de las variables económicas y físico-espaciales, las de naturaleza social, ambiental, cultural y, sobretodo, políticas, garantizándose la participación ciudadana en el proceso de gestión de las ciudades. Esa orientación se fundamenta en los ideales de la Reforma Urbana, que se basan en los principios de la justicia social y ambiental y de la democratización del acceso a la ciudad y a la gestión de las políticas públicas, replanteados con el proceso de re-democratización del país llevado a cabo desde el 1986, siendo incorporados, incluso, al nuevo marco constitucional aprobado en el 1988.

Teniendo como referencia esa orientación, que se fundamenta en los ideales de la Reforma Urbana, se han puesto de relieve las estrategias relacionadas con los cambios en las normativas urbanísticas, que se reflejan en los nuevos Planes Directores Municipales y en

otros instrumentos asociados. A partir de ellos se ha institucionalizado una nueva perspectiva de gestión urbana que supone cambios de actitudes respecto a las políticas urbanas y medioambientales, apoyados en la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda y al medioambiente equilibrado. Tales procesos, impulsados a partir de la nueva constitución del país aprobada en el 1988, se han visto reforzados tras la aprobación de la primera Ley de Desarrollo Urbano del país, el Estatuto de las Ciudades<sup>82</sup> en 2001, y los cambios institucionales realizados en el ámbito del gobierno federal en sexta materia<sup>83</sup>.

Según puede verse en los capítulos siguientes, fueron 15 años desde los primeros cambios en el marco legal (1988), hasta la entrada en escena de los últimos hechos a los que nos hemos referido (el Estatuto y los cambios políticos e institucionales). En este capítulo se presenta un análisis de las primeras estrategias que el Estado y la sociedad brasileña han desarrollado para llevar a cabo dicho proyecto, poniendo énfasis en las acciones (concepción y práctica) dirigidas a la vivienda social y a la protección del medioambiente. Para ello cabe subrayar el vínculo epistemológico del proyecto con la comprensión de "política urbana" propuesta por Lojkine (1981)<sup>84</sup>, referida en el primer capítulo, en especial, la que se define por el campo de la articulación entre las dos dimensiones de la política: la planificación (planeamiento y regulación) y las operaciones sectoriales de urbanismo.

El capítulo está estructurado en cuatro apartados: en el primero, se hace una breve presentación del proyecto de Reforma Urbana, sus orígenes, principios y fundamentos normativos. También se argumenta sobre los vínculos que éste mantiene con los cambios ocurridos en el planeamiento urbanístico y ambiental en ámbitos mundiales. En el segundo y tercero apartados, se desarrolla un análisis sobre la puesta en marcha de la propuestas de la nueva política urbana, sus avances y dificultades, siendo identificados dos momentos: el de su institucionalización en el marco constitucional, los cambios jurídicos y urbanísticos a partir de mediados de los años 1980 y el que se ha desarrollado en toda la década de 1990, en las distintas esferas de gobierno, en especial las de ámbitos federal y municipal<sup>85</sup>. Teniendo en cuenta estos momentos, se subrayan las acciones normativas y político-institucionales relacionadas con la política urbana (y de vivienda) y la protección del

---

<sup>82</sup> Traducción Libre de Estatuto de la Ciudad.

<sup>83</sup> Las acciones respecto a este periodo se analizaran en el apartado siguiente

<sup>84</sup> Véase la delimitación presentada en el primer capítulo de la Tesis en la que se explicita la comprensión del autor respecto a la política urbana.

<sup>85</sup> Un tercer momento puede considerarse a partir de la aprobación del Estatuto de la Ciudad y los cambios institucionales que actualmente han sostenido la política urbana, que se analizará en el capítulo siguiente.

medioambiente, siendo destacables las estrategias de ordenación territorial representadas en los Planes Directores municipales.

En el tercer apartado, se hace un breve análisis sobre los cambios en la política de vivienda en el nuevo contexto, poniendo énfasis en el problema de la vivienda social y en las estrategias urbanísticas que se han puesto en marcha para minimizarlo, según las nuevas directrices de gestión urbana, incluso, la revisión conceptual que se hizo necesaria para el desarrollo del nuevo formato de las políticas. En esta perspectiva, se subraya también la aparición de experiencias en el ámbito local y el fortalecimiento de las correspondientes estructuras de gestión, las cuales son resultado de iniciativas aisladas de la ciudadanía y de la administración municipal. Por otra parte, también se argumenta sobre el agravamiento del problema en el período reciente y la paralización de las acciones de alcance nacional.

### **La idea de la Reforma Urbana en el Brasil, sus orígenes y fundamentos legales.**

El modelo de gestión urbana llevado a cabo en el Brasil desde principios de 2000 se orienta por las prerrogativas del Estatuto de la Ciudad, que se ha convertido en el principal soporte jurídico para los administradores municipales en la puesta en marcha del proyecto de Reforma Urbana. Sin embargo, sus contenidos validan parte de los planteamientos de algunos segmentos sociales que, desde los años 1980, han sido críticos respecto al modelo excluyente de producción de las ciudades, requiriendo cambios en la política urbana, en especial, en lo que afecta las dimensiones ambientales y habitacionales.

En la agenda de los movimientos sociales de aquellos años, se puso de manifiesto la necesidad de adopción de un nuevo modelo de política pública que desarrollase cambios en la desigual distribución de los bienes producidos por el Estado, en las difíciles condiciones de acceso a la vivienda y al suelo urbano por parte de la mayoría de la población, y en el avance del deterioro ambiental. La fuerte participación ciudadana y el crecimiento del activismo social impulsaron la reapertura política del país, lo que dio como resultado el inicio del proceso de re-democratización del país, en el año 1986, con realización de las primeras elecciones generales desde la supresión de la Dictadura Militar<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup>La Dictadura Militar sometió el país durante más de veinte años. El proceso de re-democratización se ha realizado por etapas. El de 1986 se aplicó a la elección de los diputados y gobernadores de las provincias mientras que el de 1989 a la elección del Presidente de la Republica.

Por otra parte, en la consideración del planeamiento como instrumento efectivo de gestión, las propuestas se presentaban en dos direcciones: una que ponía de manifiesto la negación del plan general, con base en la ineficacia del modelo de planeamiento urbano y de la política de vivienda llevada a cabo hasta entonces; otra que exigía la reapertura del debate respecto al proyecto de Ley de Desarrollo Urbano [LDU]<sup>87</sup> planteado a finales de los 1970. La "crisis y la negación del Plan" resultaban de la constatación de la ineficacia del urbanismo racional funcionalista que orientaba los Planes Directores puestos en marcha a gran escala hasta en aquellos años. Estos Planes, que también se basaban en la separación de las distintas dimensiones de la política urbana, no lograron ejercer ninguna influencia sobre el proceso excluyente de producción de vivienda ni tampoco sobre el control del avance del deterioro ambiental. En la defensa de la LDU se ponía énfasis en que ésta, aunque evidenciando la antigua figura del Plan Director, se fundamentara en la consideración del urbanismo real, el que se producía independientemente de la norma<sup>88</sup>. También se planteaba que sus contenidos incluyeran metas y objetivos claros respecto a la política urbana, añadiéndose el principio de la articulación entre las dimensiones sectoriales, en especial la medioambiental y la habitacional y entre todos los ámbitos de gobierno, además de una alianza con los diversos agentes sociales.

Según consta en diversos estudios sobre el tema<sup>89</sup>, la contradicción en la defensa de esta ley se revelaba en el hecho de que, si de una parte ésta se consideraba un instrumento urbanístico necesario al nuevo modelo de política urbana, por otra parte, el diagnóstico que la fundamentaba, ponía de manifiesto el papel excluidor de los instrumentos urbanísticos en general, como promotores de las desigualdades espaciales y de los demás problemas urbanos señalados. En aquel escenario, las ciudades brasileñas reflejaban la ineficacia de los dispositivos de control urbanístico sobre los usos del suelo y la política de vivienda social, ambos conducidos bajo el signo de los intereses nefastos del mercado inmobiliario, lo que también ponía de relieve muchos conflictos socio-ambientales, los cuales no se

---

<sup>87</sup>Traducción libre de *Lei de Desenvolvimento Urbano* [LDU]. Se trata del Proyecto de Ley 775/1983 (PL 775/83), cuyas primeras ideas se plantearon con el avance del proceso de apertura política del país (finales de 1970), siendo impulsado en el ámbito de la entonces *Comissão Nacional de Política Urbana* (CNPU). En la bibliografía de referencia sobre el tema, aunque se identifiquen discrepancias respecto a algunos de los contenidos, se confirma que el texto del Estatuto contempla parte de las ideas planteadas en aquel proyecto. Véase Ribeiro y Cardoso, 2003.

<sup>88</sup> Véanse Maricato (2002) y Liliana Fracaso (2005).

<sup>89</sup> Algunos de estos estudios los iremos refiriendo en el desarrollo del capítulo. Respecto a ellos véanse también: Ribeiro y Cardoso (2003), Raquel Rolnik y Nelson Saule Júnior (2002), Adauto Cardoso (2005), Edésio Fernández (2002), Nabil Bonduki (1995 y 2005), Vera Resende (2003), Nelson Saule Júnior (1999), Ermínia Maricato y Otilia Orantes (2002), entre otros.

habían logrado solucionar por medio de las prácticas urbanísticas llevadas a cabo hasta entonces. Los estudios sobre la realidad urbana brasileña de los años 1980 también se oponían al discurso demográfico e institucionalmente predominante, según el cual los problemas de las ciudades brasileñas (crecimiento de *favelas*, falta de suministros y equipamientos urbanos, aumento del precio de la tierra, deterioro ambiental, entre otros) eran resultado del crecimiento poblacional<sup>90</sup>.

La profundización del debate respecto a esta situación se generó en algunos espacios institucionales más involucrados con el nuevo contexto político del país y en los distintos ámbitos de la ciudadanía, siendo destacada la acción de los movimientos socio-ambientalistas que empezaban a incorporar en sus plataformas las temáticas urbanas<sup>91</sup> y, de otras iniciativas de participación ciudadana involucrados, específicamente, con la cuestión urbana. Entre éstos últimos se puso de manifiesto el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana [MNRU]<sup>92</sup> que reunía planteamientos de distintos movimientos sociales urbanos, entre ellos del Movimiento por la Vivienda Digna<sup>93</sup>. El MNRU se originó en el ámbito de la Articulación Nacional del Suelo Urbano [ANSUR]<sup>94</sup>, creada en los primeros años del proceso de apertura política del país (1979), bajo la iniciativa de la Comisión Pastoral de la Tierra [CPT]<sup>95</sup>, cuya actuación estaba vinculada a la Comisión Nacional de los Obispos del Brasil [CNBB]<sup>96</sup>. Su actuación se fortaleció durante los años 1980 y dio como resultado la construcción del nuevo proyecto de Reforma Urbana y, a consecuencia de ello, la creación del Foro Nacional de la Reforma Urbana [FNURU]<sup>97</sup>, cuya consolidación se ha debido a la acción articulada de fuerzas políticas progresistas surgidas de los movimientos sociales, de la propia ciudadanía y de los intelectuales implicados en la cuestión urbana. Éste se ha convertido en el principal espacio de discusión permanente sobre la cuestión urbana (y habitacional) y, desde la ciudadanía, el principal articulador del debate sobre el proyecto de Reforma Urbana.

---

<sup>90</sup> En los años 1980 la realidad urbana había cambiado drásticamente. La población residente en las ciudades alcanzaba el 81 por ciento de la población total del país, superando, de manera significativa, la población residente en el campo.

<sup>91</sup> La acción de los movimientos ambientalistas empezó a desarrollarse de forma articulada con los otros movimientos sociales urbanos tales como los de vecinos, de trabajadores o de profesionales liberales.

<sup>92</sup> Traducción libre de *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* [MNRU]

<sup>93</sup> Traducción libre de *Movimento por Moradia*

<sup>94</sup> Traducción libre de *Articulação Nacional do Solo Urbano* [ANSUR]

<sup>95</sup> Traducción libre de *Comissão Pastoral de Terra* [CPT]

<sup>96</sup> Traducción libre de *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* [CNBB]. La acción del Movimiento por la Vivienda Digna desarrollaba de forma distinta según la ciudad o región del país. Los más visibles se ubicaban en los municipios de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife y Belo Horizonte. Respecto a la aparición del MNRU véanse Maricato (2002) y Grazia de Grazia (2003).

<sup>97</sup> Traducción libre de *Fórum Nacional de Reforma Urbana* [FNURU].

En la creación del FNUR participaron: sectores progresistas vinculados a la Iglesia Católica; sectores técnicos y Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), que realizaban actividades de asesoramiento a los movimientos sociales y al movimiento ciudadano. En la coordinación del FNUR de los años 2000 han participado diversas entidades, entre ellas: Federación de organismos para la Asistencia Social y Educacional [FASE], Instituto POLIS, Central de Movimientos Ciudadanos [CNP], Unión Nacional en defensa de la Vivienda Popular, Movimiento Nacional de Lucha por Vivienda, Federación Nacional de Arquitectos y Urbanistas, Federación de Sindicatos de Ingenieros, Observatorio de las Metrópolis, entre otras<sup>98</sup>. Al MNRU y al FNUR se deben desde la presentación y defensa de la enmienda popular por la Reforma Urbana en el pleno constituyente, hasta las acciones por lograr avances en la reglamentación de las tímidas referencias (instrumentos de gestión urbana) incluidas en el texto constitucional y, en la actualidad, en el desarrollo del Estatuto de las Ciudades.

El proyecto de Reforma Urbana incorporaba parte de los contenidos de la referida Ley de Desarrollo Urbano, añadiéndole los principios de la justicia ambiental y social, en los que realizaba la recuperación y mantenimiento del equilibrio ambiental, el cumplimiento de la función social de la propiedad y la garantía de la democratización del acceso al suelo y la gestión urbana. Sin embargo, y aunque con objetivos y significados diferentes que reflejan el modelo de la política urbana del momento, la idea y el concepto de Reforma Urbana forman parte del repertorio del planeamiento urbano en Brasil desde hace años, siendo ya definidora de las primeras iniciativas del urbanismo higienista y modernizador de principios del siglo XX. El concepto, basado en la democratización de la gestión y en el control social sobre el uso de la propiedad urbana, apareció, por primera vez, en el año 1963, formando parte del conjunto de las propuestas de reformas de base llevadas a cabo por algunos sectores sociales organizados y que fueron rechazadas por el gobierno de la dictadura instalado en el 1964 y vigente hasta 1985. Dicha propuesta se elaboró por sectores profesionales involucrados a la cuestión urbana y se presentó en el Congreso de los

---

<sup>98</sup>La Iglesia Católica, a través de sus sectores progresistas que dirigían la Comisión Pastoral de la Tierra y la Comisión de Justicia y Paz (CJP), volvió a ocupar, en los años 1980, la posición destacada que tenía antes de la dictadura en el debate respecto a estos temas, habiéndose convertido en uno de los principales articuladores del FNUR. Muchos de los actores y entidades que protagonizaron la creación del Foro permanecen como interlocutores de las luchas en torno a la consolidación de la Reforma Urbana. Traducción libre de *Federação de Orgãos para Assistência Social e Educacional* [FASE], *Instituto POLIS*, *Central de Movimentos Populares*, *União Nacional por Moradia Popular*, [CMP] *Movimento Nacional de Luta por Moradia*, *Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas*, *Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros*, *Federação Nacional de Associações de Funcionários da Caixa Econômica Federal*, *Observatório das Metrópoles*.

Arquitectos del año de 1963, siendo después refrendada en el Seminario “*Habitação e Reforma Urbana*” también realizado en 1964<sup>99</sup>.

*Los vínculos con los planteamientos internacionales para el desarrollo urbano y medioambiental*

Las acciones impulsadas en el Brasil a partir de las contribuciones del MNRU y de los cambios en el marco constitucional formaban parte de un movimiento más amplio, en términos mundiales, que se traducía por una nueva orientación en el proceso de planeamiento urbano en la que puede destacarse la aparición de un nuevo concepto de desarrollo y de una nueva manera de hacer ciudad: el del desarrollo (y de la ciudad) sostenible. El concepto de desarrollo sostenible se difundió ampliamente a partir del informe “Nuestro Futuro Común”, también conocido como “el Informe *Brundtland*”, elaborado por la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medioambiente [CUMMAD], en 1987<sup>100</sup>. Éste informe, que se considera el punto de partida formal para la aparición del concepto, retoma y formaliza en él, los principios del ecodesarrollo en el proceso de planeamiento urbano, poniendo de relieve la necesidad de consideración de sus problemas desde una perspectiva *holística e integrada*, incluyendo los temas medio-ambientales y la participación ciudadana (1972)<sup>101</sup>. En la ciudad sostenible, la idea de “ecodesarrollo” presentada por Ignasi Sachs y ya referida en capítulos anteriores, se traduce por la capacidad humana de realizar un desarrollo endógeno y dependiente de sus propias fuerzas, capaz de promover una armonización de los objetivos sociales y económicos por medio de una gestión ecológicamente prudente y adecuada de los recursos disponibles y del medioambiente.

En el ámbito de la Comunidad Europea, por ejemplo, los planteamientos del informe *Brundtland* y del desarrollo sostenible se han desarrollado desde los años 1990, a través de lo que se ha llamado Reforma Ambiental, siendo destacadas algunas iniciativas punteras,

---

<sup>99</sup>El congreso lo organizó el Instituto de los Arquitectos de Brasil (IAB). Véanse: Maricato (2002, p.144) y Ribeiro (2003).

<sup>100</sup>Traducción libre de *Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente*. [CUMMAD].

<sup>101</sup>Algunos autores identifican dicha referencia en la Eco’92, cuando de hecho se desarrollaron acciones más efectivas respecto a problemática ambiental. En el ámbito de éste trabajo hemos preferido identificar el informe *Brundtland*, y los marcos legales brasileños del año 1988, como referencias para los cambios en las cuestiones urbanas. El término de desarrollo sostenible sustituyó al eco desarrollo. La aparición del concepto se dio, por primera vez, en el año 1980, cuando por encargo de la ONU y bajo la firma de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y del WWF, se elaboró el documento sobre las Estrategias Mundiales de Conservación. Véanse: Orlando Santos Júnior (1995) y Grazia (2003).



tales como: el *“Libro Verde para el Entorno Urbano”* y la *Carta de Aalborg* (1994). El primero, “contiene las directrices para los proyectos financiados por la UE en las ciudades y regiones urbanas, desde objetivos de la preservación del medio ambiente y que ha trascendido sus objetivos inmediatos hasta pasar a ser considerado como el texto de referencia de la reforma medioambiental urbana”<sup>102</sup>. La Carta de Aalborg, por su parte, formaliza los principios generales hacia la definición de estrategias locales para el proyecto de sostenibilidad, definiendo la ciudad como el espacio principal para su realización<sup>103</sup>.

La profundización de las ideas planteadas en el informe enmarca, también, de forma contemporánea en Brasil un doble movimiento: de una parte, el inicio de la *“ambientalização”* de las políticas urbanas y la introducción de las cuestiones urbanas en el debate respecto al medio ambiente; de otra, la difusión de las ideas críticas a las formas tradicionales de planeamiento apoyadas en la exclusividad del saber técnico-científico y en contra al plan general como instrumento único, que se traduce en la constatación de su ineficacia frente a los problemas urbanos, conllevando a la aparición del llamado urbanismo y planeamiento democrático, o la sostenibilidad democrática<sup>104</sup>. El diálogo que presupone la puesta en marcha del urbanismo democrático, se basa, por lo tanto, en una toma de consciencia según la cual las decisiones de la ciudadanía respecto a la vida social y cultural y la organización del espacio deben sobreponerse a las decisiones estrictamente técnicas y a los criterios burocráticos de las oficinas de gobierno y de los sectores ligados al capital inmobiliario. Para llevar a cabo dichos cambios de actitud, hace falta una interacción permanente entre los planificadores y tecnócratas y la comunidad, poniendo de manifiesto la idea de gestión.

En el caso de Brasil, el nuevo paradigma presupone el establecimiento de un conjunto de requisitos para la concreción de otro tipo de política urbana que se traduce, según Ribeiro y Santos<sup>105</sup> en cuatro ejes de acción:

1. “El establecimiento de la gestión democrática, con el fin de ampliar la participación ciudadana y mejorar la eficacia/eficiencia de la acción gubernamental.

---

<sup>102</sup>Véase María Ángeles Alió, 1995.

<sup>103</sup> Ataíde, 2004.

<sup>104</sup> Las críticas al modelo de planeamiento producen respuestas y alternativas distintas en los nuevos modelos de gestión y producción del espacio urbano. Para Acselrad (2001) la sostenibilidad democrática es una de las representaciones del conjunto de los planteamientos de la ciudad sostenible. Respecto al debate sobre la oposición entre el plan y el proyecto urbano, véanse también Oriol Bohigas (1983) y Fernando de Terán (1978).

<sup>105</sup> Traducción libre de los textos de Ribeiro (2003, p. 15) y Santos Júnior (1995, p. 38-39).

2. El establecimiento de reformas en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, las que deben promocionar y fortalecer los mecanismos institucionales que garanticen la participación directa de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad.
3. El fortalecimiento de la regulación pública a partir de la puesta en marcha de los instrumentos de gestión y de la política del suelo que garanticen el funcionamiento del mercado según los principios de la función social de la propiedad y la justa distribución de los costos y beneficios de la urbanización.
4. La inversión de prioridades respecto a las políticas sectoriales para solucionar las necesidades de consumo de las poblaciones más pobres, que sufren en razón de las desigualdades socio-espaciales”.

Según puede verse, la idea de democratización de la gestión constituye la base de todos los ejes planteados para la concreción del proyecto de Reforma Urbana. Dicha idea incorpora las exigencias de la descentralización administrativa<sup>106</sup>, lo que presupone (y estimula), la creación de variados espacios de participación (Consejos técnicos, Conferencias, Presupuesto Participativo, entre otros.), y que deben convertirse en canales de apropiación del conocimiento y de deliberación de la sociedad civil frente al Estado. Tal perspectiva de gestión de las políticas públicas orientada por el principio de la equidad y que se realiza a través del funcionamiento de los mecanismos de democratización de la gestión y de la ciudad, puede garantizar oportunidades iguales de acceso a la información y a la toma de decisión. En este contexto, la idea es que el Plan Director<sup>107</sup>, antes concebido como un documento cerrado, estático e idealizado desde una perspectiva técnica, se convierta en un conjunto de reglas que se articulan y estructuran la participación de todos los actores sociales hacia un proyecto común, el de construcción de las ciudades para el beneficio de todos sus habitantes. Observando las nuevas disposiciones constitucionales, tales reglas deben, también, asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad, lo cual, según los principios de la Reforma Urbana significa adoptar, “el predominio de los intereses comunes sobre los derechos individuales de propiedad, teniendo en cuenta el uso socialmente más justo del espacio urbano de modo que permita una apropiación del territorio por todos los ciudadanos, democratizando sus espacios de poder, de producción y

---

<sup>106</sup>El principio de la descentralización administrativa está presente en todo el cuerpo del texto constitucional, sea en el ámbito de lo político, de lo social o de lo económico.

<sup>107</sup> al como en el modelo anterior, y aunque no formando parte de la enmienda de la Reforma Urbana, el Plan Director se eleva, otra vez, a la categoría de instrumento central del planeamiento municipal.

de cultura y buscando alcanzar la justicia social y la construcción de un ambiente urbano sostenible<sup>108</sup>.

Hay que subrayar, por otra parte, que la idea de planeamiento democrático también ha sido utilizada en el campo de la racionalidad técnica y con base en el “empresariado urbano”<sup>109</sup>, que se puso de relieve en muchas de las acciones de planeamiento llevadas a cabo desde la década de los 1980, por medio de llamado planeamiento estratégico. En este modelo, la idea del Plan como instrumento de inclusión social ciudadana por medio de la participación ciudadana en las decisiones sobre política urbana también va ser apropiado por las representaciones de la ciudad sostenible basadas en la eficacia económica y la modernización ecológica. En esta clase de plan, tal como ya hemos explicado, la creencia en el consenso en cuanto requisito para la resolución los problemas urbanos y ambientales, también se pone de relieve, aunque poniendo énfasis en la adaptación tecnológica, en el predominio de los intereses de la economía de mercado o en “la ciudad como un ambiente de negocios, ajustado a los propósitos de la globalización financiera”<sup>110</sup>.

En este contexto, hay que tener en cuenta que el proyecto de gestión urbana que se diseñó en el Brasil desde finales de los 1980, tuvo también que enfrentarse a muchas dificultades; algunas de ellas originadas en la poca o reducida capacidad de financiación del proyecto en casi todos las esferas de gobierno, la cual se ha reflejado en los límites institucionales y jurídicos implicados en ello, impidiendo el desarrollo de la descentralización financiera de los municipios planteada en el texto constitucional. La década de los 1980 se conoció en Brasil, como la “década perdida” debido a la profunda recesión económica que también afectó al país, como reflejo de la crisis económica mundial que se agudizaba desde finales de los 1970 y que reabrió las puertas, sin límites, al “mercado abierto”. Los efectos de esta situación en el formato de las políticas públicas puestas en marcha desde entonces se expresan en algunas cuestiones, tales como: ¿cuáles son las posibilidades de concreción del planeamiento democrático y distributivo en el contexto de una racionalidad del mercado liberal, que se convierte en dominante, que produce exclusión y acentúa los conflictos sociales?, o ¿en un ambiente de mercado abierto y de economía no reglamentada, sería posible controlar y oponerse a las presiones de los grandes grupos económicos para hacer valer los intereses de la población?

---

<sup>108</sup>Traducción libre del informe del FNRU (1994).

<sup>109</sup>Concepto desarrollado en David Harvey, 1996.

<sup>110</sup>Comprensión desarrollada por Acselrad (2001, p. 22). Véase también el libro “*La cidade do pensamento único*”, que reúne reflexiones diversas críticas sobre este modelo de planeamiento (Arantes et al, 2002).

## **El proyecto de Reforma Urbana. Los caminos hacia la institucionalización**

Es cierto que el proyecto y, principalmente, la idea de Reforma Urbana se impulsaron a partir de la nueva Constitución, en la que se introdujo, por primera vez en el país, un capítulo específico sobre el Medio Ambiente y otro sobre la Política Urbana, este último incorporando, también, las directrices para una nueva política de vivienda. El impulso también se debió en parte, al ambiente de esperanza creado en los años 1980 en torno de la nueva orientación de la Política Urbana que se presentaba como alternativa para la profunda crisis del sistema de planeamiento y del modo de producción de lo urbano vigente, en el que siempre predominó los intereses privatistas del capital inmobiliario y el no respecto a la protección del medio. Aduato Cardoso (2005), para quien el debate constitucional dio lugar a avances, considera que la aprobación de los nuevos planteamientos reveló un momento de débil resistencia y poca articulación de los sectores inmobiliarios urbanos, lo que favoreció a que prevalecieran las propuestas de los protagonistas de la Reforma Urbana, en especial del FNRU, produciéndose, desde entonces, un discurso de afirmación del proyecto en ámbitos nacionales.

Sin embargo, algunos segmentos más involucrados en el tema clasificaron el avance constitucional respecto a la cuestión urbana como "tímido y poco significativo" (reducido a dos cortos capítulos) en el contexto del proceso de re-democratización que acababa de iniciarse y teniendo en cuenta el gran número de planteamientos constantes en la enmienda Popular por la Reforma Urbana<sup>111</sup> presentada por el MNRU, no aprobados en el pleno constituyente. De hecho, tampoco puede despreciarse el significado político de los cambios, si consideramos la reorientación institucional que desde entonces se ha producido en la dirección de la política urbana y ambiental del país, creando las condiciones para el desarrollo de una nueva trayectoria del planeamiento urbano en el Brasil<sup>112</sup>. La diferencia se enmarca en el formato re-distributivo y universalista del sistema de protección social presente en el conjunto de las formulaciones del texto constitucional, por el cual los intereses colectivos deben sobreponerse a los individuales<sup>113</sup>. Por otra parte, el desarrollo

---

<sup>111</sup>Traducción libre de *Emenda Popular pela Reforma Urbana*, que reunió más de 250 mil firmas en todo el país. Véanse: Ataíde (1997), Grazia (2003) y Santos Junior (1995).

<sup>112</sup>Aduato Cardoso (2005) clasifica la trayectoria del planeamiento urbano en Brasil en tres momentos. Los dos primeros corresponden a los periodos mencionados en el capítulo anterior orientados por las ideas del *higienismo* social (el primero) en la primera mitad del siglo 20 y, después, por el tecnocratismo y el desarrollismo que orientaban el planeamiento racional de las décadas de los 1960 y 1970. Los cambios constitucionales de 1988 impulsaron el desarrollo del tercer momento.

<sup>113</sup>Draibe, 1990.

de las acciones y la forma de apropiación de las ideas en los ámbitos regionales y municipales se produjo de forma bastante irregular y no siempre en línea directa con la formulación nacional. Además del tratamiento diferenciado que se aplicó en las temáticas urbanas y ambientales en el propio texto constitucional<sup>114</sup>, las respuestas regionales y municipales respecto a ellos fueron distintas, observando los procesos histórico-culturales de cada lugar, en especial, sus anteriores experiencias en planeamiento, las formas de organización y financiación de las políticas públicas y, principalmente, el juego de fuerzas políticas presentes en su proceso de producción.

En términos generales, entre las acciones positivas y más visibles respecto a los objetivos del proyecto son destacables: los cambios de los marcos jurídicos y urbanísticos nacionales y regionales; el fortalecimiento del Foro del Reforma Urbana<sup>115</sup> cuya actuación impulsó el debate sobre la LDU, dando como resultado su sustitución por un nuevo texto, el del Estatuto de las Ciudades; diversos proyectos y programas puntuales llevados a cabo por la libre iniciativa de los municipios y de las provincias, incluso la reglamentación de los instrumentos previstos en la Constitución. En lo que respecta a las acciones de planeamiento urbano (incluyendo las de vivienda) y ambiental, se ha desarrollado un amplio proceso de discusión, revisión y elaboración de los Planes Directores (Planes de Ordenamiento Territorial) y otros instrumentos urbanístico-ambientales y jurídicos, fundados en nuevas bases conceptuales y promocionando la puesta en marcha de la Reforma Urbana. Entre los instrumentos ha sido destacable la atención hacia la vivienda social, en especial la ubicada en los asentamientos marginales y considerados ilegales, incluso desde la perspectiva ambiental. El eje orientador de dichos instrumentos se plantea según la comprensión de que la naturaleza (y la idea de espacio natural) no debe considerarse como un bien intocable y sin la presencia del hombre<sup>116</sup>. En tal perspectiva, se intenta construir alternativas urbanísticas orientadas hacia una conciliación entre las estrategias de protección del suelo urbano clasificado como de interés ambiental y la consideración de la necesidad social que está en la raíz de determinadas formas de apropiación u ocupación en el mismo suelo.

---

<sup>114</sup> Vera Resende (2003) en Ribeiro y Cardoso, 2003.

<sup>115</sup> Teniendo en cuenta los planteamientos del proyecto de la Reforma Urbana no incluidos en el texto constitucional, incluso los instrumentos necesarios a la puesta en marcha de la función social de la propiedad.

<sup>116</sup> Orientación predominante en la experiencia de conservación ambiental en Brasil hasta la década de los 1980, que se basaba en las teorías tradicionales de preservación del medio ambiente, que no consideraban el hombre como una sus partes. Véase Diegues, 1996, entre otros.

### *Lo medioambiental y lo urbano en la nueva Constitución. Dos caminos paralelos*

Los esfuerzos por poner en marcha los planteamientos respecto a lo urbano y al medioambiente se hicieron más visibles en el primer ámbito, siendo destacables las articulaciones y acciones relacionadas con las políticas de vivienda, las cuales se implicaban directamente en el debate que se generó en torno de la aplicabilidad (o no) del concepto de función social de la propiedad. En realidad, aunque se reconozca el avance del texto constitucional respecto a estos dos temas, incluso por la sintonía con el movimiento internacional respecto a los cambios en el modelo de desarrollo urbano, así como el esfuerzo de aproximación que se ha desarrollado en los últimos 20 años en las iniciativas locales y, en especial, después del Estatuto de la Ciudad, el enfoque en el marco normativo se ha hecho de forma diferenciada y separada desde el principio.

Los dos capítulos dedicados a la Política Urbana y uno al Medioambiente se incorporaron al texto constitucional según objetivos distintos o con dos caminos paralelos<sup>117</sup>. Mientras la Política Urbana ha sido planteada desde la perspectiva de la conquista del derecho a la ciudad, y por medio de instrumentos de la política económica, (Titulo del Orden Económico), el Medioambiente se considera desde la perspectiva de la mejora de la calidad de vida y de las condiciones sociales generales (Titulo del Orden Social). O sea, mientras para las cuestiones urbanas la formulación de la política se basa en las prerrogativas del desarrollo urbano y regional, de la función social de la propiedad o de la reducción de desigualdades, para las cuestiones ambientales se plantean objetivos para el equilibrio o mejora de los recursos naturales o procesos ecológicos, evidenciando una visión romántica preferencial por lo natural.

La cuestión medioambiental en el marco constitucional. El énfasis en lo ecológico

En lo que respecta al medio ambiente, la Constitución brasileña establece que “Todos tienen derecho al medio ambiente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la buena calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la ciudadanía el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones<sup>118</sup>. La idea de preservación y de ambiente equilibrado centrada en lo natural está presente en casi todos los párrafos

---

<sup>117</sup> Perspectiva de análisis también desarrollada por Vera Resende (2003).

<sup>118</sup> Traducción libre del texto “*todos tem direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso como do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e perservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (Brasil, 1988, art. 225).

constituyentes del capítulo, enmarcando una diferencia de enfoque y una ausencia de comunicación entre el planteamiento ambiental y lo urbano. Tal énfasis ha producido algunas dificultades en la protección del ambiente construido, incluso en la formulación de sus correspondientes instrumentos (y responsabilidades) de gestión, limitando su condición de espacio protegido a situaciones específicas (cuando se clasifican como patrimonio histórico, cultural o ambiental-paisajístico), siendo minimizadas las implicaciones económicas existentes en la propia necesidad de la protección del bien considerado<sup>119</sup>.

Sin embargo, también son visibles los intentos de aproximación por medio de la gestión urbana que enmarcan la necesidad de una articulación entre las dos dimensiones. En el ámbito de la política ambiental, se orientan a las Unidades de la Federación (provincias y municipios) para que definan los espacios territoriales merecedores de especial protección y establezcan la obligatoriedad de realización del Estudio de Impacto Ambiental [EIA]<sup>120</sup>, para evaluar las condiciones de instalación de determinadas actividades que comprometen el medio urbano. En esta perspectiva las prerrogativas urbanísticas aplicadas a estos espacios quedarán pendientes de los estudios ambientales, si efectivamente se llevan a cabo, según las orientaciones normativas.

Otro aspecto a considerar en el esfuerzo de articulación es la noción de patrimonio ambiental incluida en el texto constitucional, en que este se convierte en parte del patrimonio cultural, siendo definido como “bienes de naturaleza material e inmaterial, considerados de forma individual o en su conjunto, portadores de referencias a la identidad, a la acción, a la memoria, de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña, entre los cuales se incluyen: [...] los modos de crear, de hacer y de vivir; [...], los conjuntos urbanos y los sitios de valor histórico, paisajístico, [...], ecológico y científico”<sup>121</sup>. Tal concepción abre las puertas hacia la política de las ciudades desde la perspectiva de los ciudadanos y permite, incluso, que se considere algunas prácticas sociales antes ignoradas, como patrimonio cultural, aceptándose como posible y legal la

---

<sup>119</sup> Las dificultades se han hecho visibles en el desarrollo de las políticas urbanas y ambientales a lo largo de los 1990 y hasta el período reciente, en especial en los conflictos institucionales entre los diversos organismos gestores de la política urbana. Dichas dificultades, presentes en el texto constitucional, son discutidas en Resende, 2003, p. 143.

<sup>120</sup> Traducción libre de *Estudo Previo de Impacto Ambiental* [EIA]. Véase Art. 225, IV de la Constitución.

<sup>121</sup> Traducción libre del texto “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] os modos de criar, fazer e viver; [...] os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, (...), ecológico e científico”. Véase Brasil, 2003, Art. 216.

realización de diferentes formas de apropiación del suelo urbano y estimulando un diálogo entre lo colectivo y lo individual.

A pesar de las prerrogativas constitucionales de 1988, el tema del medio ambiente sólo empezará, de hecho, a ponerse de relieve en el debate sobre la ciudad a partir de la década de los noventa, en los marcos legales e instrumentos urbanísticos desarrollados en los ámbitos provinciales, y municipales y bajo el impulso de las resoluciones de la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - la Eco'92 (o la Rio -92), realizada en la ciudad del *Rio de Janeiro* (Brasil) en 1992, y, aún más tarde, en el Estatuto de la Ciudad. En lo que respecta a las normativas, los cambios y avances se notaran en los esfuerzos para la aprobación de los nuevos Planes Directores y, en las perspectivas más sectorizadas y específicas, incluso las de ámbito provincial, definidas en los Códigos del Medioambiente o en los programas de protección del patrimonio natural.

Respecto a la Eco'92, una de las principales contribuciones fue el reconocimiento internacional respecto a que el problema ambiental en la ciudad no podría verse aislado de los demás problemas urbanos. Para el Brasil, este momento se considera como el que, de hecho, promueve una conciencia institucional nacional dirigida a la "ambientalización" de la llamada cuestión urbana<sup>122</sup>. Tal perspectiva vino fortalecida por un movimiento más amplio, caracterizado por un crecimiento del interés mundial respecto al futuro del planeta, lo que dio lugar a la firma de compromisos entre los países presentes a la conferencia para elaborar programas y proyectos, teniendo siempre en cuenta las relaciones entre el desarrollo social y económico y los cambios del medio ambiente<sup>123</sup>.

A partir de las resoluciones de esta conferencia los conceptos de desarrollo y ciudad sostenible, además de formalizarse como una perspectiva para la política urbana, se han convertido en los principales referentes para el documento/programa de las Agendas 21 locales, considerado el principal producto de la conferencia. Este documento se define como un plan de acción para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible y su contenido fue resultado de los informes elaborados por los países y representantes de diversos

---

<sup>122</sup>Esta perspectiva, aunque planteada por los movimientos sociales en los años 1980, y difundida en el Informe Brundtland (1987), no había sido plenamente incorporada al texto constitucional, si consideramos que en ninguno de sus planteamientos se menciona la idea de sostenibilidad.

<sup>123</sup>Muchos de los compromisos se confirmaron en la Conferencia Mundial de Estambul - Turquía, en 1996 – Hábitat II y en la Rio + 10 realizada en Johannesburgo, en el año 2002. El movimiento social critica los resultados y el retroceso de la Rio + 10 en lo respecta la poca concreción de las agendas ambientales y, principalmente, de la posición de los EEUU de no haber firmado el protocolo de Quioto. La conferencia contó con la participación de 178 países y 100 jefes de Estado.



organismos internacionales de protección de la naturaleza (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN: Comisión *Brundtland*, PNUMA, entre otros), en los foros anteriores y en las etapas preparatorias de la conferencia<sup>124</sup>.

En estos procesos, en los que también se realzó la acción permanente de las fuerzas políticas que protagonizaron el desarrollo del proyecto de Reforma Urbana, en especial el Foro Nacional de la Reforma Urbana<sup>125</sup>, se buscaba, además de profundizar y reglamentar los planteamientos constitucionales, superar el aislamiento existente entre los dos campos de actuación de la política. En el caso de las acciones dirigidas a los espacios naturales protegidos ocupados ilegalmente por los llamados asentamientos marginales como las *favelas* o los *loteamentos clandestinos*<sup>126</sup>, la toma de conciencia respecto al problema ambiental empieza a cambiar de enfoque, convirtiéndolo, también, en un problema de vivienda y, por tanto, de política habitacional y urbana<sup>127</sup>.

Sin embargo, la dificultad de compaginar las prácticas entre los dos campos de las políticas no se solucionará a partir de los planteamientos de la conferencia. Será justo a partir del desarrollo de las Agendas 21 y en otras acciones municipales desarrolladas en los años 1990 que se podrán de manifiesto los efectos de la separación enmarcada en el texto constitucional respecto a lo urbano y lo ambiental. En la construcción de las agendas 21, que se han convertido en acciones de naturaleza ambiental, siendo dirigidas, en ámbito nacional, por el Ministerio del Medioambiente, las temáticas urbanísticas y habitacionales no siempre se han incorporado con la importancia que el tema requiere, prevaleciendo los enfoques ecológicos y de protección de la calidad de vida en cuanto ejes de acción principales de los movimientos ambientalistas.

En tal contexto, el desarrollo de las acciones que traduzcan el esfuerzo de articulación entre lo urbano y lo ambiental ha puesto en evidencia el conflicto entre las llamadas agendas

---

<sup>124</sup>Entre los encuentros anteriores cabe señalar la Conferencia de Estocolmo, realizada en el 1972, en la que por primera vez se redactó un texto relacionado con las cuestiones ambientales. (Fernandes, 2002).

<sup>125</sup>El FNUR fue el responsable de la presentación del documento intitulado *Tratado sobre a questão urbana: por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis*, que produjo gran difusión en el conjunto de los informes de la Eco'92 (FNUR, 1994).

<sup>126</sup>Las *vilas*, *favelas*, *cortiços* y *loteamentos clandestinos* son formas de ocupación del suelo bajo la forma de viviendas precarias existentes en las ciudades brasileñas. Las *vilas* (agrupaciones de vivienda similares a los pasillos en España) y los *cortiços* (un tipo de vivienda similar a los corrales en España) se caracterizan por su naturaleza de bien privado y vivienda de alquiler. Las *favelas* son asentamientos espontáneos de naturaleza colectiva, similares a las agrupaciones de barracas o chabolas, definidos por conjuntos de viviendas precarias e insalubres sin titularidad jurídica o cualquier tipo de infraestructura y suministros colectivos urbanos. Véase Mercedes Tatjer (2003) entre otros.

<sup>127</sup>Véase Martins, 2003 en: Maria Ruth Sampaio y Paulo Pereira, 2003.

verde y marrón, que se traduce por los intereses contrapuestos de la gestión ambiental presentes en las Agendas 21 y los de la gestión del suelo urbano y de la producción inmobiliaria, presentes en el debate sobre la cuestión urbana. Los efectos de la separación del debate en la construcción del proyecto de Reforma Urbana, según se explicita a continuación, serán evidentes en otros ámbitos de gobierno y de forma ajustada a la capacidad de gestión las distintas unidades territoriales de la federación.

La política urbana, los primeros planteamientos para los instrumentos de gestión

Respecto a la cuestión urbana, el debate constitucional se ha centrado, desde el principio, en la noción y la aplicabilidad de la función social de la propiedad y de la ciudad, la que poniéndose a favor de los intereses colectivos, afecta directamente el principio del régimen de propiedad y exige del Estado una actuación reguladora que recupere su función social en el contexto de la política urbana. Dicha actuación sólo se pondrá en marcha por medio de una efectiva regulación pública de la producción privada del suelo y de la vivienda orientada por criterios socialmente más igualitarios, frente a los definidos por las leyes del mercado, y bajo un fuerte control social.

Teniendo en cuenta tal perspectiva, la sociedad civil organizada e involucrada en el debate logró introducir en la Constitución de 1988 los dos artículos dirigidos a la cuestión urbana. En uno de ellos (Art. 182), se establece que “la política de desarrollo urbano, llevada a cabo por el poder público, según las directrices generales establecidas en la ley, objetiva el pleno ordenamiento de las funciones sociales de la ciudad y la garantía del bienestar de sus habitantes”<sup>128</sup>. En el otro (Art. 183), se asegura por primera vez para la propiedad urbana, el derecho de tenencia por medio de la Usucapión Urbana<sup>129</sup>) cuando explicita que: “el poseedor de una tierra en suelo urbano con área no superior a doscientos y cincuenta metros cuadrados, durante cinco años seguidos y sin contestación, utilizándola para su morada o de

---

<sup>128</sup> Traducción libre de “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 2003, Art. 182).

<sup>129</sup> Traducción libre de Usucapião Urbana.

su familia, podrá adquirir el dominio sobre ésta, desde que no sea propietario de otro inmueble urbano o rural”<sup>130</sup>.

Por otra parte, aunque la correlación de fuerzas presentes en el escenario del proceso constituyente conllevó a la ampliación de derechos, a partir de la inclusión del concepto de la función social de la propiedad y de algunos instrumentos de gestión en el texto constitucional, tampoco se pudo avanzar con celeridad en su reglamentación de modo que permitiera su inmediata aplicabilidad en los municipios. Por presión de algunos sectores sociales, entre ellos los inmobiliarios y los de la construcción civil, el concepto que debería dar soporte jurídico a los municipios en la puesta en marcha de una política habitacional más igualitaria y menos excluyente, quedó pendiente de reglamentación y de las decisiones de ámbitos municipales, específicamente de los Planes Directores Municipales, a los que se delegó poderes superiores en materia de política urbana. El mismo Art. 182 establece que:

“El Plan Director, aprobado por el Legislativo Municipal, obligatorio para las ciudades que poseen más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana; [...] La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de la ciudad, según definidas en el Plan Director”<sup>131</sup>.

En el ámbito de las competencias del Plan Director se incluyen también la definición de los mecanismos por medio de los cuales, los municipios deberían establecer las condiciones para la realización de la función social de la propiedad. Así, en el párrafo 3º se faculta al poder público municipal,

“mediante ley específica para el área definida en el Plan Director y observando los términos de la ley federal, el derecho de exigir del propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, la promoción de su adecuado aprovechamiento, sin lo cual se someterá a la aplicación sucesiva del parcelación o edificación obligatoria; del Impuesto Predial y Territorial Urbano Progresivo y de la desapropiación en pagos con título de la deuda pública”<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup>Traducción libre de “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (Brasil, 2003, Art. 182).

<sup>131</sup>Traducción libre de O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; (...) A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor; (Brasil, 2003, Art. 182, § 1º y 2º).

<sup>132</sup>Traducción libre de “ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessiva de: Parcelamento o Edificação Compulsória;

El hecho de que los municipios no pudieran aplicar los instrumentos referidos y fuera de los Planes Directores produjo efectos, incluso, en la presunta auto-aplicabilidad de la *Usucapión*, a la vez que, por falta de soporte jurídico y administrativo de los municipios, su puesta en marcha ha estado pendiente de las nuevas determinaciones y estructuras de gestión creadas a partir del nuevo marco legal.

A partir de las referencias constitucionales e impulsados por las críticas al contenido genérico y no auto-aplicable del texto, se produjeron los cambios institucionales y normativos, incluso, en las otras esferas de gobierno, siendo destacables dos movimientos: uno, el que se desarrolló en el ámbito nacional por la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano referida, que reglamentó los capítulos de la Constitución dirigidos a la cuestión urbana; y otro, el que se ha desarrollado en los ámbitos regionales y municipales para ajustar las normativas locales a las nuevas directrices nacionales.

El primero tuvo inicio con la aparición, en el año 1989, de la primera versión del Proyecto de Ley 181/1989 (PL 181/1989), en sustitución al texto original de la Ley de Desarrollo Urbano, contenida en el PL 775/83, cuyo debate se había profundizado desde el proceso constituyente. La lucha por el trámite de la ley y que resultó en la aprobación del Estatuto de la Ciudad en el 2001, 12 años más tarde, fue también dirigida y protagonizada por el Foro de la Reforma Urbana [FNRU]. En ese periodo, el debate nacional sobre la reforma urbana contribuyó al avance de diversos términos urbanísticos en ámbitos municipales y provinciales, siendo también destacada la lucha por la creación del Fondo Nacional de Vivienda<sup>133</sup>, sólo aprobado a finales de 2005<sup>134</sup>. El segundo movimiento produjo, a principios de los años 1990, importantes cambios en todos los marcos jurídicos generales y en las diferentes escalas territoriales, tales como las Constituciones Provinciales y Leyes Orgánicas de los Municipios (LOM) y, posteriormente, el desarrollo de los nuevos Planes Directores en los cuales, se habían depositado todas las expectativas de concreción de las prerrogativas de la Reforma Urbana, inseridas o no en el texto constitucional.

---

Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo y desapropriação com pagamento com título da dívida pública (...) (Brasil, 2003, Art.182, 3º).

<sup>133</sup> Traducción libre de Fundo Nacional de Moradia.

<sup>134</sup> La actuación del FNRU sigue destacable en la puesta en marcha del Estatuto, según se muestra en el capítulo siguiente. Véase: Grazia de Grazia, 2003, y las paginas web del Ministerio de las Ciudades (<http://www.cidades.gov.br/>), del Instituto Polis ([http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=28](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28)), y del propio FNRU (<http://www.forumreformaurbana.org.br>).

## **Construyendo el modelo, las acciones para su desarrollo en los años 1990**

Los avances y retrocesos del proyecto de ley del Estatuto de la Ciudad reflejan la configuración política del país, consolidada a partir de las elecciones generales de 1989, la que resultando mayoritariamente conservadora, no propugnaba los principios de la justicia y igualdad social al acceso a la tierra urbana. Aun así, la sociedad civil organizada, bajo la dirección del FNRU condujo un movimiento nacional permanente en defensa de su aprobación y de otros proyectos relacionados con la reglamentación de la Constitución respecto a la cuestión urbana (Cuadro 2.1). Dicho movimiento, aunque inestable debido al poco interés de los sectores políticos mayoritarios, mantuvo encendida la lucha por la Reforma Urbana en el país, animando a los municipios y provincias a que siguieran con sus iniciativas locales en la misma dirección. A partir de la segunda mitad de los 1990 recibió nuevos apoyos incluso de intelectuales de otras tendencias, conllevando al reinicio del debate sobre el Estatuto en el Parlamento y, algunos años después, a su aprobación.

Un aspecto importante que cabe subrayar, por su relieve en la arena política durante el periodo subrayado en el cuadro, fue el fortalecimiento de una polarización de ideas respecto al modelo de planeamiento deseable para el Brasil. El debate fue protagonizado, por un lado, por los ideólogos de la Reforma Urbana, igualitaria y distributiva, y de otro, por los nuevos seguidores del planeamiento estratégico, productivista y competitivo. Las dos ideas se plantearon en el ámbito de los cambios normativos de aquel momento, dando como resultado propuestas de modelos de planeamiento y de ciudad distintos. Del juego de intereses presentes en la construcción de la política urbana dependería la prevalencia de uno u otro modelo. Aunque la confrontación de dichas ideas se mantienen presentes en ámbitos nacionales y locales, en el proyecto del Estatuto, según puede verse en el capítulo siguiente, resultaron mayoritarias las ideas que orientan hacia una política urbana fundada en los principios de igualdad, justicia social y ambiental. En los Planes Directores y en los otros proyectos urbanísticos de ámbitos provinciales y municipales, la aplicación de dichas ideas reflejó el juego de intereses políticos dominante en cada lugar.

**Cuadro 2.1. Cuadro 2.1. El FNRU y la apuesta en el Estatuto, una cronología**

	<b>Acciones normativas y institucionales</b>	<b>Inserción / acciones del FNRU</b>
<b>1988</b>	Aprobación de la Constitución Federal. Inclusión de <b>los Art. 182 y 183.</b>	El FNRU logra incluir parte de los contenidos de la enmienda popular por la reforma Urbana en el texto constitucional (art. 182 y 183).
<b>1989</b>	Presentado el <b>PL 189/1989</b> bajo el título de Estatuto de la Ciudad, en sustitución al PL 775/83 que disponía sobre la <i>LDU</i> .	El FNRU desarrolló un trabajo permanente de presión y asesoría al Parlamento para los avances y los cambios en el contenido del proyecto.
<b>1990</b>	El Senado aprueba el <b>PL 189/1989</b> . El proyecto empieza a tramitarse en la Cámara de los Diputados bajo el número <b>5788/1990</b> .	
<b>1992</b>	El FNRU se consolida y se acredita en cuanto sujeto colectivo interlocutor de los intereses sociales en la defensa del Estatuto.	Se constituyen las coordinaciones nacionales y regionales. Se crean los Foros regionales para profundizar el debate sobre la Reforma Urbana.
<b>1997</b>	El Proyecto del Estatuto recibe apoyos de otros sectores políticos, siendo presentado en la Cámara de los Diputados bajo el número <b>5.788/1990</b> .	Actuación destacada del FNRU en la mediación de los debates con los nuevos actores políticos respecto a la aprobación del Estatuto. Se constituye una articulación nacional de entidades de la sociedad civil organizada con participación destacada de la CNBB - <i>Confederação Nacional dos Bispos do Brasil</i> , el FNRU y algunos parlamentares de izquierda) en defensa de la aprobación del proyecto de ley 5.788/1990
<b>1998 a 2000</b>	El <b>PL 5.788/1990</b> queda bajo evaluación de diversas comisiones parlamentares (Comisiones de Defensa del Consumidor, del Medio Ambiente y Minorías, de Desarrollo Urbano e Interior y Constitución y Justicia)	
<b>2001</b>	Se Aprueba el Estatuto de la Ciudad, Ley <b>10.257/01</b> que reglamenta el capítulo de Política Urbana de la Constitución Federal	

Fuente: Cendhec, 2005 y Grazia, 2005.

Del juego de intereses presentes en la construcción de la política urbana dependería la prevalencia de uno u otro modelo. Aunque la confrontación de dichas ideas se mantiene presentes en ámbitos nacionales y locales, en el proyecto del Estatuto, según puede verse en el capítulo siguiente, resultaron mayoritarias las ideas que orientan hacia una política urbana fundada en los principios de igualdad, justicia social y ambiental. En los Planes Directores y en los otros proyectos urbanísticos de ámbitos provinciales y municipales, la aplicación de dichas ideas reflejó el juego de intereses políticos dominante en cada lugar.

### *Los Planes Directores, instrumento para la función social de la propiedad*

De todos los instrumentos orientadores de la nueva Política Urbana brasileña, el Plan Director ha ocupado la más destacada posición. En el desarrollo de la primera generación de Planes Directores, los aprobados antes del Estatuto<sup>135</sup> y en los intentos de aplicación aislada de los nuevos instrumentos de gestión desde la década de los 1990, se evidenciaron muchas dificultades de gestión y conflictos que, a su vez, se reflejan en los distintos intereses presentes en el proceso de producción y consumo de lo urbano, así como en la lentitud de la reglamentación del marco normativo y en el bajo grado de participación e implicación ciudadana en las materias urbanística y ambiental.

Si, por una parte, era urgente ajustar los marcos urbanísticos y ambientales en los ámbitos provinciales y municipales para poner en marcha la Reforma Urbana, de otra, hacía falta una normativa general que pudiera garantizar a los municipios la legalidad y aplicabilidad de sus instrumentos. La no existencia de este marco general, que estaba puesto en el Proyecto de Ley del Estatuto (PL 5.788/1990) produjo distintas reacciones e interpretaciones por parte de los municipios respecto a la construcción o revisión de las normativas urbanísticas y ambientales ajustadas al nuevo marco constitucional. Entre los que se involucraron en el proceso y decidieron llevar a cabo los cambios en su modelo de gestión urbana se presentaron muchas dudas e imprecisiones respecto a la constitucionalidad de los instrumentos aprobados y su consiguiente aplicabilidad. En otros casos, se evidenció la polarización referida respecto al modelo de planeamiento, prevaleciendo el discurso de la competitividad y del marketing urbanístico, protagonizado por una articulación entre los empresarios y las elites políticas conservadoras<sup>136</sup>, que se resistían a la reglamentación de los principios constitucionales distributivos; otros municipios, no han logrado construir los consensos para la aprobación de los nuevos planes o cualquier otro instrumento que impulsara algún cambio dirigido hacia el establecimiento de un mayor control social sobre el derecho de propiedad.

Entre los municipios que lograron construir estos consensos, los de *Belo Horizonte* (Minas Gerais), *Porto Alegre* (Rio Grande del Sur), *Recife* (Pernambuco) y *Natal* (Rio Grande del

---

<sup>135</sup>Se retoma la idea desarrollada por Cardoso (2005), según la cual, los Planes Directores aprobados desde el nuevo marco constitucional se clasifican en dos grupos, o dos generaciones: los de antes y después del Estatuto.

<sup>136</sup>Empresarios (sectores ligados a construcción civil y al capital inmobiliario. Como Elites Políticas conservadoras se consideran los partidos políticos liberales y sus aliados (Andrade, 1996).

Norte), por citar sólo algunos ejemplos entre las capitales de provincias, aprobaron sus nuevos Planos Diretores orientados por el llamado urbanismo democrático, los cuales se convirtieron en referencias nacionales en el contexto de la lucha por el derecho a la ciudad y del marco normativo general en construcción<sup>137</sup>. A partir de ellos se ha desarrollado un conjunto de esfuerzos por poner en marcha los instrumentos urbanísticos dirigidos a la democratización del acceso a la gestión y al suelo urbano, así como a la vivienda. Otros municipios, como São Paulo o Rio de Janeiro, los dos mayores centros urbanos del país, a pesar de ocupar posición central y de vanguardia en la formulación de las ideas y en la promoción del proyecto reformista en ámbitos nacionales, forman parte del grupo que no ha logrado construir los consensos que permitieran aprobar (São Paulo) un nuevo plan o avanzar (Rio de Janeiro) en la aplicabilidad de los instrumentos incluidos en el Plan<sup>138</sup>.

Entre los nuevos instrumentos, el que se destacó, recibiendo muchas críticas de los sectores ligados a la construcción civil y al capital inmobiliario y impidiendo (o dificultando), en algunos casos, la celebración de consensos, fue el Suelo Creado<sup>139</sup> o, la “*Outorga Onerosa*”, como se denominó en algunos lugares<sup>140</sup>. Se define como una tasa adicional que se debe pagar al municipio, correspondiente a un potencial edificatorio que se admite por encima de los permitidos por la legislación para determinados sectores de la ciudad. Su aplicación queda directamente vinculada al modelo de zonificación adoptado en los planes para orientar el control de la ocupación del suelo. La idea de zonificación, recuperada por estos planes, se distancia de los criterios unifuncionales de ocupación del suelo utilizados en los modelos anteriores de planeamiento y se orienta por los de densidad y de potencial constructivo permisible para el conjunto del territorio. En esta orientación, algunas áreas podrán recibir un mayor o menor potencial constructivo, dependiendo de los criterios definidos en la zonificación.

---

<sup>137</sup>Otros municipios medianos, en especial los ubicados en el interior de las provincias de la región Sudeste, también han logrado impulsar estos procesos. El Plan Director de Natal formó parte de las experiencias exitosas en planeamiento presentada en la Conferencia del Hábitat II, celebrada en Estambul en el 1996.

<sup>138</sup> El municipio de São Paulo ha desarrollado otras experiencias en el campo de la democratización del acceso a la vivienda, aunque no formalmente articulada con la política urbana. Un buen ejemplo de tales acciones fue el proyecto Mutirão, impulsado a principios de los 1990, bajo la administración del Partido de los Trabajadores (PT). Véase Bonduki (2000)

<sup>139</sup> Traducción libre de *Solo Criado*.

<sup>140</sup> La idea del *Suelo Creado* es un tema recurrente en Brasil desde principios del siglo XX, en el contexto del debate sobre el proyecto de modernización para la ciudad de Rio de Janeiro (entonces la capital del país) que introdujo en el planeamiento urbano las primeras referencias al concepto de Reforma Urbana. (Lilian Fristch, y Pechman, S., 1985, p.139-195) El concepto, tal como se ha considerado en el debate contemporáneo, tiene origen en el “*plafond legal de densité*” [Teto legal de Densité] uno de los instrumentos conductores del urbanismo francés puesto de manifiesto en la década de los 1970. Véase el *Codi de Urbanisme de Francia* (1976), Jean Granelle (1992) y Cardoso (2005), Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (2002) y Fabio Gois (2010)



La idea se basa en que, aplicándose el criterio de igualdad en las condiciones de acceso a la ciudad y de la justa distribución de los bienes producidos por el Estado, todas las zonas se definen como de potencial constructivo único. El Suelo Creado o su similar deberían aplicarse en las zonas que puedan soportar un potencial constructivo diferenciado y más elevado en razón de las cualidades urbanísticas y ambientales que reúne, incluyendo la capacidad de carga instalada. En la mayoría de los planes, estaba previsto que los recursos recaudados con el instrumento se acumularían en un fondo especial y se aplicarían en obras dirigidas a la vivienda social o a la construcción y mantenimiento de la infraestructura<sup>141</sup>.

Sin embargo, según señala Cardoso (2005), el Suelo Creado fue la gran novedad y, a la vez, el protagonista del juego de intereses presentes en la elaboración de esta generación de planes directores. El hecho de que se intentara consolidarlo como instrumento de inmediata aplicación, sin depender de reglamentación complementaria a los planes, en todo el territorio municipal, hizo que se produjeran muchas reacciones por parte de los sectores afectados por las sobretasas en las licencias, impidiendo la aprobación de los planes, como fue el caso de São Paulo. Por otra parte, incluso en los municipios que lo aprobaron bajo la denominación de “*Outorga Onerosa*”, como el de Natal, su aplicación ha tenido dificultades, no se realizando de acuerdo con la normativa<sup>142</sup>. El rechazo a la inmediata aplicación del instrumento tuvo como protagonistas, además de los sectores productivos implicados en la cuestión, los sectores influyentes de la administración, en especial los económicos, que son contrarios a la creación de una cuenta especial alimentado por los recursos recaudados. Esta cuenta, convertida en un fondo especial, se considera componente estructurante del instrumento por el hecho de que puede permitir el control social sobre lo recaudado y su consiguiente aplicación según los objetivos de la política.

En el ámbito de los objetivos de la esta Tesis cabe subrayar el esfuerzo desarrollado por la creación de las Zonas Especiales de Interés Social [ZEIS]<sup>143</sup> también llamadas Areas especiales de Interés Social [AEIS]<sup>144</sup> en algunas noemativas, o por la reglamentación de otros instrumentos dirigidos a la legalización urbanística y de la tenencia de los asentamientos informales<sup>145</sup>. Por otra parte, no todos los municipios que lograran crear o

---

<sup>141</sup> Este es el principio de la idea “*Outorga Onerosa*” que se incluyó en Plan Director de Natal el 1994, según puede comprobarse en cap. 16 de la presente Tesis (Natal, 1994).

<sup>142</sup> Gois, 2010.

<sup>143</sup> Traducción libre de *Zonas Especiais de Interesse Social* [ZEIS].

<sup>144</sup> Traducción libre de *Áreas Especiais de Interesse Social* [AEIS].

<sup>145</sup> En Brasil, este proceso se denomina *regularização fundiária* y se aplica a la regularización urbanística y jurídica de las áreas ocupadas por poblaciones de baja renta que viven en los asentamientos ilegales. El

incluir dichos instrumentos los planes o fuera de ellos, mediante aprobación de una ley específica, lograron ponerlos en marcha, tal como había sido planteado en sus objetivos. Según se explicita en capítulos posteriores, los municipios del Recife y de Belo Horizonte ya habían avanzado en esta dirección, incluso antes del 1988, mientras que en Natal el debate sólo se impulsaría a partir del Plan Director de 1994.

En lo que respecta a la articulación entre los instrumentos urbanísticos y la protección de la naturaleza, también han sido pocos los municipios que han avanzado con alguna estrategia. Los informes apuntan que algunos incluyeron los instrumentos de la Transferencia del Derecho de Construir [TDC]<sup>146</sup> y del Estudio sobre el Impacto de vecindad [EIV]<sup>147</sup> en sus Planes Directores, aunque no todos lograron avanzar en su aplicabilidad.<sup>148</sup> El objetivo de estos instrumentos en la normativa urbanística, en especial la TDC, es fundamentalmente la protección ambiental del bien. O sea, en el caso de su aplicación en un espacio protegido, y según se explicita en el capítulo siguiente, prevalecen los intereses ambientales, dando lugar obligatoriamente a un realojo de las ocupaciones existentes (legales o ilegales).

### **La política de vivienda en la Reforma Urbana. Otro abordaje para lo social**

La perspectiva señalada, orientada por los dos niveles de actuación, el nacional y el local, ha exigido cambios en el formato de producción de las políticas implicadas, dando lugar a la formulación de nuevas bases conceptuales. En lo que respecta al presente estudio, hace falta subrayar los cambios que afectaron a la política habitacional o las acciones que implicaron la vivienda social, dando como resultado otra orientación hacia el sentido social implícito en los programas y proyectos, que se explicita en dos campos de actuación: el de la normativa urbanística y el de la propia producción de la política. El primero, por medio de la construcción de instrumentos dirigidos hacia la regularización urbanística de los

---

estado de la cuestión respecto a estos instrumentos se presenta en los dos capítulos siguientes, en los que se analiza las determinaciones del Estatuto respecto a ello y la experiencia de regularización urbanística y de la tenencia del municipio de Recife. Véase también: Rolnik y Saule Junior (2002) y Bethania Alfonsin (2005 y 2003).

<sup>146</sup> Traducción libre de *Transferencia do Direito de Construir* [TDC].

<sup>147</sup> Traducción libre de *Estudo de Impacto de Vizinhanza* [EIV].

<sup>148</sup> Los informes confirman la aplicación de la TDC en los municipios de Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba y Campo Grande (Rolnik y Saule Junior, 2002). El municipio de Curitiba aprobó y puso en marcha una ley específica para el TDC (Ley N°. 9.803/2000), que *Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo*. Cabe señalar que este municipio ya había acumulado alguna experiencia respecto al tema desde el año 1982, cuando se puso en marcha la Ley 6.337/82 que tenía objetivos dirigidos a la protección de los monumentos históricos, culturales y arquitectónicos.

asentamientos ilegales referidos en el apartado anterior y que afectan directamente la distribución de los espacios habitacionales en la ciudad, en especial los ocupados por la vivienda social. El segundo, por medio de los cambios institucionales que orientan la gestión de la política urbana (y de vivienda) y de los criterios definidores de las condiciones de acceso a la vivienda protegida.

En el desarrollo de las acciones vinculadas a estos dos campos hay por lo menos tres aspectos de la política que nos permite calificar el sentido social que la ha orientado. El primero, se refiere a su relación con la oposición público y privado, y el segundo a su dimensión espacial como producción individual o colectiva. Otro aspecto, de naturaleza institucional y normativa, es que desde los años 1986, con los cambios políticos y normativos generales del país, se han cambiado también las estructuras de gestión y de financiación, afectando el desarrollo de la política.

#### *La dimensión individual del derecho a la vivienda. Entre lo público y lo privado*

Desde mediados de la década de 1960 las acciones dirigidas a vivienda social han sido gestionadas a través de un gran sistema público constituido por: el Banco Nacional de Vivienda [BNH], el Sistema Financiero de Vivienda [SFH] hasta el 1985; La Caja Económica Federal [CEF] y otros Ministerios a partir de 1986 y, en el período reciente, desde el año de 2003, por el Ministerio de las Ciudades [MC]. El sentido de lo social que ha orientado la política tiene origen en el modelo francés de política social de vivienda<sup>149</sup>, puesto en marcha a principios del siglo XX que, según explicitamos anteriormente, incorporó las primeras medidas para asegurar la producción de vivienda también para aquellos cuyas necesidades no eran atendidas por el mercado inmobiliario y que, por ello, deberían ser consideradas como un tipo especial de provisión social. Sin embargo, los programas de vivienda social en Brasil han estado siempre condicionados por las reglas del sistema privado, hecho que ha contribuido a destacar su naturaleza contradictoria y una de sus principales características. Algunos autores<sup>150</sup> clasifican el sistema brasileño de

---

<sup>149</sup> Según hemos explicitado, ese vínculo está relacionado con la aparición del concepto de vivienda social en Francia, y su desarrollo en otros países europeos como España, a principios del siglo XX. Véanse Ataíde (2003), citando Marshall (1967) y Tatjer (2005 y 1998).

<sup>150</sup> Las características de gestión de esa política dieron lugar a diferentes interpretaciones sobre su formato. Su principal fuente de financiación tiene origen en los recursos del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* [FGTS], que era (y sigue siendo) mantenido por las contribuciones obligatorias del mercado formal de los trabajadores contratados bajo el régimen de la Consolidación de e las Leyes del Trabajo [CLT]. El contenido,

producción de vivienda protegida que predominó hasta los años 1990 como del tipo público y privado, y consideran el sentido de lo público como de naturaleza *estatal-privatista*, señalando sus aspectos selectivos y excluyentes. En ese sistema uno de los principales criterios de acceso a los programas de vivienda era la exigencia de una renta mínima que se situaba entre uno y diez salarios mínimos; o sea, que para tener acceso a los programas hacía falta un comprobante de renta que tampoco no resultaba compatible con las condiciones de pago de los sectores de bajos ingresos.

Así como en las primeras referencias del modelo francés, la idea de que el sentido social pudiera estar presente en acciones de naturaleza pública o privada, imprimiendo una naturaleza universalista en la política, no garantizó el alcance social de los proyectos implantados. Por lo contrario, en la mayoría de ellos, la exigencia de una renta mínima para acceder a los programas, se ha revelado, hasta hoy, como un factor de exclusión social. Gran parte de la población supuestamente beneficiaria de una política de vivienda social no dispone de la renta necesaria para acceder a los programas. Las acciones del BNH, sea a través de la promoción pública, sea a través de la promoción privada, aunque hayan cambiado a lo largo de los años, se realizaron siempre según la misma lógica: la lógica de mercado que orienta a la empresa privada. Además de eso, como comprueban varios estudios sobre el tema, el concepto de interés social fue ampliado hasta diez salarios mínimos, y la mayoría de las inversiones se aplicaron en proyectos hacia los sectores de ingresos más elevados y que podrían garantizar el pago de la financiación<sup>151</sup>.

### **Lo individual y lo colectivo en el derecho a la vivienda.**

En lo que respecta a la inserción de los proyectos en el contexto urbano y la naturaleza de la producción, como sea individual o colectiva, hay que considerar algunos otros aspectos implicados en la evolución del concepto. Desde el principio de la actuación del BNH, hasta finales de los años 1970, la utilización del concepto de vivienda social se limitó a la construcción de la unidad residencial, entendida tan sólo como espacio de la morada, sin ninguna preocupación por sus impactos en el territorio. Aunque se hayan construido, en la mayoría de los casos, grandes urbanizaciones (conjuntos habitacionales con muchas

---

los objetivos y el alcance social de tal política pueden verse en los trabajos de Marta Arretche (1990), Sônia Draibe (1990), Marcos Melo (1989) y FINEP-GAP (1983).

<sup>151</sup>Véase a respecto los análisis desarrolladas por Arretche (1990), Bonduki (1995), Ataíde (1997), entre otros.

unidades residenciales - unifamiliares o multifamiliares) el concepto y la financiación se aplicaban teniéndose en cuenta tan sólo la unidad residencial, el espacio de la morada. Con base en esta concepción las grandes áreas de la ciudad que eran ocupadas por las barracas, chabolas y otros tipos de asentamientos espontáneos e irregulares no se reconocían por su necesidad social. La actitud de la política de vivienda (entonces aún separada de la política urbana) frente a estos asentamientos y sus necesidades, cuando no era de indiferencia o de represión<sup>152</sup>, se basaba en la naturaleza individual del problema, siendo dirigidos a las demandas individuales por la compra de la vivienda. Las necesidades colectivas allí generadas quedaban en segundo plano en el grado de las jerarquías de los proyectos, dando lugar a la construcción de viviendas aisladas en gran escala, en grandes urbanizaciones o polígonos, casi siempre, en los afuera del centro urbano, en lugares distantes de los asentamientos de origen. Para la población de bajos (o ninguno) ingresos que ocupaba estos asentamientos, casi siempre considerados ilegales, la opción por el realojo era una de las preferidas en los programas de vivienda social. La mayoría de los proyectos dieron como resultado la formación de parte significativa de los espacios de vulnerabilidad social y ambiental en la periferia del urbano brasileño.

A partir de los años ochenta, con los cambios en el marco normativo, el sentido social en la consideración del problema de la vivienda ha cambiado también y evolucionado continuamente hasta llegar a los noventa con la denominación más ampliada de ZEIS o AEIS que se ha aplicado, principalmente, a los asentamientos marginales. Sin embargo, tal ampliación se ha insertado en las políticas de vivienda de forma lenta y gradual<sup>153</sup>. A principios de los ochenta la primera actitud de la política fue el reconocimiento de las especificidades de esas áreas como objeto de programas de viviendas diferenciados hacia personas sin renta alguna. Dichos programas, llamados "alternativos" tuvieron una naturaleza asistencial y, como las iniciativas anteriores, siguieron muy centrados en las necesidades individuales. Por otra parte, fue por medio de dichos programas que se produjo un primer cambio en el sentido de lo social aplicado en la política de vivienda. El Estado pasó a promover la construcción de viviendas para una parte de la población que no podría pagar por el acceso al suelo urbano, aunque los programas y proyectos no

---

<sup>152</sup>En el sentido de la negación del derecho al asentamiento, que se traducía en una motivación para los procesos de realojo.

<sup>153</sup>A pesar de los avances, con la oferta de proyectos diferenciados para los segmentos sociales de bajos ingresos, los cambios en la política de vivienda de la década de 1980 no observaban las ideas planteadas en el proyecto de la Reforma Urbana y tampoco se apropiaban de los conceptos de ZEIS o AEIS, siguiendo las experiencias ya en curso en algunos municipios.

incorporaban mayores compromisos con otros cambios sociales o político-institucionales implicados en el tema. El formato de la política, concebido en los llamados “*programas alternativos de habitação social*” [programas alternativos de vivienda social] no tenía el propósito de intervenir estructuralmente en la constitución y organización social de los asentamientos espontáneos y en el proceso de segregación socio-espacial que los generaba. Dichos programas no lograron, así, avances significativos en la solución del problema de los asentamientos marginales, habiendo éstos, y su población se multiplicado en las ciudades brasileras en las tres últimas décadas<sup>154</sup>.

De la vivienda aislada a las Áreas de Interés Social. Una cuestión de política urbana

Solamente en los años noventa, por lo menos en términos normativos, el sentido de lo social empezó, de hecho, a cambiar e interferir en el modo de pensar y hacer política urbana y de vivienda en todo el país. A partir del nuevo marco urbanístico, la política de vivienda ha quedado vinculada a la política urbana y el sentido social, antes aplicado a la vivienda aislada, se ha extendido a los procesos urbanos como un todo, estando su utilización asociada a las acciones que garanticen la función social de la ciudad. En este contexto, el control del uso de la tierra urbana, por medio de los Planes Directores, orientado antes por las reglas de la ley del mercado, queda vinculado ahora a lo que se ha traducido por interés social, siendo aplicable no sólo a las relaciones del mercado inmobiliario de la llamada producción formal de viviendas sino que, se ha ampliado hacia todas las formas de producción informal, consideradas ilegales (*vilas, favelas, cortiços, loteamentos clandestinos*, etc)<sup>155</sup>.

En los nuevos marcos legales, la noción de interés social es también ampliada en el sentido de que las ocupaciones irregulares tienen también un significado colectivo en la forma como delimitan el espacio y realizan su vida cotidiana. En este contexto se formaliza el reconocimiento de los asentamientos ilegales como AEIS, concepto que sólo había sido aplicado en experiencias aisladas de algunos municipios sin que produjera impactos significativos en ámbitos nacionales<sup>156</sup>. A partir de esas referencias se plantea que los proyectos y programas de vivienda social que antes se destinaban a la construcción de

---

<sup>154</sup>La población urbana del país ha crecido a gran velocidad en este periodo. En el año 2000 más de 80 por ciento de la población total del país vivía en las ciudades (IBGE, 2000).

<sup>155</sup>Para mejor comprensión sobre el tema se recomienda los análisis de: Ataíde (2005), Fernandes (2002), Saule Júnior (1999), Rolnik y Saule Júnior (2002) y los informes del Ministerio de las Ciudades ([www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)).

<sup>156</sup>Véanse las experiencias del Recife y de Belo Horizonte ya referidas, respecto a la creación de las ZEIS.

unidades aisladas en otros sitios diferentes, incluso mediante procesos de realojo, sean concebidos como proyectos de urbanización para las AEIS. En éstos, el objetivo principal es integrar (física, social y jurídicamente) las comunidades precarias en la trama urbana existente, estando previstos, además de la construcción de nuevas viviendas y mejoras de las existentes, otros proyectos de infraestructura y suministros urbanos de interés colectivo.

En esta orientación se plantea el reconocimiento del derecho a la vivienda a los que viven en estas comunidades, que se formaliza por medio de la regularización urbanística y de la tenencia. El proyecto general de las mejoras urbanísticas del conjunto del asentamiento debe ser resultado de una decisión colectiva, garantizándose la participación de la comunidad en todas las etapas del proceso. En el caso de que dichas ocupaciones estén ubicadas en espacios naturales protegidos, se puede considerar legítima y adecuada la adopción de una actitud de gestión que admita la convivencia entre los instrumentos de control medioambiental aplicados a estos espacios y la regularización de la vivienda social ubicados en ellos. Dicha actitud traduce el reconocimiento de los llamados espacios de la informalidad como propios de la constitución de lo urbano, teniendo también en cuenta, como señala Isabel Oliveira que, “entre esos dos extremos – antagónicos, concurrentes y complementarios – se desarrolla la vida urbana brasileña”<sup>157</sup>.

### *Los cambios en la producción de la política. Algunos apuntes sobre las nuevas dificultades institucionales*

A pesar de los cambios y, de los avances conceptuales respecto al problema de la vivienda social, las dificultades por poner en marcha una política de vivienda más distributiva y menos excluyente siguen presentes en el ámbito de la nueva política urbana. En dirección contraria a sus planteamientos, la mayoría de las acciones han tenido que enfrentarse a las discontinuidades institucionales y a las incertidumbres de la propia lógica de producción de la vivienda, no logrando garantizar una articulación con los instrumentos urbanísticos.

Según hemos referido en el capítulo anterior, hasta el inicio del proceso de re-democratización del país (la Nueva República), y durante más de veinte años, la política de vivienda de ámbito nacional estuvo bajo la dirección del BNH, responsable de la

---

<sup>157</sup>Traducción libre de: “entre esses dos extremos – antagônicos, concorrentes e complementares – se desenvolve a vida urbana brasileira”(Oliveira, 2001).

financiación sistema financiero de la política de vivienda en el país. A partir de la desaparición de este sistema<sup>158</sup>, como parte de los cambios exigidos por los movimientos sociales en el contexto del proceso constituyente y del formato de las nuevas directrices para la política urbana, hasta la creación del Ministerio de las Ciudades en el gobierno Lula (2003), las acciones dirigidas a la producción de vivienda se desarrollaron bajo distintos formatos, pocos recursos y sin una orientación articulada de alcance nacional. O sea, mientras se producían los cambios en el marco normativo y conceptual para la política urbana, se ponían de manifiesto otros problemas resultantes del soporte institucional y financiero, casi inexistente después de la desaparición del BNH. En ese ámbito, los programas y proyectos se desarrollaron sin una coordinación nacional claramente definida, siendo distribuidos según los programas de actuación de los diversos Ministerios, que destinaban pocos recursos al tema de la vivienda, y bajo una acción destacada de la Caja Económica Federal [CEF], la que pasó a incorporar funciones de agente financiero del Sistema Financiero de Habitación [SFH].

Dicha configuración institucional traducían, por otra parte, las prerrogativas de descentralización planteadas en el texto constitucional, que estableció competencias concurrentes entre las diferentes esferas de gobierno, disminuyendo las responsabilidades del gobierno federal. Habiendo disminuido sus responsabilidades en este campo, la acción de esta esfera de gobierno se va retrayendo progresivamente, incluso en la financiación, generando una situación de orfandad para las provincias y municipios, los que, en su mayoría, no estaban preparados para enfrentarse al problema de la vivienda. A partir de entonces y para la mayoría de los gobiernos locales, que había estado siempre pendiente de los recursos, programas y proyectos de ámbito federal, empezó un periodo de extrema crisis al producirse una parálisis en la construcción de vivienda; otros, buscando construir alternativas al problema y disponiendo de alguna autonomía financiera o creatividad en la gestión urbana, intentaron llevar a cabo experiencias, no siempre conectadas a los objetivos de la gestión urbana, generando muchas veces situaciones caracterizadas por una visible disociación entre lo habitacional y lo urbanístico. Algunas de estas situaciones se

---

<sup>158</sup>Según hemos demostrado, el BNH fue extinguido en el 1986 en razón de las severas críticas que venía sufriendo por no cumplir la función social que le correspondía. A parte de considerar los proyectos del BNH como verdaderos "desastres arquitectónicos y urbanísticos", desde el punto de vista de las cualidades constructivas hasta las estrategias de localización en el territorio, el modelo entró en colapso con la crisis económica del régimen militar a comienzos de los 1980, provocando reducción de la capacidad de inversión y de oferta habitacional y un fuerte aumento de la insolvencia. Sus agentes promotores - las *Companhias de Habitação* - que actuaban en las provincias y municipios se someterían a profundas reestructuraciones ajustadas a las necesidades de cada región, siendo también extinguidas o sustituidas en los años siguientes.



profundizan en los capítulos siguientes, correspondientes a la puesta en marcha de la nueva política urbana en el Brasil y la experiencia desarrollada en el municipio de Natal.

### **Capítulo 3**

## **LA POLÍTICA URBANA DEL ESTATUTO DA CIDADE.**

### **INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS**

Desde los esfuerzos para construir una nueva política urbana comentados en el capítulo anterior, hemos llegado al Estatuto de la Ciudad, la primera ley de desarrollo urbano del país. Aprobado en julio de 2001, el Estatuto se ha convertido en la principal referencia jurídica y urbanística para los administradores urbanos y la ciudadanía desde esta fecha. Su aparición en el escenario de las políticas públicas brasileñas, contribuyó a reanudar las expectativas respecto a la Reforma Urbana y a poner en marcha un amplio movimiento, incluso institucional, para llevar a cabo acciones de política urbana (urbanísticas, habitacionales y medioambientales) que reflejaban sus principios.

Sin embargo, el Estatuto es tan sólo un instrumento normativo y como tal, tiene muchas limitaciones respecto a la concreción de sus planteamientos, los cuales dependerán de la acción de la sociedad para convertirse en hechos concretos. Su aprobación se efectuó en un escenario de muchas dudas respecto a la política urbana y, principalmente, respecto a la eficacia de las prerrogativas constitucionales que les correspondían (Art. 182 y 183), poniendo de relieve la necesidad de construcción de un entorno institucional que promocionara, junto a los municipios, la conversión de sus planteamientos en hechos

concretos. Dicho entorno, sólo empezó a materializarse casi dos años más tarde (enero de 2003), a partir de la creación del Ministerio de la Ciudad, en el gobierno del presidente Lula<sup>1</sup>.

En este capítulo, organizado en tres apartados, se presenta, pues, un análisis del Estatuto, las directrices y mecanismos de gestión que incorpora, así como su desarrollo en el ámbito de las estructuras de gobierno, poniendo énfasis en las acciones que se han llevado a cabo en el ámbito del Ministerio de las Ciudades para poner en marcha la gestión democrática y las acciones de regularización urbanística de los asentamientos marginales. En el primer apartado se presenta un análisis de sus directrices y ejes estructuradores, el significado de su aparición para la política urbana brasileña y las condiciones creadas para su aprobación. En el segundo apartado, nos detenemos en los instrumentos urbanísticos que reglamenta, sus implicaciones para la vivienda social, en especial, para la llamada Vivienda de Interés Social y el medioambiente. Se analiza con más detalle los dirigidos a la regularización urbanística y de la tenencia de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], incluso los existentes en las leyes complementarias [*Medidas Provisórias*] que se han aprobado para llenar el vacío dejado en el Estatuto en éste campo, y los instrumentos dirigidos a la protección medioambiental en una perspectiva de integración con la política urbana.

En el tercer apartado, se presenta un análisis sobre el lugar del Plan Director y de los instrumentos dirigidos a la democratización de la gestión urbana. Además, se presentan el ambiente institucional creado para ello a partir (y con) el Ministerio de las Ciudades, las estructuras internas responsables de la política urbana en los distintos campos de actuación y las relaciones que se han establecido entre este organismo de gobierno (federal) y los municipios para la concreción de los instrumentos de democratización de la gestión y del acceso al suelo urbano y a la vivienda. En cuanto a la relación con las otras estructuras de gobierno, también se exponen las iniciativas gubernamentales y de la ciudadanía para superar los conflictos institucionales y articular las acciones planteadas y aún no resueltas en el ámbito del Estatuto, poniendo de relieve las dirigidas a los procesos de regularización de las AEIS ubicadas en los espacios protegidos y sujetas a restricciones urbanísticas.

---

<sup>1</sup>El Presidente Luis Inacio Lula da Silva asumió el gobierno del Brasil en enero de 2003 y instaló una estructura de gobierno adaptada a las prerrogativas y necesidades del Estatuto, para concretar la política urbana.

## **El Estatuto de la Ciudad. Ejes estructuradores, directrices generales**

Tras un largo proceso de negociación (12 años), que empezó con la entrada en escena del proyecto de ley 181 / 1989, el texto final de la ley del Estatuto de las Ciudades, se aprobó el 10 de julio de 2001. Aunque su puesta en marcha dependa de acciones que se superponen el plano normativo, es importante subrayar el significado de su aparición en el contexto del planeamiento urbanístico del Brasil.

Según ya hemos referido, la aprobación del Estatuto en el Parlamento fue resultado de un movimiento social dirigido por el Foro Nacional de la Reforma Urbana desde los años 1980 y que se amplió a mediados de la segunda mitad de 1990, implicando a otros sectores sociales, incluso los conservadores, entre ellos un grupo de parlamentarios y la Comisión Nacional de los Obispos del Brasil. Aunque este periodo también esté marcado por el avance de las ideas de *marketing* urbano del planeamiento estratégico, elegidas por muchos gestores municipales en la orientación de sus planes y proyectos urbanísticos, lo cierto es que, en el ámbito del debate legislativo y del escenario político de entonces, a finales de los años 1990, tales ideas pierden legitimidad a favor de otras experiencias municipales y posiciones orientadas por los principios de la Reforma Urbana, que condujeron a la aprobación del Estatuto en el Parlamento.

Cabe subrayar, por otra parte, que esta victoria no significó la resolución de los conflictos de intereses implicados en su proceso de construcción, ni tampoco que se hayan superado las dificultades de comprensión y aceptación de sus contenidos, en especial, respecto a los objetivos de equidad para el acceso al suelo urbano y la consecuente necesidad de un control jurídico del desarrollo urbano. Para Adauto Cardoso, el crecimiento del movimiento en defensa del Estatuto, y su consiguiente aprobación, “se vio reforzada por los debates que rodearon la participación brasileña en la Conferencia Internacional Hábitat II<sup>2</sup>, y por el recrudecimiento de la problemática social en las ciudades, marcadas por los problemas de las *favelas*, por los movimientos organizados de ocupación de edificios vacíos en las áreas centrales y, principalmente, por la violencia ligada a las organizaciones urbanas (y populares) de tráfico de drogas<sup>3</sup>. Dicha configuración exigió una mayor implicación del

---

<sup>2</sup>Durante la preparación para la Hábitat II, realizada en Estambul (1996), hubo una fuerte movilización popular y un gran debate nacional que definió los términos de la participación del país en la conferencia, la que fue destacada en la exposición que reunió cien experiencias exitosas en materia de planeamiento urbano y de vivienda. Véase Cardoso (2005), Maricato (1995) y Bonduki (1996)

<sup>3</sup>Cardoso (2005, p. 647).

gobierno y de otros sectores para quienes, hasta entonces, el Estatuto no era importante y no debía aprobarse.

Sin embargo, el texto no se aprobó de forma integral. En razón de las muchas controversias jurídicas y disputas políticas generadas en torno del tema, y que siguen produciéndose en la puesta en marcha de la ley, fueron vetados algunos dispositivos, en especial los que trataban de la Concesión Especial de Uso para fines de Vivienda (CUEM-sesión VI, Art. 15-20)<sup>4</sup> y estaban dirigidos a la regularización de la tenencia de los asentamientos informales. Para Edésio Fernández, lo más relevante en la aparición y confirmación del Estatuto, fue la consolidación, en el ámbito del derecho urbanístico brasileño, de un marco conceptual que, bien asimilado, podrá convertirse en referencia central para la debida comprensión e interpretación de las muchas y complejas cuestiones jurídicas intrínsecas al proceso de uso, ocupación y división del suelo urbano, así como para dar soporte jurídico adecuado a las nuevas prácticas de gestión urbana<sup>5</sup>. En este sentido, afirma el autor, la promoción de la Reforma Urbana y el éxito del Estatuto dependerá, en parte, de una reforma jurídica amplia, sobre todo en lo que se refiere a la regulación de los derechos de propiedad y del proceso más amplio de planificación y gestión urbana. Dicha comprensión se ha difundido también en los ámbitos de distintas organizaciones internacionales, habiendo sido, incluso, incorporada a las plataformas de la Agenda *UN-Habitat* y de la Campaña Global por la buena Gobernanza Urbana, ambas del *Programa Habitat* dirigido por la ONU.

En términos generales el contenido del Estatuto se estructura según tres ejes. Uno son las Directrices Generales, en las cuales se afirma el nuevo marco conceptual para el planeamiento y la gestión urbana, basado en la justicia social y la democratización del acceso a la ciudad. Otro, los instrumentos urbanísticos, también llamados instrumentos de gestión, por medio de los cuales reglamenta, incluso, ampliándolos, los definidos en la Constitución de 1988 y que orientan hacia la construcción de un nuevo orden jurídico para los municipios, socialmente más justo y incluyente. Finalmente, los mecanismos que afirman la idea de gestión democrática de la ciudad, en cuanto parte integrante y obligatoria del desarrollo de la política urbana en todas sus dimensiones.

---

<sup>4</sup> Traducción libre de *Concessão de Uso Especial para fins de Moradia* [CUEM]. Véase los comentarios sobre el instrumento más adelante.

<sup>5</sup> Fernandes, 2003, p. 64.

Además de la estructura central, cabe señalar, que el Estatuto reserva especial atención para algunos de sus instrumentos principales (El Plan Director y la gestión democrática), dedicándoles dos capítulos en separado. En ellos afirma sus posiciones como instrumentos centrales de la política urbana municipal, y los instrumentos dirigidos a la legalización urbanística y regularización de la tenencia de los asentamientos informales. Otro aspecto importante son las referencias del texto a la protección del medio ambiente. Aunque manteniéndose en posición inferior a los objetivos de la función social de la propiedad, en los que se someten el interés ambiental al interés social en la consideración de muchos de los conflictos socio-ambientales en la ciudad, se observa con claridad la presencia en la normativa de diversos mecanismos que orientan hacia una acción articulada entre las dimensiones ambientales y urbanísticas, avanzando por lo tanto, en esa materia, respecto a las prerrogativas constitucionales de 1988<sup>6</sup>.

Desde el ámbito conceptual el Estatuto se plantea como un instrumento normativo “público y de interés social que regula el uso de la propiedad urbana, con el fin del bien colectivo, de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio medioambiental” (Art. 1º). Retomando los principios constitucionales de garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana y de la democratización de la gestión, establece un conjunto de directrices en las cuales explicita los conceptos fundamentales que deben orientar el desarrollo de la política y las relaciones entre los distintos ámbitos federativos (país, provincias y municipios), poniendo de relieve el ámbito (y los límites) de la actuación del gobierno federal. Entre esas directrices (Art. 2º), cabe subrayar las que se relacionan de forma más directa con los objetivos de esta Tesis y que explicitan:

- el derecho a las ciudades sostenibles;
- la gestión democrática;
- el modelo de gestión y ordenación territorial con prevalencia del interés social;
- la regularización urbanística y la tenencia;
- y la protección del patrimonio ambiental (natural y construido).

El derecho a las ciudades sostenibles se define como “ el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los

---

<sup>6</sup> Tales referencias no han evitado las evaluaciones negativas respecto al tratamiento dado en el Estatuto a las cuestiones ambientales. Algunos segmentos ambientalistas afirman que algunas de las referencias son meras figuras de retórica jurídica y que el texto del Estatuto contraría las disposiciones constitucionales (Art. 225) respecto al medioambiente (Luiz Roberto Mata, 2002).

servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones presentes y futuras”<sup>7</sup>. Con esta directriz el Estatuto formaliza el principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad para la política urbana, teniendo como prioridad las necesidades de los individuos. Además de eso, introduce en la política de la ciudad la noción de sostenibilidad, formalizando una equivalencia conceptual entre ésta y los principios de la Reforma Urbana la que venía produciéndose lentamente, desde finales de los 1980, en especial, desde la Conferencia Internacional del Medio Ambiente (Rio de Janeiro, Brasil) y de la Hábitat II (Estambul, Turquía).

La gestión democrática se define como la que se realiza “a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano”<sup>8</sup>. Esta directriz, definida como obligatoria en todas las acciones del planeamiento, se traduce en la formalización de los principios de la democracia participativa, potenciando los derechos políticos y la participación ciudadana en materias urbanísticas y ambientales. Considerando la experiencia brasileña en la gestión de la Política Urbana, de corte autoritario y centralizador y con tímida participación ciudadana, lograr poner tal directriz en marcha, significa superar el reto de construir una nueva cultura política, que tenga en cuenta el espíritu público y democrático en la mediación de los conflictos urbanos y ambientales. Para ello se impone como necesaria la organización y la actuación permanente de la sociedad civil en los procesos de decisión de las políticas.

En cuanto al modelo de gestión y ordenación territorial y el predominio del interés social en las acciones reguladas por el Estatuto, cabe subrayar dos directrices importantes: en la primera realza la necesidad de “cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social”<sup>9</sup> y en la segunda, (Art. 2º, VI) establece un conjunto de requisitos que deben ser considerados en los mecanismos de ordenación y control del uso del suelo. Para ello destaca algunos aspectos nocivos del proceso de producción de la ciudad que no cumplen

---

<sup>7</sup>Traducción libre del texto “*o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, a infra-estrutura, ao transporte, e aos serviços públicos, ao trabalho y ao lazer, para as presentes e futuras gerações*” (Brasil, 2001, Art. 2º, I ). Véase también la traducción del Estatuto en el número especial de la revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, Madrid, XXXVII (145-146), 2005.

<sup>8</sup> Traducción del texto “*por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas, e projetos de desenvolvimento urbano*” (Idem, Art. 2º, II)

<sup>9</sup> Traducción libre de texto “*cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social*” (Ídem, Art. 2º, II).

con la función social, los cuales deben ser inhibidos y reprimidos en una ley de ordenación territorial. En este sentido establece que deben evitarse, por ejemplo: la utilización inadecuada de inmuebles urbanos; la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados en relación a la infraestructura urbanas; la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la subutilización o no utilización; el deterioro de las zonas urbanizadas; la contaminación y la degradación ambiental<sup>10</sup>. En esta formulación, el Estatuto afirma la necesidad de utilización la Ley de Uso y Ocupación del Suelo [LUOS], que podrá también formar parte del Plan Director, añadiéndole atribuciones para minimizar los efectos de la especulación inmobiliaria y del deterioro ambiental. En el nuevo contexto, la LUOS, que es un antiguo instrumento del planeamiento urbano brasileño, se define no sólo como un regulador de las actividades urbanas, sino, también, como inductor del proceso de ocupación del suelo e inhibidor de los conflictos entre los usos y ocupaciones incompatibles en la ciudad<sup>11</sup>.

La legalización urbanística y la regularización de la tenencia de las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos se garantizan en la directriz que establece la creación de “normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales”<sup>12</sup>. En esta directriz se reconoce el derecho a la vivienda de las poblaciones que viven en los llamados asentamientos informales, tales como las *vilas*, las *favelas* y los *loteamentos clandestinos*. Se establecen las referencias para la constitución de un marco legal que garantice la seguridad de la tenencia para un gran (en algunas ciudades alcanza el 40%) contingente poblacional que siempre ha estado al margen de la ley desde el punto de vista urbanístico.

Por último, la protección del patrimonio ambiental (natural y construido), además de convertirse en referencia obligatoria en el conjunto de las directrices tiene mención destacada en dos de ellas: la que establece como requisito para el desarrollo de la política urbana la “adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbana compatibles con los límites de la sostenibilidad ambiental, social y económica del municipio y del territorio bajo su área de influencia [y] la protección, preservación y recuperación del medio natural y construido, del patrimonio cultural,

---

<sup>10</sup> Traducción de partes del Art. 2º, VI.

<sup>11</sup> Traducción libre de Rolnik y Saule Junior, 2002.

<sup>12</sup> Traducción libre de “normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (Ibídem, Art. 2º, XIV).



histórico, artístico, paisajístico y arqueológico”<sup>13</sup>. En estas directrices, se reafirma a la noción de ciudad sostenible, en sentido más amplio, asociando lo ambiental a las otras dimensiones de la vida urbana. Por otra parte, la noción de protección ambiental se vincula a las demás dimensiones del patrimonio, validando para el ámbito de la política urbana los términos constitucionales referentes a esta materia.

El conjunto de las directrices explicitan lo que se ha considerado uno de los principales méritos del Estatuto de la Ciudad que es la confirmación, desde el punto de vista jurídico y urbanístico, de un nuevo paradigma para el tratamiento de la propiedad inmobiliaria urbana y la gestión urbana en Brasil. Desde el punto jurídico, según señalan Edésio Fernández y Bethânia. Alfonsin<sup>14</sup>, el Estatuto avanza y sitúa el debate sobre el derecho de propiedad inmobiliaria urbana en la dirección del derecho público. Antes del Estatuto, la regulación del derecho de propiedad, que forma parte del Código Civil Brasileño, se limitaba al ámbito del derecho privado y se orientaba por la concepción liberal e individualista.

Concebido según la perspectiva de la gestión, el Estatuto, más allá de afirmarse como instrumento regulador, impulsa el desarrollo de cambios importantes en el modelo de planificación de las ciudades, los cuales, aunque ya planteados en la Constitución del 1988, no pudieron llevarse a cabo de inmediato, en parte, por las incompatibilidades con el orden jurídico referido. Las ideas de integración entre las distintas dimensiones de la política y de descentralización en la aplicación de los instrumentos urbanísticos y en el desarrollo urbano como un todo, son algunos de los ejes centrales del nuevo modelo de gestión. Por medio de ellos, el Estatuto ofrece los mecanismos para que se establezca una relación estrecha entre la gestión urbana y la ambiental, integrando las acciones de planificación urbanística, de política de vivienda y de política ambiental. E. Fernández (2003), realzando la perspectiva jurídica implicada en el modelo, afirma que “la discusión sobre la gestión urbana (su naturaleza, sus problemas, obstáculos y posibilidades) requiere la integración de tres dimensiones interrelacionadas: gestión político-institucional, gestión político-social, y gestión político-administrativa. [...] La propuesta del derecho urbanístico público es integrarlas de manera renovada”<sup>15</sup>. El Estatuto contribuye pues, al desarrollo de acciones

---

<sup>13</sup>Traducción de dos textos: “*adoção de padrões de produção e de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência*” [y] “*a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico,(...), paisagístico e arqueológico*” (Ibdem, Art. 2º, VIII; XII).

<sup>14</sup> Fernandes (2003) y Alfonsin (2003).

<sup>15</sup> Fernandes, 2003, p. 68.

articuladas e integradas en el propio interior del Estado, en sus diferentes ámbitos federativos o entre sus estructuras administrativas en sus diferentes niveles de gobierno, así como entre el Estado y la sociedad.

### **Democratizando el acceso a ciudad y a la vivienda, los instrumentos**

Para llevar a cabo las directrices de la política urbana los instrumentos de gestión se presentan en tres grupos: en el primer grupo, los ya definidos por la clásica estructura de planificación y que son los planes nacionales, regionales y municipales y cuyas especificidades y diferencias respecto a los modelos anteriores dependerán de la observancia [o no] a las directrices referidas. Entre los municipales se destacan el Plan Director, la zonificación ambiental y el Presupuesto Participativo<sup>16</sup>, los que han atraído para sí las mayores expectativas respecto a la eficacia y la innovación de la política urbana. El Plan Director por su nueva función, convertido en inductor de la política urbana; los dos últimos por representar lo nuevo en la política ambiental y en el desarrollo de la gestión democrática en todos los campos de la política.

El segundo grupo de instrumentos reúne los tributarios y financieros, estos también, en su mayoría, ya incorporados a la política de financiación municipal, siendo su aplicación mejor adaptada a los objetivos del Estatuto. En el tercer grupo están los clasificados como instrumentos jurídicos y políticos, definidos como eje central del Estatuto y que representan el giro en la política urbana en ámbitos nacionales. Entre ellos se encuentran los también llamados "inductores de la política urbana", los de regularización de la tenencia y algunos que orientan la gestión democrática<sup>17</sup>. A continuación se presenta un breve análisis de algunos de los instrumentos inductores, siendo unos tributarios y otros jurídicos y políticos, destacándose los dirigidos a la regularización urbanística (y de la tenencia) y los que se articulan con la política ambiental. Al Plan Director y a los instrumentos de gestión democrática, dedicamos un análisis separado, en el apartado siguiente.

---

<sup>16</sup> En Portugués se denomina *Orçamento Participativo*, pudiendo llamarse tan solamente "OP".

<sup>17</sup> Ronik y Saule Junior (2002), en un análisis sobre el Estatuto clasifican sus instrumentos de gestión en cuatro grupos: Los inductores de desarrollo urbano; los de financiación de la política, los de regularización de la tenencia y los de gestión democrática de la ciudad.

### *Los instrumentos urbanísticos para la realización de la función social de propiedad*

El primer grupo de los instrumentos de inducción reúne, entre otros, los siguientes: parcelación, edificación o utilización obligatorias; Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana [IPTU]<sup>18</sup> progresivo en el tiempo; y; la expropiación por títulos de la deuda pública<sup>19</sup>. Estos instrumentos se aplican a las edificaciones y parcelas urbanas no utilizadas o subutilizadas, y se traducen como herramientas de gestión municipal para inducir y obligar la ocupación de las propiedades urbanas ubicadas áreas ambientalmente adecuadas y ya atendidas con las infraestructuras y equipamientos urbanos. Su puesta en marcha, que según el propio Estatuto, deberá producirse por etapas, uno seguido del otro, en periodos determinados, presupone la ocupación de los espacios ociosos ubicados en el interior de las ciudades que han estado retenidos para la especulación inmobiliaria y, a la vez, un freno a la expansión horizontal hacia la periferia, la que, casi siempre, se realiza de forma precaria, en áreas no atendidas por los suministros y equipamientos urbanos y, muchas veces, inadecuadas para la ocupación desde el punto de vista ambiental (áreas de riesgo, o bajo amenaza de inundaciones o derrumbes, por ejemplo).

En la misma perspectiva y para afirmar los principios de la Reforma Urbana, el Estatuto ofrece también a los administradores y la sociedad otras formas de intervención sobre la propiedad urbana. Para ello, crea y reglamenta un conjunto de otros instrumentos, la mayoría aplicados por primera vez a la gestión municipal, tales como: el Derecho de Tanteo o adquisición preferente, el Otorgamiento Oneroso del derecho de construir, la Transferencia del Derecho de Construir y las actuaciones urbanísticas en consorcios<sup>20</sup>. El primero, el Derecho de Tanteo, garantiza al poder público municipal el derecho de preferencia en la adquisición de suelo puesto a la venta o clasificado como de interés público. Los tres siguientes se presentan con objetivos comunes y se utiliza para capturar de plusvalía. El Otorgamiento Oneroso tiene origen en el concepto de suelo creado ya referido en el capítulo anterior, el que presupone la separación del derecho de propiedad del derecho de construir, aumentando las posibilidades de intervención del poder público para en el mercado de tierras urbanas. La utilización del instrumento ofrece al poder público la

---

<sup>18</sup> Traducción libre Imposto Predial e Territorial Urbano [IPTU]

<sup>19</sup> Estos instrumentos ya formaban parte del texto constitucional del 1988 (Art. 182). En el Estatuto se encuentran relacionados en el capítulo II, sección I, Art. 4º, IV.a y V.i. (Brasil, 2001).

<sup>20</sup> Traducción libre, respectivamente, de: *Direito de preempção, Outorga Onerosa do Solo, Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas* (Capítulo II, sección I, Art. 4º, V.m,n,o,p. (Brasil, 2001).

posibilidad de establecer, y cobrar por ello, tasas adicionales sobre el suelo edificado, según índices diferenciados de aprovechamiento, por encima de los básicos definidos en la normativa urbanística general, utilizando como variables las condiciones ambientales, la disponibilidad de infraestructura u otras especificidades territoriales de cada municipio<sup>21</sup>.

La Transferencia del Derecho de Construir también se aplica a las propiedades y sectores urbanos considerados necesarios para el desarrollo de programas de interés social y, especialmente, de interés ambiental o cultural, como la preservación de inmuebles o conjuntos urbanos de importante valor histórico o ambiental. Según las condiciones específicas de cada municipio, por medio de este instrumento se concede al propietario de los inmuebles afectados por alguna restricción urbanística, el derecho de edificar en otro lugar en condiciones similares a la que tenía en la finca anterior. El cuarto instrumento, las actuaciones urbanísticas en consorcios, permite al poder público establecer convenios y realizar actuaciones conjuntas con los sectores privados o determinados colectivos sociales con el fin de una transformación urbanística en un área específica de la ciudad. Este instrumento ya venía aplicándose en algunas experiencias urbanísticas aisladas, muy difundidas en la década de los 1990, especialmente, en los proyectos de renovación de centros históricos, aunque no siempre articulados con la legislación urbanística y sin observar los principios de la Reforma Urbana<sup>22</sup>.

### *La regularización de los asentamientos informales: hacia una articulación*

La idea de regularización, se considera como "el proceso de intervención pública, en los ámbitos jurídico, físico y social, que tiene como objetivo legalizar la permanencia de poblaciones residentes en áreas urbanas ocupadas en no conformidad con la ley para fines de vivienda, necesitando también, mejoras en el ambiente urbano del asentamiento en su conjunto, en la recuperación de la ciudadanía y de la calidad de vida de la población beneficiaria"<sup>23</sup>. Los instrumentos orientados desde esta perspectiva son los aplicados a la regularización urbanística y de la tenencia y, incluso, al medio ambiente y que constituyen

---

<sup>21</sup> Véanse Rolnik y Saule Júnior(2002) y Roberto Segre y Aduino Cardoso (2003).

<sup>22</sup> Gran parte de estos proyectos se han orientado por los intereses del mercado y las iniciativas de *marketing* de algunos municipios, habiendo contribuido al avance de las ideas del llamado planeamiento estratégico. El modelo adoptado en Brasil en estas acciones se ha orientado, en parte, por experiencias similares, desarrolladas en España desde finales de los 1980. En el municipio de Barcelona estas ideas se impulsaron a partir del proyecto "la Barcelona Olímpica" y, aunque bajo muchas críticas, incluso entre los académicos del Brasil, se han diseminado en diversos campos de actuación desde la década de los 1990.

<sup>23</sup> Traducción libre del concepto formulado por Alfonsín, 2003, p.24.

algunas de las aportaciones más innovadoras del Estatuto y, incluso, por ello, también los que han producido, más controversias y conflictos en su puesta en marcha. Los primeros por conferir legalidad urbanística y jurídica para determinadas formas de producción y apropiación del suelo que contrarían el derecho de propiedad privada, establecido por el orden legal del país. Los segundos por su naturaleza innovadora, siendo la primera vez, aunque muchos los consideren insuficientes, que se formaliza en el derecho urbanístico una perspectiva de integración entre las dimensiones urbanísticas y ambientales de la política urbana.

Las formas de ocupación a las cuales se aplican los instrumentos se produjeron a lo largo del proceso de producción de lo urbano brasileño. A finales de la década de 1990, el diagnóstico era que gran parte de la población residente en las grandes ciudades brasileras, (entre el 40 y el 70 por ciento de la población), vivía en alguna situación de ilegalidad urbanística. Dicha ilegalidad, que está presente de distintas formas, incluso, en algunos de los más pequeños rincones del país, se expresa en dos grupos: las ocupaciones "ilegales" y las "legales". Entre las ilegales están las ocupaciones irregulares y precarias (desde el punto de vista urbanístico y jurídico) para fines residenciales, como las *favelas* ubicadas en áreas privadas o públicas, los *cortiços*, los *loteamentos clandestinos* e irregulares, o las *vilas*; las *vilas* y los *cortiços* se caracterizan por su naturaleza de bien privado y la vivienda de alquiler<sup>24</sup>. Las *favelas* son asentamientos espontáneos de naturaleza colectiva, similares a las agrupaciones de barracas o chabolas, definidos por conjuntos de viviendas precarias e insalubres sin titularidad jurídica y sin dotación de infraestructuras, equipamientos y suministros colectivos urbanos. Entre las consideradas "legales" (desde el punto de vista urbanístico) están las ocupaciones no autorizadas de las viviendas vacías existentes en los polígonos, que sufren permanentes amenazas de desalojo, o las viviendas construidas y ocupadas legalmente y aún sin el documento de propiedad, que son frecuentes en muchos de los barrios antiguos consolidados y en las áreas construidas a través de promoción pública. Muchos de los procesos de regularización imponen la puesta en marcha de acciones que afectan el medio ambiente por el hecho de que las ocupaciones se realizan en áreas protegidas por interés ambiental.

Por otra parte, los tipos de ocupación se diferencian según las regiones y ciudades, reflejando el proceso histórico de constitución de cada lugar. Si, de una parte, en las

---

<sup>24</sup>Las *vilas* son conjuntos de viviendas muy similares a los pasillos de las ciudades españolas. Para mejor comprensión véase el trabajo de Mercedes Tattjer sobre los pasillos de Barcelona (Tattjer, 2003).

ciudades de la región sudeste, los mayores centros urbanos del país, las formas más visibles son los *loteamentos clandestinos* e irregulares, los *cortiços*, la ocupación de polígonos abandonados (São Paulo) y las *favelas* (Rio de Janeiro y São Paulo, Belo Horizonte), en otras regiones, como en las del Nordeste, (Recife, Salvador, Natal, etc.) predominan las *favelas*. En el municipio de Natal, las *vilas* también ocupan fracciones significativas territorio municipal. Según el IBGE<sup>25</sup>, hasta principios de año 2000 los problemas de los asentamientos irregulares y precarios forman ya parte de la realidad de casi 100 por cien de los municipios brasileños con más de 500.000 habitantes, y también, aunque en menor intensidad, de las ciudades medianas y pequeñas. En las grandes ciudades (São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador) ocupan entre el 10 y el 40 por ciento de su territorio<sup>26</sup>.

Desde los debates y acciones por llevar a cabo los procesos de regularización se evidencian las controversias, que expresan posiciones distintas respecto al tema. En éste apartado nos conviene retomar algunos de los argumentos en contra y a favor de la regularización, para una mejor comprensión de las posibilidades y dificultades de su desarrollo. Algunos sectores, coautores y defensores de la reforma urbana, atentos al modelo de gestión propuesto por el Estatuto, consideran los instrumentos y la propia noción de regularización como un avance para el tratamiento de propiedad urbana y de la propia gestión urbana en el país, en la medida en que permiten el rompimiento con la rigidez formal de la configuración de la ciudades y con la idea del derecho de propiedad privada absoluta, estableciendo como prioritario la función social de la propiedad y el reconocimiento de las distintas formas de ocupación y expresión de la vida urbana<sup>27</sup>. Este argumento también se apoya en las proposiciones de John Turner y Hernando Soto<sup>28</sup>, según las cuales la concesión de títulos formales de posesión a los ocupantes de asentamientos informales actúa como medio de conquista de ciudadanía, en la medida en que crea posibilidades de realización de negocios legales y mejoras de sus condiciones de vida, incluso de sus viviendas. Para Soto, convertir el llamado "capital muerto" producido en la economía informal, creciente en gran parte de los centros urbanos de los países en desarrollo, en capital activo para la economía formal, permite que el Estado capture también las plusvalías, realizando políticas públicas y robusteciendo la economía urbana como un todo.

---

<sup>25</sup> Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2000).

<sup>26</sup> El impacto de esa ocupación en la configuración del municipio de Natal se demuestra en los capítulos de la parte 2 de la Tesis.

<sup>27</sup> En el grupo se incluyen algunos de los autores referidos tales como: B. Alfonsin, Adauto Cardoso, Luiz C. Q. Ribeiro, Saule Junior, Nabil. Bonduki, Raquel. Rolnik, Erminia Maricato, incluso la autora, entre otros.

<sup>28</sup> Hernando Soto (2001) y John Turner (1977).

Otros sectores, resistentes a los cambios y, por razones ideológicas, más preocupados con la permanencia de las relaciones de propiedad vigentes, los toman como inconstitucionales y promotores del "elogio a la ilegalidad". Argumentan que el "exceso" de inversiones en programas de urbanización y regularización de asentamientos irregulares puede inducir a los municipios y a la ciudadanía a promocionar la producción informal en detrimento de la formal. Dicha comprensión revela, como afirma Mata (2002), una resistencia para aceptar los preceptos constitucionales y las prerrogativas de la Política Urbana nacional respecto a la función social de la propiedad, alegando que la regularización induce a "conductas ilícitas" que privilegian el no cumplimiento del orden jurídico. A éstos se suman los argumentos provenientes de los sectores medioambientales, tanto sea en el campo de la institucionalidad jurídica o administrativa, como en el de la ciudadanía; ambos se ponen también en contra o expresan preocupación con la utilización de estos instrumentos por considerarlos inadecuados para determinadas áreas de la ciudad, desde el punto de vista ambiental. Para ellos, la prevalencia del interés social sobre el ambiental, que está en la base del derecho a la vivienda, contraría los principios básicos del derecho ambiental, incluso los afirmados en la Constitución. Para Edésio Fernández<sup>29</sup> los obstáculos a la regularización han sido, muchas veces explicitados por el propio Ministerio Público, que "con frecuencia opone valores ambientales a valores sociales [...] aunque en áreas urbanas (públicas o privadas) con asentamientos humanos consolidados, resultantes de varias décadas de ocupación"<sup>30</sup>.

Hay también otros sectores que argumentan que el instrumento, más que revertir, reafirma el derecho de propiedad y se centra en la óptica del consumo. Ana Fani Carlos alerta del peligro de la noción limitada del derecho a la ciudad tal como se introdujo en el Estatuto el que, "debe ser entendido como el 'derecho a la vivienda más servicios', una simplificación que deja de lado el tema del habitar en su dimensión plena"<sup>31</sup>. En sus argumentos, la autora expone "que con mucha facilidad el derecho a la ciudad se transforma también en el acceso a una "mejor calidad de vida", lo que presupone una vida organizada bajo la dirección de un modelo manipulado en torno del bienestar, que produce la satisfacción del individuo involucrado en el consumo, del individuo en su condición limitada de usuario de bienes de

---

<sup>29</sup> Mata, 2002.

<sup>30</sup> Fernandes, 2003, p. 75.

<sup>31</sup> El significado del "hábitat en su dimensión plena" está relacionado con una idea del "derecho al suelo urbano" expresado en el Derecho a la Ciudad de Henri Lefebvre (1991) y que no se valora en la noción de derecho que orienta la política urbana del Estatuto. Según la autora dicha noción debería también incluir la promoción de la "dignidad, distribución de bienes, (...), poesía, alegría de vivir" (Carlos, 2005, p.8).

consumo/calidad ambiental<sup>32</sup>. De hecho, se alerta de los riesgos del exceso de optimismo del enfoque económico presente en la idea de regularización de la ilegalidad defendida por Soto<sup>33</sup> y ya incorporada a las agendas de los organismos financieros internacionales, incluso, el Banco Mundial, como estrategia de combate a la pobreza en los centros urbanos. Para Carlos<sup>34</sup>, dichas estrategias ponen de manifiesto el objetivo principal del modelo de gestión, que es ajustarlo a las necesidades de expansión de la lógica neoliberal<sup>35</sup>.

Por último, los sectores que, aun concordando con los principios incluyentes del modelo de gestión y con los avances que éste conlleva en el tratamiento del derecho de propiedad y en la reforma urbana, son más cautos respecto a los efectos de la regularización sobre las condiciones de vida de los asentamientos. Se alerta para el hecho de que la formalización jurídica puede ayudar a que los habitantes de las ocupaciones sean reconocidos como ciudadanos, pero no asegura cambios en las otras dinámicas promotoras de su exclusión<sup>36</sup>. Fernandes, uno de los articuladores de los cambios en el marco jurídico, defensor de la Reforma Urbana y a favor de un derecho urbanístico basado en el interés público, llama la atención sobre los riesgos de las distorsiones y efectos perversos de algunas estrategias de regularización. Afirma que en el "caso brasileño se puede decir que la legalización formal de la tenencia no garantiza por sí misma la integración socio-espacial, especialmente cuando es promovida a través de la asignación de títulos individuales de propiedad plena"<sup>37</sup>. En este sentido, hay que estar atento a la elección de los instrumentos y los objetivos jurídicos y políticos implicados en ellos.

A parte de las argumentaciones contrapuestas, que han alimentado el debate respecto al tema y que se reflejan en las acciones llevadas a cabo en distintas unidades territoriales del país, los instrumentos de regularización urbanística y de la tenencia aquí considerados cumplen la función de reglamentar el derecho a la vivienda ya previsto en la Constitución del 1988 en cuanto derecho fundamental (art. 6º) así como, en los sistemas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, adonde también es reconocido

---

<sup>32</sup> Carlos, 2005.

<sup>33</sup> Soto, 2001.

<sup>34</sup> Carlos, 2005.

<sup>35</sup> Véase Rolnik (2002) y Carlos (2005).

<sup>36</sup> Fernandes (2003 y 2005) y Alain Gilbert(1987).

<sup>37</sup> Fernandes , 2005, p. 719.



como derecho humano. Los instrumentos aplicados a los dos ámbitos referidos son los que se subrayan a continuación<sup>38</sup>.

- Zonas Especiales de Interés Social [ZEIS]
- Concesión Real del Derecho de Uso[CDRU]<sup>39</sup>;
- Concesión de Uso Especial para fines de Vivienda [CUEM];
- Usucapión Especial de inmuebles urbanos;
- Asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos;<sup>40</sup>

En el análisis de estos instrumentos cabe subrayar, ante todo, algunas consideraciones. La primera se refiere al énfasis presente en la dimensión jurídica de la regularización. De los cuatro instrumentos, sólo uno, el que dispone sobre la institución de las ZEIS se inserta directamente en el campo de la planificación urbanística y su aplicación se refleja en el conjunto de la ciudad. Por otra parte, el Estatuto no establece ninguno tipo de reglamento en ámbitos nacionales para las ZEIS, remitiéndolos todos a las decisiones de ámbito municipal. Los demás se aplican a la regularización de la tenencia con reflejos directos en la propiedad, siendo establecidas las condiciones generales para su utilización en ámbitos nacionales. Una segunda consideración es que, habiendo implicación con los instrumentos aplicados a la captura de plusvalía comentados en la sección anterior, la utilización de cualquiera de los instrumentos de regularización queda también vinculada a las determinaciones del Plan Director municipal, el cual establecerá también las condiciones para la creación de las ZEIS y la aplicación, en sus dominios, de los instrumentos jurídicos más adecuados. Al Plan Director, se le obliga pues, establecer los medios por los cuales se promocionará la integración entre las dimensiones jurídica, urbanística y ambiental del proceso de regularización en su totalidad. También cabe subrayar que no todos los instrumentos forman parte del Estatuto y tampoco se crearon a partir de él. Por fin, delimitamos el énfasis del análisis, que estará más centrado en la dimensión urbanística del proceso y que se expresa en las ZEIS, reservando para un segundo nivel el contenido jurídico de los instrumentos de regularización de la tenencia.

---

<sup>38</sup> Cap. II, sección I, Art. 4, V, f, g, h, j, r (Brasil, 2001).

<sup>39</sup> Traducción de *Concessão Real de Direito de Uso* [CDRU]

<sup>40</sup> Desde diciembre de 2008 se aprobó la Ley nº 11.888 que institui la Política Nacional de asistencia técnica a los proyectos de mejoras y construcción de vivienda social y asentamientos populares.

## La regularización urbanística de la informalidad en las ZEIS (o AEIS)

Las ZEIS o AEIS [Áreas Especiales de Interés Social], como lo han preferido denominar algunos municipios, se definen como instrumentos de integración de los llamados espacios clandestinos a la ciudad legal y se aplican, preferentemente, a los espacios urbanos destinados a la producción y mantenimiento de la vivienda de interés social. En el municipio de Natal, en que se centra el presente estudio (parte II), se ha utilizado la denominación de AEIS y por ello, también será aquí la elegida a partir de este punto. La aplicación del instrumento presupone el reconocimiento urbanístico y jurídico de determinadas parcelas urbanas ocupadas ilegalmente por la población de bajos ingresos y utilizadas para fines de vivienda de interés social<sup>41</sup>. Dicha legalización se basa en el concepto ampliado de vivienda de interés social, cuya aplicación, desde que se puso en marcha el nuevo paradigma de la política urbana en Brasil, ha cambiado también el sentido de las políticas de vivienda, orientándolas en dos direcciones: que deben realizarse de forma integrada a la política urbana, y que también se aplica a los conjuntos urbanos, no limitándose a la producción de viviendas aisladas, tal como se produjo en momentos anteriores de la política de vivienda del país.

La idea central que fundamenta el instrumento, según señalamos en el capítulo anterior, es que se pueda incluir en el modelo general de zonificación de la ciudad un tipo especial de área (o zona), confiriéndole una legalidad propia, cuya forma de ocupación se oriente por criterios especiales y ajustados a las diferentes características físico-ambientales, culturales y socio-ambientales de los asentamientos. En esta perspectiva, la delimitación de una AEIS significa, además del reconocimiento de la diversidad de los distintos territorios urbanos, expresión por excelencia de la democratización del acceso a la ciudad, la posibilidad de llevar a cabo nuevas actuaciones urbanísticas que incorporen los desafíos propios de estos espacios, tales como:

1. Inclusión de parcelas marginadas de la ciudad que no han podido ocupar el suelo urbano por medio de las reglas legales;
2. Construcción de una legalidad propia para los asentamientos implicados, promocionando así la extensión del derecho de ciudadanía a la población residente<sup>42</sup>;

---

<sup>41</sup> Traducción libre de Rolnik y Saule Junior, 2002, p. 189.

<sup>42</sup> *Ibden*, p. 156

3. Introducción (o extensión) de suministros y equipamientos urbanos por medio de los proyectos de urbanización en áreas antes no atendidas;
4. Adopción de un mayor control ambiental de los territorios ocupados;
5. Regulación del conjunto del mercado de tierras en una perspectiva más equitativa, como resultado de una disminución de las diferencias entre las diversas formas de ocupación del suelo;
6. Introducción y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana directa en los procesos de definición de las inversiones públicas y en los proyectos de urbanización para consolidación de los asentamientos;
7. Aumento de ingresos en las cuentas públicas municipales, como resultado de los impuestos recaudados en las áreas regularizadas;
8. Aumento de la oferta de tierras para los mercados de bajos ingresos;

De hecho, entre los cuatro instrumentos de regularización de la vivienda informal destacados, las AEIS es el único que se establece con énfasis en la dimensión urbanística. Su delimitación se establece en el ámbito de las normativas que orientan las condiciones de uso y ocupación del suelo urbano -la Ley de Uso y Ocupación del Suelo (LUOS), los Planes Directores municipales o similares-, debiendo éstas definir los criterios de legalización según las características de los asentamientos, que pueden ser: las *favelas* o similares ubicadas en terrenos públicos o privados; los *loteamentos irregulares* considerados de interés público y que, como tales, se reconozca la necesidad de promover la regularización urbanística y de la tenencia, así como la provisión de suministros y la recuperación ambiental<sup>43</sup>; u otros espacios de la ciudad que reúnan las características que justifican dicha delimitación.

La utilización del concepto forma parte de la cultura urbanística del país desde principios de los años 1980. Se incluyó, por primera vez en las LUOS de algunos municipios brasileños, como Recife y Belo Horizonte y Diadema, a principios los años 1980<sup>44</sup>. Tiene origen en las luchas de los movimientos sociales críticos con el modelo de política de vivienda de entonces, y en este caso, de los originarios de los asentamientos, contra los programas de *remoção de favelas* [realojo] llevados a cabo por todo el país en la década de

---

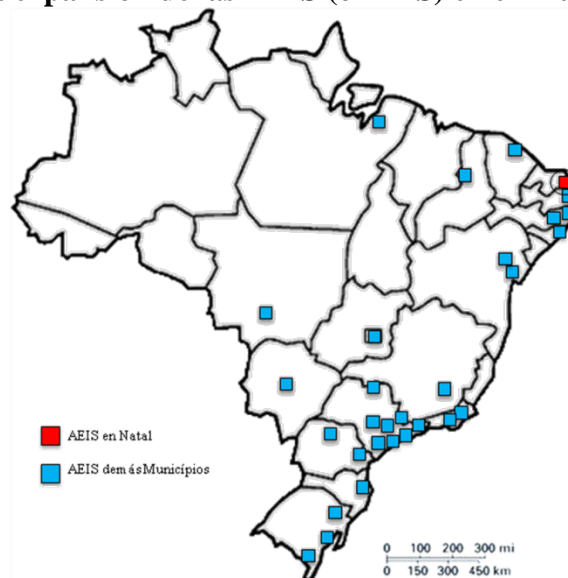
<sup>43</sup> La regularización de los *loteamentos clandestinos* está en conformidad con la anterior ley de parcelación del suelo urbano -Ley 6766/1979-, que establece condiciones para que los ayuntamientos promocionaran la regularización en *loteamentos* amenazados de deterioro y con el fin de proteger la integridad física de los dueños de las parcelas.

<sup>44</sup>La experiencia de Recife, considerada pionera, se analiza con más detalle en el apartado siguiente.

1970. Estos movimientos proponían, como alternativa al realojo, la consolidación de los asentamientos con programas de urbanización y regularización de la tenencia, con el fin de proporcionarles su integración en la estructura urbana.

Después de la Constitución, en 1988 y, especialmente, con el crecimiento del debate sobre la nueva política urbana y de las experiencias de gestión<sup>45</sup>, a partir de los años 1990, la utilización del concepto se extendió hacia otros municipios, aunque sin lograr los cambios deseados respecto a los procesos de regularización y en relación a las políticas de la ciudad en su conjunto<sup>46</sup>. Entre los municipios que adoptaran de inmediato el concepto, incorporándolo a sus Planes Directores a principios de 1990 y convirtiéndolo en una de las estrategias de gestión urbana (y de políticas de vivienda), se destacan los ubicados en las Regiones Sureste (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte), Sur (Porto Alegre) y Noreste (Recife, Natal), según puede verse en la Figura 3.1, que revela la expansión de las AEIS hasta el año 2001, cuando la aprobación del Estatuto se estaba concluyendo.

**Figura 3.1 - La expansión de las AEIS (o ZEIS) en el Brasil hasta el 2001**



Fuente: Elaboración propia desde Souza y Leal (2005) y Rolnik y Saule Junior (2002).

Desde el año 2001, la adopción del instrumento como estrategia de gestión municipal ha evolucionado de forma significativa por todo el país, “pasando de 647 municipios con ZEIS (o AEIS) en 2001, para 672 en 2005 y 1.799 en 2009, correspondiendo este último periodo

<sup>45</sup>Como ejemplos de las experiencias se destacan: la 1ª generación de los nuevos planes directores, los programas de mejoras de *favelas*, los proyectos habitacionales por iniciativa municipal y el presupuesto participativo, todas desarrolladas en los años 1990, cuando aún se estaba construyendo el modelo.

<sup>46</sup>Véase Alfonsin (1997), Ataíde(1997); Rolnik y Saule Júnior (2002) y Bonduki (2005).

(2005-2009), cuando también toma impulso el proceso de elaboración de los nuevos Planes Directores Participativos, a un incremento de 168%<sup>47</sup>. Dicha evolución también se confirma en los municipios que estaban obligados a elaborar o revisar sus Planes Directores, observándose en este grupo un incremento de 145%, pasando de los 403 municipios con AEIS en 2005 para 991 en 2009<sup>48</sup>, según demuestran Orlando Santos Junior y Daniel Montandon, a partir de datos del IBGE<sup>49</sup>.

*La regularización de la tenencia y la democratización del acceso a la propiedad.*

Algunos de los instrumentos de regularización de la tenencia, como la Concesión de Derecho de Uso [CDRU] y la Usucapión Urbana, ya formaban parte del orden jurídico sobre el derecho de propiedad del país desde algunos años, aunque con resultados poco significativos. La CDRU se instituyó por medio del Decreto-Ley 271 (1967), aunque fue poco utilizada, especialmente, para la vivienda social<sup>50</sup>. A la Usucapión Urbana ya reglamentada en la Constitución para los propiedad individual, el Estatuto añade la posibilidad de regularización colectiva de los terrenos ocupados, con fines prioritarios en el interés social, lo que se ha considerado un gran avance como alternativa jurídica de regularización para las *favelas* ubicadas en áreas privadas o de otros sectores y urbanos (barrios, *loteamientos clandestinos*, entre otros...) populares, legalmente constituidos, ocupados [o no] por infra-viviendas y todavía pendientes de regularización de la tenencia. La Concesión de Uso Especial para fines de Vivienda [CUEM], aunque planteada en el Estatuto<sup>51</sup>, fue vetada por el presidente tras su aprobación en el Congreso Nacional, siendo reglamentada unos meses después por medio una ley específica, la *Medida Provisoria 2.220/2001*.

La CDRU y la CUEM son concesiones de uso de terrenos públicos y, como tales, se definen como un contrato que el poder público establece, autorizando la utilización de un bien sin transferencia de dominio. O sea, la propiedad (los inmuebles) permanece bajo la

---

<sup>47</sup>Traducción libre de texto de Santos Junior y Montandon (2011, p.31).

<sup>48</sup> Santos Junior y Montandon (2011, p.31). Lo análisis sobre el proceso de elaboración de los Planes Directores Participativos [PDP] se presenta en el apartado siguiente.

<sup>49</sup>Orlando Santos Junior y Daniel Montandon (2011) y IBGE, Perfil dos municípios Brasileiros / MUNIC (2001- 2009), disponible en [www.IBGE.gov.br/home/estatística/economia/perfilmunic](http://www.IBGE.gov.br/home/estatística/economia/perfilmunic), visitada en diciembre de 2011.

<sup>50</sup>Según Alfonsín (1997), para quien la CDRU es un instrumento administrativo, el Código Civil ya previa su utilización limitándolo al ámbito privado familiar. El decreto 221/67 lo amplió para personas jurídicas de derecho público y otras situaciones no previstas en el Código.

<sup>51</sup> Capítulo II, sección VI, Art. 15 a 20).

responsabilidad del poder público, que concede a sus ocupantes el derecho de usarla por un tiempo determinado. La Usucapión se aplica a la tenencia de propiedad edificada en áreas privadas y su concesión queda condicionada a los requisitos establecidos en el Estatuto. En cuanto al significado de estos instrumentos en el contexto de la nueva gestión, cabe subrayar que la regularización se considera como parte de los requisitos exigidos para que la propiedad cumpla su función social, evitándose la idea de regularización restringida al ámbito individual, ya utilizada en momentos anteriores. En el caso de las AEIS, la regularización de la tenencia es tan sólo una de las etapas del proceso de integración de los asentamientos a la ciudad, que incluye también su delimitación y las condiciones generales de ocupación en el ámbito de la normativa urbanística (Plan Director) y las obras de urbanización. En este sentido la aplicación de la CDRU asume características similares a la CEUM. En el caso de los terrenos ocupados para fines de vivienda social se podrá utilizar cualquiera de los instrumentos, observando los requisitos definidos para cada uno.

La CDRU es un "contrato en el cual la administración transfiere el uso remunerado o gratuito de terreno público a un particular, para fines de urbanización, industrialización, edificación, cultivo de la tierra u otra utilización de interés social"<sup>52</sup>. Sin embargo, reposiciona su aplicación en los programas de vivienda de interés social, haciéndolo obligatorio en los contratos de financiación de esta modalidad y afirmando la naturaleza del bien concedido como un bien público. Establece, así, que "en los casos de programas y proyectos de vivienda de interés social, desarrollados por los organismos y entidades de la administración pública, con actuación específica en esa área, los contratos de CDRU en inmuebles públicos podrán ser convenidos de forma colectiva" y: I. tendrán, [...], carácter de escritura pública, [...]; II. Constituirán un título de aceptación obligatoria en garantía de los contratos de financiación habitacionales<sup>53</sup>. Desde la perspectiva de la gestión democrática, también se plantea la realización de la concesión de forma colectiva, otorgándose su administración, incluso, para una asociación de moradores o cooperativa de vivienda constituida por los beneficiarios del programa.

La CUEM se aplica de forma gratuita a los individuos que hasta el 30 de junio de 2001 estaban ocupando tierras públicas para fines de vivienda o comercio, en parcelas de hasta 250 metros cuadrados y que puedan justificar su utilización para sí o su familia, durante un

---

<sup>52</sup> Traducción libre de Meireles (2001, p. 486), citada en Rolnik y Saule Junior (2002). El Estatuto no profundiza este instrumento en el conjunto de sus capítulos, reconociendo así, las competencias de la normativa ya existente aplicada a esta materia.

<sup>53</sup> Capítulo II, sección I, § 2º y 4º y Art. 48.

tiempo mínimo de cinco años, sin interrupción y sin oposición, y que no sean concesionarios o propietarios, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural<sup>54</sup>. En las tierras ocupadas para fines de vivienda y observadas las condiciones establecidas en la *Medida Provisória* [MP], la concesión se convierte en una obligación del Estado, mientras que en las ocupadas para fines comerciales se mantiene el carácter facultativo presente en otras clases de concesiones, como la CDRU. La CUEM también se aplica, observadas las condiciones explicitadas de la MP referida, a los terrenos con más de 250 metros cuadrados ocupados por población de bajos ingresos, siempre que no sea posible identificar las parcelas correspondientes a cada ocupante (art. 2º). En este caso la concesión podrá concederse de forma colectiva, en forma de condominio, siendo concedida a cada ocupante una fracción ideal, no superior a los 250 metros cuadrados. En tal situación los ocupantes se convierten en *co-usuários* (no copropietarios) de un mismo terreno para fines de vivienda, no siendo permitido cambiar el objeto de la concesión ni, tampoco, transferirla a terceros en condiciones diferentes de las establecidas por el reglamento, que son la comprobación de residencia en la parcela en el momento de la regularización por parte de los herederos.

Para Alfonsin, la CEUM y la Usucapión Colectiva<sup>55</sup> puede considerarse dos de los mayores avances del nuevo modelo de gestión y de las nuevas posibilidades para el tratamiento del derecho de propiedad. Respecto a la CUEM, uno de los aspectos más innovadores que conlleva su aplicación, siendo por ello celebrado por los defensores de la regularización jurídica de los asentamientos, es que se establece como derecho subjetivo, el que retira del Estado la exclusividad en la iniciativa de las acciones de regularización. O sea, en los casos en que éste no cumpla con la obligación de realizarla y en que se agoten los medios administrativos, los ocupantes también pueden solicitar la aplicación de la CUEM por medio judicial, siendo ésta iniciativa una de las diferencias respecto a la CDRU. La Usucapión Colectiva, a su vez, permite la presentación de acciones de regularización colectivas, ampliando las posibilidades de la regularización, la cual también puede conducirse por iniciativa de las asociaciones de vecinos, con garantía de asistencia jurídica gratuita, y no sólo de los poderes públicos. No queda dudas que esta nueva aportación llena el vacío dejado en la Constitución, en lo que respecta al soporte jurídico para las

---

<sup>54</sup>Traducción libre de la Medida Provisoria 2.220/2001 del 04 de septiembre del 2001, Art. 1º. Brasil, 2001.

<sup>55</sup>La Usucapión Colectiva se introdujo en el Estatuto (Cap. II, sección V, Arts. 9 a 14) como parte de la reglamentación del Art. 183 de la Constitución, que trata de la Usucapión-Especial de inmueble Urbano. Véase también Alfonsin, 2003.

intervenciones en grandes asentamientos, en especial las *favelas* ubicadas en áreas privadas. Para afirmar esa posibilidad, se prevé también que la prueba del tiempo pueda producirse por el asentamiento en su conjunto, por medio de una cartografía que demuestre, por ejemplo, su existencia durante un tiempo mínimo de más cinco años y por medio de algunos de los ocupantes<sup>56</sup>. En esta perspectiva, la regularización de la tenencia afirma también el sentido de la gestión democrática planteada el Estatuto, estimulando y promoviendo la organización de los residentes en los asentamientos de modo que puedan presentaren colectivamente sus peticiones<sup>57</sup>.

Sin embargo, el éxito de la regularización no depende sólo de los reglamentos. Tanto, que a pesar de la existencia de la CDRU y de la Usucapión desde la Constitución, se avanzó poco en esta materia, en lo que ya se lleva de tiempo desde la década de 1980. Las dificultades son de orden jurídico, administrativo y político y se relacionan con el propio proceso de aplicación de los instrumentos, que depende de autorización legislativa, evaluación previa y licitación, registros ante notarios y, principalmente, el no reconocimiento del derecho para las ocupaciones informales. Es cierto que dichas dificultades contribuyeron a que, incluso, en el desarrollo de las experiencias pioneras (Recife, Belo Horizonte y Diadema) de los años 1980, no se lograra llevar a cabo la regularización según los intereses de los sectores implicados. La literatura sobre el tema demuestra que la primera sentencia de registro de CDRU para áreas de *favela* sólo se logró emitirse en 1992, en el municipio de Diadema. Desde entonces, el proceso se ha impulsado en diversas ciudades, siguiendo destacadas las experiencias de los municipios de Recife y Belo Horizonte, así como de Porto Alegre<sup>58</sup>.

En la perspectiva presentada en el Estatuto las expectativas de avances respecto a esta materia también han aumentado. Por otra parte, no han faltado llamadas de atención respecto al exceso de entusiasmo en el reconocimiento del derecho de la propiedad y, por consiguiente, en el énfasis en la regularización de la tenencia, así como sobre los riesgos del aumento del deterioro ambiental, en el caso de los procesos de regularización en áreas urbanas consideradas inadecuadas para este fin. Aunque el Estatuto también presente un

---

<sup>56</sup>Para comprobar la prueba del tiempo en la usucapión individual hacía falta documentos de registros públicos das parcelas individuales de *cartórios*, no siempre disponibles o factibles de obtenerlos.

<sup>57</sup>Véase también Cardoso, 2003, p.43.

<sup>58</sup>Respecto al seguimiento de la aplicación de la CDRU véase Rolnik y Saule Junior (2002). Respecto a las experiencias de constitución de las AEIS y la utilización de los instrumentos en general véase Alfonsin (1997), Saule Junior (1999) y la *Revista do Prezeis*, 2005. La experiencia del Recife será objeto de un análisis con más profundidad en el capítulo siguiente.



conjunto de mecanismos dirigidos a la protección del medio ambiente, la aplicación de la mayoría de ellos, ha quedado sometida a los objetivos del derecho a la vivienda. A continuación nos detenemos en un breve análisis sobre ellos.

### *La regularización urbanística y de la tenencia y el medioambiente*

Las referencias al medio ambiente y los correspondientes instrumentos aplicados a su protección están presentes en diversas secciones del Estatuto y no todas están relacionadas con la regularización de los asentamientos informales. Sin embargo, hemos considerado importante mencionarlas en su conjunto como forma de explicitar los mecanismos generales que orientan la articulación entre las políticas urbana y ambiental. De entrada y según se ha podido observar en el primer apartado, dichas referencias forman parte de algunas de sus directrices generales y pueden destacarse según citamos a continuación<sup>59</sup>.

1. La primera aparición del término desarrollo sostenible en las expresiones “garantía del derecho a las ciudades sostenibles, adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios [...] compatibles con los límites de la sostenibilidad ambiental [...]”;
2. Planificación del desarrollo de las ciudades [...] para evitar [...] sus efectos negativos sobre el medio ambiente”;
3. Ordenación y control del uso del suelo, para evitar [...] “el deterioro de las áreas urbanizadas” y la contaminación y el deterioro ambiental”;
4. Protección, preservación, y recuperación del medio ambiente natural y construido del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico”;
5. “Audiencia del poder público municipal y de la población interesada en los procesos de implantación de [...] actividades con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido [...]”;
6. “Regularización de la tenencia [...] considerando [...] las normas ambientales”;

Entre los instrumentos que el Estatuto ofrece a los municipios para llevar a cabo tales directrices, se destacan dos grupos: en el primero, los aplicados a la política urbana y que incorporan mecanismos de protección ambiental en sus objetivos; en el segundo, los creados especialmente para la protección ambiental y cuya gestión se realiza de forma

---

<sup>59</sup>Traducción libre del Estatuto. Véase art. Cap. I, Art. 2º, I y VIII; V, VI: f, g, XII, XII y XIV, respectivamente (Brasil, 2001).

articulada con la política urbana. En el primer grupo se incluyen: los generales, que forman parte del planeamiento municipal, tales como el Plan Director, el ordenamiento de la parcelación del uso y la ocupación del suelo y la zonificación ambiental; y los inductores de política urbana, jurídicos y políticos: la creación de Unidades de Conservación; la Concesión de Uso Especial para fines de Vivienda; el Derecho de Tanteo o precedencia y la Transferencia del Derecho de Construir<sup>60</sup>. En el segundo grupo, el Estudio Previo de Impacto Ambiental y el Estudio previo de Impacto del entorno<sup>61</sup>.

La zonificación ambiental se presenta en el mismo nivel de importancia que el Plan Director, afirmando su lugar en el ámbito del planeamiento municipal, aunque no se explicita con claridad el nivel de articulación que debe mantener con los demás instrumentos urbanísticos. Por otra parte, su inclusión en el conjunto de los instrumentos resulta un avance para la política urbana, en razón de que presupone el establecimiento de zonas o áreas especiales destinadas a la preservación, mejoras o recuperación ambiental<sup>62</sup>, las cuales deberán constar obligatoriamente en el Plan Director o en otras normativas aplicadas al ordenamiento y la parcelación del uso y ocupación del suelo. Los vínculos pueden observarse en el capítulo dedicado al Plan Director en el propio Estatuto y en los comentarios que añadimos más adelante respecto a ello.

Los instrumentos inductores constituyen también contribuciones importantes en la perspectiva señalada. Los dos primeros, según ya referimos, por las posibilidades de maniobra que ofrece al poder público municipal para adquirir inmuebles e intercambiar derechos de uso y ocupación del suelo con el fin de crear o preservar espacios también de interés ambiental. Las unidades de conservación<sup>63</sup>, por convertirse también en un instrumento de política urbana, permiten que los municipios, a través de la zonificación ambiental o de otros los instrumentos de ordenación territorial, establezcan sus propios criterios de clasificación de las áreas de interés ambiental, los cuales serán compatibles con

---

<sup>60</sup> Cap. II, sección I, Art.4 , III: a, b, c; y V: f, h, m, o, respectivamente.

<sup>61</sup> Traducción libre del Estatuto para los instrumentos *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* [EIA] y *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança* [EIV] incluidos nos Art. 4º (Cap. II, sección I y VI) y 36, respectivamente. Los dos se aplican a diferentes escalas de intervención. El primero, en la escala territorial o regional y el segundo, en la escala urbana o local. El EIV se considera un instrumento innovador por su aplicación en pequeñas unidades territoriales o fracciones urbanas más fácilmente reconocibles por la vecindad, promocionando la ampliación del debate ambiental en la ciudadanía. Véase otras aclaraciones en la parte final de este apartado.

<sup>62</sup> La zonificación medioambiental en el ámbito de la política también se define como zonificación ecológica que orienta las políticas públicas, en las distintas esferas de poder, en la ejecución de las directrices constitucionales respecto al desarrollo socio-económico y ambiental. (Andrade, 2005, p. 103). Véase también Silva, (1994, p. 184), citado por Roberto Braga, 2001, p. 114.

<sup>63</sup> Las Unidades de Conservación formaban parte del ordenamiento jurídico ambiental antes del Estatuto.

sus respectivas condiciones históricas de uso y ocupación del suelo. En esta perspectiva, en las situaciones de conflictos socio-ambientales, como, por ejemplo, las áreas consideradas de interés ambiental ocupadas por asentamientos informales, cabrá al municipio decidir qué interés prevalece y cuales las condiciones que deben establecerse para su conservación. Condiciones similares se establecen para la aplicación de la Concesión de Uso Especial para fines de Morada [CUEM] en las áreas con restricciones ambientales. Según establece la *Medida Provisoria 2.220*, el poder público no está obligado, pero puede aplicar este instrumento en algunos inmuebles que, por sus características peculiares o por interés público, sean considerados no adecuados al asentamiento, entre ellos, los "de uso común del pueblo; [los] destinados a un proyecto de urbanización; [los] de interés de la defensa nacional, de la preservación ambiental y de la protección de los ecosistemas naturales"<sup>64</sup>. Cuando los asentamientos estén situados en área de riesgo, el poder público está obligado a garantizar su realojo en otro lugar. Por lo tanto, desde esa perspectiva se abren posibilidades, por medio de la aplicación de la CUEM, para la regularización de las *favelas*, de los *loteamientos clandestinos* o de otros asentamientos similares existentes en áreas con las características referidas.

Respecto a los instrumentos dirigidos específicamente a la cuestión ambiental (Estudio de Impacto Ambiental y Estudio de Impacto del entorno), el Estatuto sólo profundiza el segundo, puesto que los reglamentos aplicados al primero, ya forman parte del ordenamiento ambiental en vigor. Cabe subrayar que el EIA se introdujo en la Constitución de 1988, en la sección concerniente al medio ambiente, siendo entonces considerado específico de la política ambiental, tal como las unidades de conservación. A partir de su inclusión en el Estatuto, su aplicación cambia de enfoque, pasando a considerarse, también, como un instrumento de política urbana. Otra contribución innovadora en la misma perspectiva fue la creación del Estudio de Impacto del entorno, que se plantea como medio de integración entre el espacio construido y el medio ambiente en el ámbito del planeamiento urbano<sup>65</sup>. Este instrumento se utiliza para evaluar las consecuencias de las instalaciones de determinados proyectos o actividades en el medio urbano, bajo distintos aspectos, incluso, el paisaje urbano y el patrimonio natural y cultural. Tiene como objetivo atenuar los conflictos de uso y ocupación del suelo, creando una nueva posibilidad de intermediación entre los intereses de los constructores y promotores

---

<sup>64</sup>Traducción libre del Estatuto: Capítulo II, sección II, Art. 5º, I, II, III (Brasil, 2001).

<sup>65</sup> Véase Resende, 2003.

inmobiliarios y la población directamente afectada. Su aplicación es de competencia municipal, dependiendo para ello de una reglamentación específica, ajustada a la realidad de cada municipio.

Todos estos instrumentos constituyen las nuevas herramientas de la política urbana municipal, que, bien utilizadas, pueden permitir que la ciudad y la propiedad cumplan su función social. Sin embargo, la aplicación de cualquiera de ellos queda condicionada al Plan Director y a las reglas de gestión participativa del municipio, también definidos como instrumentos inductores y ejes estructuradores de la política urbana como un todo. En razón de ello, y por la posición destacada que ocupan, el análisis de estos dos instrumentos se realiza en un apartado separado, junto con las acciones institucionales que se han llevado a cabo por concretar las determinaciones del Estatuto.

### **Desde el Estatuto al Ministerio de las Ciudades. ¿La Política Urbana en concreto?**

A pesar de la existencia del marco legal y de los esfuerzos de muchos gobiernos municipales por concretar algunos instrumentos, ya desde la década de los 1990, en especial, los dirigidos por el Partido de los Trabajadores<sup>66</sup> [PT], los instrumentos y acciones planteadas en el Estatuto sólo empiezan a ganar relieve en ámbitos nacionales a partir de los cambios del gobierno federal en 2003, cuando, bajo la presidencia del gobierno Lula, se creó el Ministerio de la Ciudad [MC]. En el ámbito de dicho organismo, se ha organizado toda una estructura burocrática para llevar a cabo una política urbana nacional, creándose mecanismos de asesoramiento a los municipios y de control técnico y político respecto a la concreción de las prerrogativas del Estatuto<sup>67</sup>. Entre las acciones más destacadas y en el ámbito de los objetivos de la Tesis, están la coordinación del proceso de elaboración de los Planes Directores; la instalación de una estructura de gestión democrática que estimula y promueve, según determina el Estatuto, la participación directa de la ciudadanía en los procesos de decisión de las políticas y las estrategias para llevar a cabo una nueva política de vivienda, con énfasis en la regularización urbanística y de la tenencia de los asentamientos informales.

---

<sup>66</sup> Traducción de *Partido dos Trabalhadores* [PT].

<sup>67</sup> La estructura organizacional del MC, la función en el gobierno y sus líneas de acción, se definieron a partir de los planteamientos del *Projeto Moradia*, referido anteriormente (Instituto Ciudadania, 2000).

### *El Plan Director después del Estatuto, inductor y articulador de la política urbana*

El Estatuto afirma las disposiciones constitucionales y define el Plan Director como el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión municipal y el que debe establecer las condiciones para que la propiedad urbana cumpla su función social, las cuales se expresan en cada uno de los instrumentos referidos<sup>68</sup>. Para ello debe contener reglas de participación ciudadana, e incluir mecanismos de control urbanístico y ambiental para todo el territorio municipal, los cuales deben orientar la producción y el consumo de los bienes y servicios colectivos urbanos compatibles con los límites de la sostenibilidad medioambiental, social y económica de los municipios<sup>69</sup>. En esta perspectiva el Estatuto establece un contenido mínimo respecto a los instrumentos, obligando la inclusión algunos de ellos en el Plan Director, tales como: el *parcelamento* o edificación obligatoria, el derecho de tanteo, el otorgamiento oneroso, la transferencia del derecho de construir y las operaciones urbanas. Además de eso, determina que las directrices del plan deben formar parte obligatoria de los demás instrumentos de gestión municipal como el plan plurianual y las directrices presupuestarias.

El Plan Director debe elaborarse con la participación amplia de todos los segmentos sociales y ser revisado periódicamente, por lo menos a cada diez años. Merece destacarse el avance del Estatuto respecto al texto constitucional, cuando amplía el límite de las referencias territoriales que estaban obligadas a aprobar planes directores. Además de las ciudades con más de 20.000 habitantes indicadas anteriormente, queda obligatoria la elaboración (o revisión) de Planes Directores en otros grupos de ciudades, como:

- las que forman parte de las regiones y aglomeraciones metropolitanas<sup>70</sup>;
- las que se proponen a utilizar los instrumentos urbanísticos previstos en la Constitución Federal;
- las que forman parte de un corredor turístico;
- las que se encuentran bajo la influencia de proyectos o actividades con significativo impacto ambiental de ámbitos regional o nacional<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Capítulo III, Art. 39 y 40 (Brasil, 2001)

<sup>69</sup>Según Oliveira, dichos límites se podrán alcanzar, por medio de mecanismos urbanísticos orientados, respectivamente, hacia “la preservación y utilización racional y adecuada de los recursos naturales y no renovables [...]; la búsqueda y el respeto a una sociedad más justa [...] y la gestión más eficiente de los recursos para acudir a las necesidades de la sociedad”. Traducción libre de Oliveira, 2001, p.12.

<sup>70</sup>Las aglomeraciones metropolitanas son conglomerados de municipios que mantienen una configuración territorial e institucional semejante a las regiones metropolitanas, pero sin constitución legal.

El sentido de la obligatoriedad se traduce en una de las condiciones que deben establecerse para llevar a cabo una necesaria articulación entre los distintos ámbitos de la política urbana municipal y entre ésta y las acciones de los gobiernos provinciales y federal. A partir de las nuevas disposiciones legales, y especialmente, tras la creación del Ministerio de las Ciudades, se ha impulsado un amplio y nuevo proceso de elaboración de Planes Directores, en diversas partes del país. En ese proceso, que ha impulsado el desarrollo de la segunda generación de los Planes Directores del nuevo orden urbanístico, se han implicado gran parte de los municipios que reúnen los requisitos mencionados.

La elaboración de los Planes se convirtió una de las estrategias del Ministerio por llevar a cabo la política urbana. Según informe del Ministerio de las Ciudades, cuando se aprobaron los reglamentos concernientes a esta materia en el ámbito del Consejo de las Ciudades [CONCIDADES]<sup>72</sup>, 1.682<sup>73</sup> municipios estaban obligados a elaborar o revisar los Planes, representando aproximadamente el 30 por ciento de los 5.564 existentes en Brasil en el año de 2005. El Consejo de las Ciudades, que forma parte de la estructura de gestión participativa directa creada y dirigida por el ministerio y del cual también nos ocupamos en el apartado tercero, definió las condiciones para la elaboración de los planes, incluyendo sus contenidos mínimos y plazos. También deliberó sobre el desarrollo del movimiento nacional por la elaboración de los Planes Directores Participativos [PDP]<sup>74</sup>, que se basó en la creación de núcleos estaduais para coordinar el desarrollo de los planes, formados por técnicos y gestores públicos, representantes de asociaciones de vecinos, de entidades profesionales (incluso ONG), empresariales, académicas, entre otros<sup>75</sup>.

Según el calendario para el proceso de elaboración, estos planes han debido concluirse hasta el 10 de octubre del 2006. Sin embargo, aunque se haya evaluado positivamente el proceso, no todos los municipios acudieron de inmediato a las determinaciones del Estatuto. En el ámbito del movimiento de los PDPs, hasta octubre del 2006, sólo un 67 por ciento de ellos se encontraban en la fase final de elaboración o revisión de sus Planes

---

<sup>71</sup> Traducción libre del Estatuto, Cap. III, Art. 39 y 40 (Brasil, 2001).

<sup>72</sup> Traducción libre de *Conselho das Cidades* [CONCIDADES]

<sup>73</sup> Estas ciudades representan el 72,96 por ciento de los municipios brasileños, aunque, en términos poblacionales corresponden a menos de 20 por ciento de población nacional. En ellas se encuentran las más bajas tasas de desarrollo económico y social del país, las mayores dificultades de gestión y muchos problemas sociales. Véase IBGE (2000 y 2010), Cardoso (2005) y la página web del Ministerio de las Ciudades <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/> [acceso en 25 de agosto de 2010].

<sup>74</sup> Traducción libre de *Planos Diretores Participativos* [PDP]

<sup>75</sup> Resoluciones números 25 y 34 de 2005 y 09 de 2006. Hasta octubre de 2006 se habían creado 25 núcleos. Véase <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>, [acceso en 26 de Enero del 2006]

Directores, quedando pendientes de las deliberaciones del legislativo, habiendo concluido, por tanto, las etapas de concepción y discusión públicas entre el ejecutivo y la sociedad, según puede verse en el Cuadro 3.1<sup>76</sup>.

**Cuadro 3.1. El avance de los Planes Directores Participativos hasta el año de 2006**

Unidades Territoriales	Municipios Obligados		Planes aprobados o en discusión en el Legislativo		Planes en elaboración - fase final		Planes en elaboración en el ejecutivo – otras fases.		Procesos no iniciados (2006)	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Brasil</b>	<b>1682</b>	<b>100</b>	<b>1130</b>	<b>67,2</b>	<b>196</b>	<b>11,6</b>	<b>296</b>	<b>17,7</b>	<b>60</b>	<b>3,6</b>
Región Norte	149	100	122	82	8	5	18	12	1	1
Región Sur	335	100	200	60	39	12	80	24	16	5
Región Centro-Oeste	101	100	63	62	6	6	33	33	0	0
Región Noroeste	570	100	324	57	72	13	141	25	33	6
<b>Rio Grande del Norte (incluye Natal)</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>11</b>	<b>48</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>39</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Región Sudeste	527	100	421	80	71	13	25	5	10	2

Fuente: Ministerio das Cidades - Secretaria Nacional de Programas Urbanos (Nov, 2006).

El proceso de elaboración de los Planes a partir de las determinaciones del Estatuto, también se presentó de forma variable según la región del país. Mientras las regiones Norte y Sudeste superaron las primeras fases en más de 80 por ciento de los municipios, quedando sólo pendientes de las deliberaciones del legislativo, la región Nordeste, la que tiene una mayor cantidad de municipios a los que se obliga a aprobar Planes Directores, presenta el menor índice de procesos en la fase final, siendo Natal uno de ellos. Por otra parte, los procesos de elaboración de los Planes Directores siguieron avanzando, en los años siguientes, como puede verse en los datos del IBGE<sup>77</sup>, que revelan que entre los 1644 con más de 20 mil habitantes, que estaban obligados a elaborar sus Planes Directores, 1433 declararon tenerlos aprobados. Además, también revelan que hubo una evolución general

<sup>76</sup>La participación ciudadana se ha aplicado según la estructura y organización de cada municipio. La metodología del proceso prevé la instalación de una conferencia específica para este fin, denominada Conferencia del Plan Director. Muchos municipios la crearon como espacio de deliberación principal, otros, como Natal, la compaginaron con otros espacios de participación ya existentes. El avance de los procesos de elaboración de los Planes Directores fue objeto de evaluación por medio de un Proyecto Nacional denominado “*Rede Nacional de avaliação e capacitação para implementação de Planos Diretores Participativos*” bajo la dirección del Observatorio das Metrôpoles y en aparcería con la *Universidade Federal do Rio de Janeiro* [UFRJ], por medio del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional* [IPPUR].

<sup>77</sup>Véase IBGE, perfil dos municípios brasileiros / 2001 a 2009, también citado por Santos Junior y Montandon (2011).

de los municipios en esta materia, pasando de los 805 con Planes Directores en 2005 para 2.318 hasta el año 2009<sup>78</sup>.

Los Planes se obligan a incorporar el Consejo de las Ciudades (o estructura similar) en el nivel municipal como organismo central de gestión, además de orientarse por las deliberaciones de los foros sectoriales o consejos temáticos sectoriales, tales como vivienda social, transportes o saneamiento<sup>79</sup>. En la parte de la Tesis correspondiente al Plan Director de Natal, se hace una evaluación de las posibilidades (y dificultades) de aplicación de estas prerrogativas.

### *La gestión democrática, institucionalizando la participación social*

En lo que respecta a la gestión democrática, es importante reafirmar que la idea se fundamenta en los principios de la sostenibilidad democrática, según la cual la democracia en la gestión urbana no se limita al ejercicio de la democracia participativa o al grado de cultura cívica existente en el territorio, depende, sobre todo, de las condiciones efectivas de ejercicio de los derechos de ciudadanía, expresados en el grado de inclusión social, o del acceso a la ciudad, en todas las dimensiones de la vida urbana<sup>80</sup>. Esa idea se convirtió en el núcleo central y eje conductor de todos los instrumentos que forman parte del Estatuto, algunos de los cuales ya analizados en las secciones anteriores de este capítulo. En este apartado nos detenemos en los instrumentos aplicados a la construcción y consolidación de una cultura cívica, que definen el acceso a la gestión de la ciudad y que se basan en la participación directa de la ciudadanía en la construcción de la política urbana, de modo que promueva una interacción entre el gobierno y la sociedad. En esa perspectiva se hace un recorrido analítico que incluye, por una parte, los mecanismos planteados el Estatuto y por otra, las iniciativas del gobierno para llevarlos a cabo, institucionalizándolos, así como algunas de las dificultades implicadas en el proceso.

El Estatuto, en cuanto cuerpo normativo, reúne un conjunto de referencias que orientan la puesta en marcha de la gestión participativa, que se explicitan en algunas de las directrices generales y en los instrumentos de gestión ya referidos, además del capítulo propio (capítulo IV) dedicado al tema. En el conjunto del texto se ponen de manifiesto las

---

<sup>78</sup>Santos Junior y Montandon, 2011, p. 29.

<sup>79</sup> La creación de los consejos sectoriales también es obligatoria, según el Estatuto.

<sup>80</sup> Véase las referencias al concepto discutidas en el primer capítulo de la presente Tesis.



prerrogativas constitucionales<sup>81</sup> en esta materia y la necesaria articulación entre el presupuesto público y el planeamiento, considerados ambos partes esenciales de la gestión urbana. El énfasis en el control social de las inversiones públicas es un elemento destacable en todo el texto, estableciendo como obligatoria la creación de mecanismos de participación ciudadana representativos de diferentes sectores de la sociedad (comunidades, movimientos populares y entidades de la sociedad civil), en los procesos de aplicación/gestión de los instrumentos previstos en el Estatuto, siempre que estos impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal. En esta formulación pone de relieve la gestión presupuestaria participativa, el referéndum popular y el plebiscito, también definidos como partes obligatorias e instrumentos políticos del planeamiento municipal<sup>82</sup>.

Estos instrumentos son reafirmados y ampliados en el capítulo dedicado exclusivamente a la gestión democrática, cuya concreción ha implicado, la utilización obligatoria de diversas formas de participación ciudadana tales como: órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estadual y municipal; debates, audiencias y consultas públicas; conferencias específicas sobre asuntos de interés urbano, también en ámbitos nacional, estadual y municipal; iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, entre otros<sup>83</sup>. Respecto al presupuesto participativo, el Art. 44 establece que "en la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa [...] incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por en el Legislativo Municipal<sup>84</sup>. En este sentido, el Estatuto retoma también las prerrogativas de la ley de responsabilidad fiscal aprobada en el año 2000, la cual establece sanciones para los administradores que no promovieren debates públicos sobre los planes municipales y en materias presupuestarias<sup>85</sup>.

Otra perspectiva innovadora es la obligatoriedad de la participación directa también en otras unidades territoriales, en las acciones de los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos, observándose un claro intento de superar el

---

<sup>81</sup> La Constitución garantiza la participación social en las políticas públicas, bajo distintas formas, según puede notarse en el Título de los Derechos y garantías fundamentales de la ciudadanía (Art. 5° a 17°).

<sup>82</sup> Capítulo II, sección I, Art. 2°, III.f, V.s, VI. §3° (Brasil, 2001).

<sup>83</sup> Capítulo IV, Art. 43 a 44.

<sup>84</sup> Traducción libre del texto original.

<sup>85</sup> En el Art. 48, párrafo único, que trata de la transparencia en la gestión fiscal, esta ley establece que: "A *transparencia será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentarias y orçamentos*". Véase también Claudia Correia, p. 127.

énfasis en la gestión municipal presente en conjunto de la política. O sea, en términos conceptuales, la participación directa deberá establecerse en todos los ámbitos territoriales, garantizándose, para ello, la creación de mecanismos que aseguren la implicación de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en los proyectos, de modo que les permita el control directo de las políticas públicas y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

La ley establece las condiciones para llevar a cabo la gestión participativa, pero no garantiza su concreción. En el caso del Brasil la situación resulta aún más difícil, si consideramos que la cultura de participación ciudadana en las políticas públicas ha sido marcada por prácticas de favores y búsqueda de legitimidad política frente a las tensiones derivadas de los conflictos sociales. Esto se debe, en parte, al hecho de que, hasta hoy, el ejercicio de la participación social ha estado restringido a pocos segmentos sociales con capacidad de organización y expresión política. Según el IBGE<sup>86</sup>, sólo 27 por ciento de la población tiene algún vínculo asociativo, y este vínculo es más expresivo en los grupos escolarizados y con mayor renta. Dicha situación dificulta el desarrollo de los procesos participativos en los segmentos sociales con bajos ingresos, o en situación de vulnerabilidad o exclusión social, muchos de ellos concentrados en sectores urbanos informales y precarios, carentes de las acciones planteadas ahora en el Estatuto<sup>87</sup>.

Por otra parte, desde el punto de vista político-institucional, la puesta en marcha de los instrumentos y acciones planteados en el Estatuto, ha tenido que enfrentarse al modelo de desarrollo dominante en el país, en el que predomina la separación entre lo económico y lo social (con predominio de lo económico) en el proceso de producción de las políticas públicas. Dicha opción limita, sobremanera, la acción de los organismos institucionales, incluso del Ministerio de las Ciudades. En el caso de la gestión participativa, las iniciativas del Ministerio pueden considerarse como una excepción, uno de los hechos aislados, positivos, en materia de política pública.

Desde el Ministerio, teniendo en cuenta que el éxito del modelo requiere una cultura cívica consolidada, se establecieron tres líneas de acción: una que estimula y orienta a los municipios a poner en práctica el presupuesto participativo tomando como referencia algunas experiencias exitosas desarrolladas en los años 1990, en especial en el municipio de

---

<sup>86</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010.

<sup>87</sup> Véase comentarios de Santos Júnior (2003).

Porto Alegre<sup>88</sup>; el presupuesto participativo se ha convertido en el principal mecanismo de discusión y participación ciudadana respecto a las políticas públicas de ámbito municipal, siendo el responsable por definición de las prioridades asignadas a las inversiones<sup>89</sup>. Otra línea de acción ha dado como resultado la creación, de una estructura vertical de participación centrada en las llamadas Conferencias de las Ciudades que deben realizarse en todos los ámbitos de gobierno (municipal, estadual y federal), cada dos años<sup>90</sup>. La tercera línea de acción es específica para los Planes Directores, la cual ha sido ya comentada en éste mismo apartado. En el presente análisis nos detenemos en las conferencias, que son dirigidas a la formulación, seguimiento y evaluación de la política urbana nacional, habiéndose convertido por ello en el espacio central de discusión respecto a los tres ámbitos de actuación del Ministerio: el saneamiento, la vivienda, el transporte y la movilidad.

Esta acción resulta especialmente importante, si consideramos que, aparte de las ventajas de la descentralización planteada en el Estatuto, cuando establece la casi total independencia de los municipios en materia de política urbana, los problemas urbanos que se encuentran bajo la responsabilidad del Ministerio tienen dimensiones nacionales, requiriendo, por lo tanto, un tratamiento correspondiente. La mayor parte de los municipios brasileños no disponen de autonomía financiera para hacer frente a las necesidades urbanas, en especial en los ámbitos de actuación referidos.

Las Conferencias de las Ciudades se realizan bajo la coordinación del Ministerio de las Ciudades y se consideran como otra importante conquista del Foro Nacional por la Reforma Urbana [FNRU}. La primera se realizó después del primer año de funcionamiento del Ministerio, en 2003, y la segunda y la tercera en los años 2005 y 2007<sup>91</sup>. Las Conferencias tratan de definir y ajustar las directrices y prioridades de la política urbana nacional y se realizan en tres etapas, que corresponden, a su vez, a las tres esferas de

---

<sup>88</sup>El municipio de Porto Alegre fue uno de los primeros que puso en marcha este instrumento, a finales de 1980. Durante la década de 1990 otros municipios, como Recife, Salvador, Belém, siguieron en la misma dirección. Véanse Luciano Fedozzi (1997); Tarso Genro y Ubiratan Souza (2003); Genro(1998) y Sueli Leal(2003).

<sup>89</sup> Es importante subrayar que a pesar de la posición del Presupuesto Participativo en el sistema de gestión municipal, no todas las acciones llevadas a cabo resultan de sus deliberaciones. Muchas veces otros proyectos no elegidos como prioridades son ejecutados en razón de la oportunidad de otros recursos, además de los definidos en las plenarias del Presupuesto Participativo.

<sup>90</sup> Traducción de *Conferências das Cidades*

<sup>91</sup>En 2010 se concluyeron las actividades de la 4ª Conferencia. El proceso se inició todavía a finales del 2009 con las conferencias preparatorias municipales y se concluyó en junio del 2010 con la Conferencia Nacional.

gobierno, según las respectivas escalas territoriales: las preparatorias (las Conferencias Municipales y Provinciales) y la final, la Conferencia Nacional. Para las etapas preparatorias se ha creado un sistema de participación ciudadana similar a la final en el que, con el apoyo de las administraciones (municipales y estatales) y la dirección de una comisión mixta formada por representantes de varios segmentos sociales, se llevan a cabo los debates sobre los problemas urbanos locales y se elige los delegados representantes para participar en la Conferencia Nacional.

**Cuadro 3.2. Conferencias realizadas hasta el 2005, municipios y participantes**

Etapas	Conferencias Realizadas	Conferencias*			
		1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>
Preparatorias	Conferencias Municipales	1430	869	1554	2248
	Conferencias Regionales*	150	243	150	34
	Municipios implicados	3457	3120	3.227	2282
	Conferencias Provinciales	27	27	27	27
Conferencia Nacional	Delegados participantes	2095	1820	2.040	2047

\*Las Conferencias Regionales se admiten a partir de la asociación de grupos de municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Fuente: Brasil /Ministerio de las ciudades, 2012<sup>92</sup>.

En las dos primeras conferencias, realizadas en los 2003 y 2005 (Cuadro 3.2), se establecieron las bases para una Política Nacional de Desarrollo Urbano con énfasis en la participación ciudadana. En la primera se creó el Consejo de las Ciudades compuesto por 71 miembros, representantes de varios segmentos sociales (públicos, privados y mixtos) presentes en la conferencia, entre los cuales destacan: los movimientos ciudadanos, los trabajadores, las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), los empresarios, los profesionales liberales, los académicos y los poderes públicos en las esferas federal, estadual y municipal. Algunos de estos representantes forman también parte del Foro Nacional de la Reforma Urbana [FNRU], que mantiene una presencia destacable en el Consejo con 26 consejeros titulares<sup>93</sup>.

Sin embargo, a pesar de los avances de las conferencias en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión urbana y en la formulación de las políticas, se observan algunos movimientos entre la primera y la cuarta llamadas, respecto a la cantidad de conferencias municipales realizadas y los municipios implicados. Mientras que en la primera (2003) el número de los municipios implicados fue bastante superior al total de las

<sup>92</sup>Véanse los informes (*Cadernos de Resoluções*) de las Conferencias en: <http://www.cidades.gov.br>, [acceso en 02 de diciembre de 2012].

<sup>93</sup> Santos Junior, 2005, p. 729.

conferencias municipales(1.430), sugiriendo que cada conferencia haya implicado dos o más municipios (3.457), en la cuarta (2010) no hubo casi ninguna diferencia: el numero conferencias municipales fue casi igual al número de municipios (2.248 y 2.382, respectivamente) implicados. Otro aspecto que merece relieve es que, mientras hubo un expresivo crecimiento en la cantidad de dichas conferencias, desde la primera llamada, hubo, por otra parte, una retracción de la participacion de los municipios, entre la tercera y la cuarta llamada.

El Consejo de las Ciudades se formalizó a principios de Marzo de 2004 y desde entonces ha contribuido a la democratización del debate, en el ámbito nacional, respecto a las cuestiones relacionadas con las políticas de vivienda, de saneamiento ambiental y de transporte y movilidad, cuyas acciones se encuentran bajo la responsabilidad del Ministerio de las Ciudades. Su reglamento interno se aprobó en la Resolución N° 01.05.2004, seis meses después (noviembre del 2003) de la primera Conferencia Nacional. Desde la creacion de este consejo el programa temático y los objetivos de las conferencias se dictan partir de las resoluciones aprobadas en su pleno. Las conferencias, orientadas por um tema central, evaluan a cada edicion, el estado de la politca urbana del pais en todas las esferas de gobierno. Tal estructura de gestión, según determinaciones del Estatuto, debe también reproducirse en los niveles provinciales (conferencias provinciales y municipales (conferencias municipales y regionales). La idea es consolidar un sistema de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, en que el consejo actua como figura central, debiendo, el el caso de los municipios, tambien formar parte de la estructura de gestión de los nuevos Planes Directores<sup>94</sup>.

Según Santos Júnior (2005), los primeros pasos del Consejo “indican un potencial para constituirse en esfera pública de concertación entre los diferentes actores y sus respectivos intereses en torno a las políticas públicas pactadas socialmente, haciendo posible activar las acciones necesarias a la concreción del Estatuto”. [...]. Para ello deberá ser capaz de producir “alternativas para las desigualdades sociales en las ciudades, enfrentando las

---

<sup>94</sup>A pesar del avance de dicha estructura en ámbitos nacionales, con las conferencias habiendo realizado ya su cuarta edición (2010), los municipios han encontrado dificultad para crear sus consejos municipales. Muchos aprobaron sus nuevos Planes Directores, pero no lograron crear los consejos de la ciudad, e n los términos establecidos por el Estatuto de la Ciudad.

tendencias al desarrollo desigual que tienen lugar en el escenario urbano brasileño y buscando implementar los instrumentos previstos<sup>95</sup>.

De entrada, no es difícil constatar que, en el caso de Brasil, la instalación de la democracia participativa planteada se enfrentará a muchos obstáculos, algunos los cuales, como el bajo grado de participación política, el bajo nivel de escolarización y de información respecto a las cuestiones relacionadas con la política urbana, incluso las dificultades del modelo de desarrollo del país ya referidas. Sin embargo, uno de los grandes problemas a superar es evitar que la participación quede restringida a la búsqueda de consensos, una tendencia predominante en gran parte de los procesos participativos. Es importante tener en cuenta que la movilización y la organización de la sociedad expresan conflictos de intereses en la lucha por la construcción de la ciudad, siendo por tanto, dimensiones importantes a considerar en las relaciones entre el Estado y la Sociedad<sup>96</sup>.

Otro aspecto a subrayar es el modelo de participación ciudadana. En lo que respecta a las políticas públicas, la participación puede desarrollarse bajo distintas formas, siendo destacables dos modelos clásicos: uno que empieza bajo la iniciativa y dirección de la administración, siendo ésta la que decide sobre la forma de participación ciudadana; otra, que resulta de iniciativas de la población, que decide sobre el funcionamiento y la forma de participación, admitiéndose, también, la presencia de la administración. En el caso de las Conferencias de las Ciudades y para garantizar la gestión democrática planteada en el Estatuto, ha prevalecido el primer modelo<sup>97</sup>. Por otra parte, cabe considerar, que a pesar de las dudas que el modelo ha generado, por su naturaleza impositiva y protectora, bajo la tutela del Estado, expresada en lo que se denomina "participación desde arriba", respecto a que pueda reproducir las prácticas de clientelismo de momentos anteriores, hay que tener en cuenta también que, la estructura propuesta se basa en la idea de la participación se establece como un proceso, un ejercicio pedagógico permanente en el que los sujetos pueden, con el tiempo, perfeccionar sus métodos y estrategias y, a partir de experiencias concretas, construyeren la historia del lugar<sup>98</sup>. El Brasil necesita ese aprendizaje.

---

<sup>95</sup> Santos Júnior, 2005, p. 729.

<sup>96</sup> Véase Correia, 2003.

<sup>97</sup> En Brasil se han adoptado distintas formas de participación como medio para consolidar una cultura cívica respecto a las cuestiones urbanas y ambientales. En los procesos de construcción de las Agendas 21, prevalece la segunda alternativa.

<sup>98</sup> Traducción libre de Correia, 2003, p. 161.

### *Una nueva actitud frente a la vivienda social. La regularización de la informalidad*

Respecto a la democratización del acceso al suelo urbano y a la vivienda cabe subrayar las estructuras y programas creados por el Ministerio de las Ciudades para afrontar los problemas de la vivienda de interés social. Desde que se incluyó el concepto de la función social de propiedad en el marco constitucional del 1988 como uno de los ejes de la política urbana, muchos municipios se adelantaron con proyectos innovadores para la vivienda social, en especial para las *favelas*, los *cortiços* o los *loteamentos clandestinos*, aunque teniendo que enfrentarse a muchas restricciones desde el punto de vista jurídico, económico y ambiental. Así fue con la creación las Áreas Especiales [AEIS], que se han incorporado a las políticas urbanas y de vivienda de algunos municipios, aunque de forma lenta, antes mismo del Estatuto.

La puesta en marcha de los instrumentos de regularización urbanística y de la tenencia requiere una actitud de gestión integrada, entre lo político-institucional, lo administrativo y lo social, lo que se ha convertido en el gran desafío. En tal perspectiva, el Ministerio de las Ciudades ha llevado a cabo acciones que se estructuran en dos direcciones: una, que se desarrolla en el interior del aparato burocrático, creado para fomentar y orientar los procesos de regularización en los ámbitos municipal y estadual; y otra, que se desarrolla a partir de las relaciones de articulación con otros organismos de gobierno, en especial con los que han enfrentado situaciones de conflictos en los procesos de regularización.

Desde la perspectiva interna y propia del Ministerio, las acciones se han desarrollado según dos vertientes: en la primera, bajo la coordinación de la Consejería Nacional de Vivienda<sup>99</sup> se llevan a cabo acciones que implican en la formulación de programas de vivienda en el ámbito de una política habitacional más general, aplicada a los segmentos sociales de rentas más bajas, incluso los que viven en los asentamientos precarios. Estas acciones, que no serán profundizadas en este momento, se caracterizan preferentemente por la producción y mejoras de las viviendas o por la asistencia técnica a los procesos de autoconstrucción, y de los *loteamentos* urbanizados, entre otros. Con esta iniciativa, el Ministerio se presenta como nuevo coordinador de la política de vivienda, en lo que respecta a las acciones dirigidas a los sectores de bajos ingresos. Sin embargo, a pesar de los cambios en las normativas y del nuevo soporte jurídico y institucional, el Ministerio de las Ciudades no ha logrado aún interferir en la ingeniería económica que orienta el sistema de producción de

---

<sup>99</sup> Traducción del sector de gobierno en el Ministerio, la *Secretaria Nacional de Habitação*

vivienda, ni en la forma de gestión de producción de viviendas, que sigue dirigida por la Caja Económica Federal [CEF], organismo estatal responsable por la política de vivienda desde el fin del BNH, lo que también ha afectado a los programas de regularización.

En la segunda vertiente, bajo la responsabilidad de la Consejería Nacional de Programas Urbanos<sup>100</sup>, se llevan a cabo, entre otras acciones, las de regularización urbanística y de la tenencia de los asentamientos informales. Entre esas acciones las más destacadas se han realizado en el ámbito del Programa Nacional de apoyo à regularización de la tenencia sostenible<sup>101</sup> denominado también *Programa Papel Passado*, creado en 2003 y que tiene por objetivo "remover los obstáculos legales para la regularización y la distribución de tierras públicas con aplicación directa de los recursos del Presupuesto General del Gobierno Federal<sup>102</sup>. A través de este programa el Ministerio apoya los procesos desarrollados por iniciativa de los gobiernos estaduais, municipales e, incluso del tercer sector (ONG y entidades públicas o privadas de utilidad pública), que se propone en actuar en esa materia sin fines lucrativos<sup>103</sup>. En algunas situaciones, en especial en los procesos de regularización que implican proyectos de urbanización y de producción de vivienda, se plantea una actuación integrada entre las dos secretarías y los municipios involucrados.

Respecto al *Programa Papel Passado*, pasamos a comentar algunas de sus características. Las acciones realizadas se clasifican como directas e indirectas: en las primeras, la orientación y coordinación directa de los procesos de regularización, la transferencia de recursos, las iniciativas por eliminar los obstáculos en las situaciones de conflictos socio-ambientales en el ámbito institucional. En las segundas, las campañas de sensibilización, y las actividades de acompañamiento y documentación, así como los esfuerzos continuos para eliminar los obstáculos legales que aún persisten. En éste grupo de acciones destacan los esfuerzos por aprobar el proyecto de la nueva Ley Parcelación del Suelo<sup>104</sup>, los cambios en la normativa del Consejo Nacional del Medio Ambiente [CONAMA]<sup>105</sup> y el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social[FNHIS]<sup>106</sup>. La futura nueva ley de parcelación del

---

<sup>100</sup> Traducción del sector de gobierno en el Ministerio, la *Secretaria Nacional de Programas Urbanos*

<sup>101</sup> Traducción de *Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável*.

<sup>102</sup> Traducción de *Orçamento Geral da União* [OGU].

<sup>103</sup> Traducción libre del termino de referencia del *Programa Papel Passado* (Brasil, 2005). Los recursos del OGU corresponden a los oriundos del presupuesto general, en ámbito federal.

<sup>104</sup> Traducción de *Lei de parcelamento do solo*.

<sup>105</sup> Traducción de *Conselho Nacional de Meio Ambiente* [CONAMA].

<sup>106</sup> Traducción de *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* [FNHIS]



suelo, ahora denominada proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial<sup>107</sup>, bajo el n° 3.057/00 sustituye a la antigua ley 6.766/99, y establece para las parcelaciones, los principios constitucionales y las directrices del Estatuto, ofreciendo las condiciones legales para frenar la ocupación periférica de las ciudades brasileñas. Los cambios en la normativa del CONAMA se comentan más adelante, como parte de los obstáculos para la regularización en áreas públicas consideradas no adecuadas para la ocupación. El FNHIS se aprobó, a finales del 2006, también como resultado de la movilización de los segmentos sociales involucrados en la Reforma Urbana, previéndose en ello, una mayor captación de recursos para la regularización de las AEIS<sup>108</sup>.

Respecto a las acciones directas y según los objetivos de este Programa, hay tres modalidades de apoyo y transferencia de recursos federales para los procesos de regularización. Las dos primeras se destinan a las iniciativas de las provincias y municipios para realizar los planes generales de regularización sostenible o proyectos específicos para los asentamientos informales; la tercera, considerada innovadora, se destina a la financiación de iniciativas de los agentes públicos y de entidades privadas sin fines lucrativos en el desarrollo de actividades jurídicas y administrativas dirigidas a la regularización. En las tres modalidades, y mediante aprobación de los proyectos de regularización elaborados según las determinaciones del Plan Director, el gobierno federal transfiere recursos para las provincias y municipios y orienta también a su ejecución por medio de acciones de seguimiento y capacitación.

Desde la perspectiva externa es importante subrayar los intentos de articulación del Ministerio de las Ciudades con los otros organismos del gobierno federal, en la perspectiva de mediación de conflictos y superación de los obstáculos aún presentes en los procesos de regularización. Las iniciativas y, también, los resultados más notables son los procesos de regularización en las zonas de protección costera<sup>109</sup>, las dunas, los mangues y otros; en las

---

<sup>107</sup> Traducción de *Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial*.

<sup>108</sup> La primera propuesta del FNHIS se presentó en el 1991, bajo la denominación de *Fundo Nacional de Habitação* (FNH). Después del Estatuto de la Ciudad se elaboró otro texto (el actual), específico para la vivienda de interés social, que resultó en la nueva ley del Fondo, la de N° 11.124/2005 (Brasil, 2005).

<sup>109</sup> En Portugués se denominan *Terras da União o terrenos de marinha* y acrecidos. Se entiende como "la franja marítimo-terrestre de ancho variable, donde se produce la interacción de la tierra, el mar y la atmósfera, mediante procesos naturales. En la misma se desarrollan formas exclusivas de ecosistemas frágiles y se manifiestan relaciones particulares económicas, sociales y culturales. En Brasil esta franja es de 133 m (ciento y treinta y tres metros) variable según procesos de ocupación específicos de cada lugar.

zona o faja de dominio<sup>110</sup> de la Red de Ferrocarriles Federal [RFFSA]<sup>111</sup> y en las propiedades del Instituto Nacional de Seguridad Social [INSS]. Estas áreas, antes del Estatuto y de la Medida Provisoria 2.220/01, se encontraban bajo otro tipo de protección legal, que dificultaba la aplicación del principio de la función social de la propiedad e impedía la legalización de los asentamientos allí ubicados.

Las posibilidades de regularización por medio de la Concesión de Uso Especial para fines de Vivienda [CUEM], creadas en la Medida Provisional n° 2.220/01, aunque no garanticen la regularización, han permitido la realización de diálogos y acuerdos entre el Ministerio y otros organismos del gobierno responsables por la gestión de parte del patrimonio inmobiliario público. Como resultado, cabe señalar las acciones conjuntas realizadas con la Consejería del Patrimonio de la Unión<sup>112</sup> [SPU], organismo vinculado al Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y gestión<sup>113</sup> y con la RFFSA, que han permitido la regularización de asentamientos ubicados en tierras del patrimonio público no urbanizables, que se encuentran bajo la responsabilidad del gobierno federal. En los dos casos, y en las situaciones que no sea posible el realojo la población, las tierras son cedidas para los municipios, que se comprometen a promover la regularización, por medio de la CDRU o de la CUEM, de forma individual o colectiva, observadas las condiciones establecidas en el Estatuto y en el Plan Director. En dicho compromiso, respetando las condiciones objetivas de los municipios para llevar a cabo las acciones de regularización, garantizando la participación ciudadana, dependerá el éxito del proceso, así como de las demás acciones dirigidas a la promoción de los cambios planteados en la nueva política urbana brasileña.

Sin embargo, dichas acciones se ponen en marcha apoyadas en acuerdos e iniciativas administrativas que pueden ser puntuales y en una interpretación del Estatuto favorable a la regularización. Desde la perspectiva de la garantía de derechos, mientras la regularización en estas tierras no se establezca por medio de los instrumentos legales, los obstáculos y los conflictos seguirán produciéndose. Además de las dificultades administrativas que se revelan en el interior del propio proceso, uno de obstáculos más presentes en esos acuerdos,

---

<sup>110</sup> Traducción del original *faixa de dominio*. Se considera La banda situada a orillas del ferrocarril, llamada la zona de dominio. Es un área de terreno con poca anchura en relación a la longitud y varía con cada pieza, por lo que es necesario para verificar el tamaño en cada caso. En Brasil, la Ley N° 6766/79, de parcelación del suelo, determina qué tan lleno *aedificandi no* 15m (quince metros) más allá del rango del campo, por lo que sólo habrá edificios, con excepción de tren, después de esta distancia. Véase <http://www.cbtu.gov.br/estudos/gtdu/materialtec/despacho.htm>.

<sup>111</sup> Traducción de *Rede Ferroviária Federal* [RFFSA]

<sup>112</sup> Traducción de *Secretaria do Patrimônio da União* [SPU].

<sup>113</sup> Traducción de *Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão*

es el que proviene de los organismos ambientales, los que, casi siempre, se han puesto en contra de las acciones de regularización en las *terras da União*, en especial, cuando afectan el patrimonio natural. Para superar esos obstáculos el CONAMA, en acuerdo con las gestiones del Ministerio de las Ciudades aprobó una resolución, en la que se establece el reconocimiento de la regularización (urbanística y de la tenencia) como actividad de interés social para fines de intervención y la supresión de vegetación en áreas de protección ambiental y una mayor participación de la ciudadanía y de los municipios en procesos de licenciamientos ambientales, así como en los organismos gestores de la política ambiental, en ámbito nacional<sup>114</sup>.

Otros obstáculos, o más bien dificultades, para el modelo de gestión en su conjunto, se plantean en los procesos desarrollados por iniciativa de terceros, en especial de organismos públicos no municipales o del tercer sector. En estos casos, la financiación de los proyectos de regularización no está restringida a los recursos del gobierno federal. Además de la contrapartida financiera de las provincias y municipios, se admite, incluso se estimula, la participación de fuentes externas al país, lo que ha dado como resultado, por ejemplo, la captación de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo [BID] en el ámbito del programa *Habitat-Brasil/BID* [HBB]. La participación de esta agencia de fomento en los proyectos de regularización, que se manifiesta, casi siempre, en las obras de urbanización y mejoras de las viviendas, de forma combinada con los procesos de regularización de la tenencia, no siempre ha resultado positiva en lo que respecta a la consolidación del modelo de gestión, observándose diferencias de métodos y de adecuación de los objetivos entre las partes involucradas, lo que ha dado como resultado, también la aparición de nuevos conflictos. En dichos procesos hay, casi siempre, una imposición del organismo financiero, para que las acciones se desarrollen según una lógica temporal y económica que casi nunca corresponde a la lógica de las estructuras de gestión de los municipios, los cuales tienen que poner por delante las condiciones sociales y políticas implicadas en la regularización y que no interesan a los organismos financieros, en especial al Banco Mundial. Se establece, pues, un ambiente de presión, que, sumado a las dificultades administrativas y técnicas para conducir los procesos, la falta información sobre los asentamientos, entre otras, han dado como resultado el desarrollo de experiencias forzadas, que imponen procesos de

---

<sup>114</sup> Resolución CONAMA N° 369. Véase: <http://www.cidades.gov.br/>.

regularización no ajustados a las prerrogativas de la Reforma Urbana. El análisis más profundizado de estas dificultades se realiza en la parte dedicada al municipio de Natal.

En términos generales, los resultados respecto a la regularización de la ilegalidad son, aún, poco significativos si consideramos las dimensiones de este problema en Brasil. Las acciones directas e indirectas se han desarrollado en diversas partes del país, siendo más numerosas en los municipios que ya tenían alguna experiencia, o estaban más preparados para acudir a los requisitos establecidos para concesión de los recursos económicos. Del conjunto de los instrumentos y posibilidades institucionales explicitados, también ha quedado visible que para lograr los objetivos de inclusión y desarrollo económico y socio-espacial de los asentamientos regularizados, y con ello, la democratización del acceso a la vivienda y a la ciudad, hace falta un proceso de gobernabilidad más amplio que incorpore políticas dirigidas a las otras dimensiones de la vida urbana.



## **Capítulo 4**

### **LA PRÁCTICA DEL NUEVO URBANISMO EN BRASIL. EL PREZEIS DEL RECIFE, UNA ACCIÓN PIONERA EN REGULARIZACIÓN URBANÍSTICA Y DE LA TENENCIA.**

En esta parte del trabajo nos detenemos en las experiencias (programas, planes y proyectos) que impulsaron el desarrollo de las ideas que proponían un tratamiento diferenciado en las políticas urbanas y de vivienda, en especial para viviendas informales, que ocupan grandes extensiones territoriales en las ciudades brasileñas. Según hemos señalado en los dos capítulos anteriores, estas áreas se han visto de modo especial en el ámbito del planeamiento territorial, que le ha conferido normas y proyectos distintos de los aplicados a los demás espacios constituyentes del tejido urbano, pudiendo denominarse Zonas o Áreas Especiales de Interés Social [ZEIS, AEIS] u otro similar. Tal idea surgió por primera vez a principios de 1980, bajo la denominación ZEIS<sup>1</sup> y en el mismo momento en que se impulsaron los movimientos sociales en la lucha por la redemocratización del país y la aprobación del proyecto de Reforma Urbana. La manera como la sociedad brasileña se apropió de la idea y la introdujo en la política urbana y medioambiental o en los programas de vivienda se distinguirá en el tiempo y en el modo como se desarrollan los cambios en el proceso político del país, de las provincias y de los municipios. Según veremos a

---

<sup>1</sup>La idea apareció en un intento formal (normativo) de ampliar los conceptos de "interés social" y de "vivienda de interés social", utilizados ya como justificativa en programas de vivienda social anteriores, hacia un espacio geográfico más amplio, una localidad, un barrio, un sector de la ciudad.

continuación estos esfuerzos se hacen más visibles en el ámbito de las políticas de vivienda<sup>2</sup>.

En el análisis de la historia de la política urbana reciente del Brasil se identifica el carácter pionero de creación de ZEIS en los municipios de Recife y Belo Horizonte, capitales de las provincias de Pernambuco y Minas Gerais, respectivamente, aunque la acción práctica correspondiente se presente de forma distinta. Respecto a estas experiencias, nos detenemos en la del Recife, llevada a cabo a partir de 1983. Desde nuestro punto de vista y según otros estudios respecto al tema, dicha experiencia ha sido, de hecho, el primero intento de legalización urbanística de estos espacios y la que, dio lugar a acciones concretas en el campo de la regularización de *favelas*, poniéndose de relieve, también, la necesidad de una articulación entre las políticas urbana y de vivienda y de la participación ciudadana en la práctica del planeamiento urbano<sup>3</sup>.

El capítulo está dividido en tres apartados. En los dos primeros presentamos un resumen de la creación del Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social [PREZEIS]<sup>4</sup> focalizándolo en dos direcciones: en la primera, una breve síntesis de los hechos y de las condiciones históricas de lo urbano Recifense, que antecedieron el Plan, y estimularon su aparición; en la segunda, un análisis sobre su proceso de estructuración y consolidación, poniendo énfasis en los hechos políticos y urbanísticos ocurridos en los primeros años hasta la aprobación de la segunda ley que consolida su sistema de gestión; en el tercer apartado se profundiza el estado del Plan, hasta finales de 2006, cuando se hizo la investigación de campo sobre esta parte de la Tesis, analizando sus distintos campos de actuación, los retos, los avances y las dificultades afrontadas en la puesta en marcha del plan en el ámbito de la política urbana, incluso en la relación con el sistema de protección medioambiental del municipio.

---

<sup>2</sup>El tema del medioambiente sólo se pondrá de relieve a partir de la Conferencia Internacional del Medio Ambiente realizada en *Rio de Janeiro* el 1992.

<sup>3</sup>En muchos estudios que se han hecho sobre las ZEIS y sus reflejos en la políticas públicas de ámbito local hay por lo menos dos puntos convergentes: el de que Recife no fue el único municipio que introdujo en sus normativas el concepto de Zonas Especiales, aplicándolo a los asentamientos populares precarios y a las áreas de vivienda marginal, siendo también importante la experiencia de Belo Horizonte, que en 1983 logró definir mecanismos de ordenación territorial aplicados a la rehabilitación de *favelas*. Por otra parte, también se reconoce que Recife fue el único que logró desarrollar, después de la aprobación de la ley de ordenación territorial, también el 1983, "un complejo sistema de gestión y organización institucional que impulsó una interacción entre el gobierno y la sociedad, que ha contribuido a posicionar el PREZEIS como referente para todas las experiencias del Brasil respecto al tema, desde principios de los 1990. Véase al respecto y en especial: Geraldo Marinho (1999), Salvador Lostao (1991), Sueli Leal (2003), Livia Miranda (2002) y Ângela Souza y Sueli Leal (2005).

<sup>4</sup> Traducción libre de *Plano de Regularização das Zonas Especial de Interesse Social* [PREZEIS]

## **La institucionalización de las ZEIS, los antecedentes a la creación del PREZEIS**

El análisis de la experiencia de las ZEIS en Recife presupone una comprensión del tema teniendo como referencia dos momentos. El de la constitución de las ZEIS (1983) como un concepto, y el momento de la aprobación del PREZEIS en 1987, el que de hecho, enmarcó el inicio del proceso de legalización urbanística en los términos aquí considerados, el cual se ha desarrollado en ritmo y formas distintas. Las diferencias entre los dos momentos y el modo cómo el Plan se ha desarrollado son algunas de las cuestiones que intentaremos responder según los objetivos del presente estudio. Por lo general, los dos momentos se consideran importantes referencias para el impulso y el giro de la política urbana nacional empezada por aquellos años, no solo en el municipio de Recife, sino también en varios otros ámbitos locales, incluso en el municipio de Natal. Por otra parte, aunque se pueda estar de acuerdo con gran parte de los estudios respecto al tema que toman los dos momentos como un sencillo proceso histórico, es importante subrayar algunas de sus características, que corresponden a condiciones históricas específicas, en el ámbito nacional o local, y en las que se ponen de manifiesto resultados distintos. Un aspecto que merece mención y que se encuentra en la base de todo el proceso es el papel desarrollado por el movimiento ciudadano, que se ha convertido en una referencia en el contexto nacional, en especial entre los que se dedican al tema de la vivienda marginal<sup>5</sup>.

### *Los proyectos que antecedieron al PREZEIS: de las primeras Aeis a la creación de las ZEIS*

Las ZEIS del Recife se crearon, a principios de los años ochenta, como parte de la Ley de Uso y Ocupación del Suelo n° 14.511 de 1983. Esta ley institucionalizó, por primera vez en Recife, un tratamiento diferenciado para las áreas pobres del municipio en el ámbito del planeamiento urbano, siendo, también, su primera ley de ordenación territorial<sup>6</sup>. Por otra parte, su reglamentación y la puesta en marcha de la legalización urbanística de los asentamientos informales sólo empezaron a concretarse después del PREZEIS.

---

<sup>5</sup> Algunos autores identifican Recife como el locus de la aparición de los primeros *cortiços* del Brasil, uno de los tipos de vivienda marginal aún existentes en las ciudades brasileñas, actualmente más encontrados en las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo. (Gilberto Freire, 1977).

<sup>6</sup> Antes de esta ley el control sobre el proceso de producción y organización de la ciudad se basaba en otro tipo de legislación, como el *Código de Obras* o los planes sectoriales de urbanismo (proyectos de barrios, avenidas) en el ámbito de las políticas de gobierno (Lostao, 1991). En la literatura oficial y científica sobre el tema hay una clara concordancia respecto a la posición de vanguardia que esa experiencia ha ocupado en el ámbito del país.



Cuando decimos "se institucionalizó" nos estamos refiriendo al hecho de que, por primera vez, se pusieron en un texto legal y en el ámbito urbanístico, ideas que orientaban hacia una acción política del Estado y de la sociedad para afrontar el problema de las áreas de vivienda marginal en el Recife. En términos efectivos, su inclusión en la normativa urbanística tenía como objetivo la permanencia de las poblaciones pobres en los asentamientos ilegales existentes, por medio de la regularización urbanística y de la tenencia<sup>7</sup>. Cuando se aprobó la Ley de Uso y Ocupación del Suelo el 1983, Recife era ya uno de los más grandes centros urbanos del país, presentando los mismos problemas que los demás, y en algunos de ellos, como el de la vivienda, en situación aún más grave. El municipio tenía en 1980 una población de 1.203.889 habitantes, lo que representaba el 50,3 por ciento de la población de la Región Metropolitana del Recife [RMR]<sup>8</sup>, y un total de 518.600 habitantes (43,1 por ciento), casi la mitad, viviendo en áreas pobres. Eran 103.720 viviendas (42,0 por ciento) de uno total de 246.727 existentes en el parque de viviendas del municipio que, a su vez, se distribuían en un territorio de 1.771,000 hectáreas, 8,1 por cien del total del municipio que es de 21.900 hectáreas y corresponde a 9,7 por ciento de la RMR<sup>9</sup>.

Por otra parte, el momento de la creación de las ZEIS del Recife coincide con la puesta en marcha en Brasil de importantes cambios respecto a la consideración de la cuestión urbana y, en especial, al problema de las viviendas marginales y de la segregación espacial, algunos de los cuales ya hemos comentado en el capítulo anterior<sup>10</sup>. Entre ellos, merece especial relieve la toma de conciencia sobre la dimensión política de la cuestión, que empieza a sobreponerse al técnico o al jurídico, contribuyendo a que el tema del acceso a la vivienda se pusiera de relieve en dos frentes: en las pautas principales de los movimientos sociales y en las políticas públicas de vivienda<sup>11</sup>. Entre las acciones gubernamentales dirigidas hacia el problema de la vivienda marginal, la situación del municipio del Recife no era distinta del cuadro nacional. Por el contrario, este problema, que se extendía por toda su Región Metropolitana, además de ser uno de los más antiguos del Brasil, se consideraba uno de los más graves. Según puede observarse en los relatos de Gilberto

---

<sup>7</sup> Según Leal y Souza (2005), los instrumentos aplicados a los procesos de regularización se han consolidado como espacios de mediación con el mercado inmobiliario, interfiriendo, incluso, en sus estructuras de poder.

<sup>8</sup> Traducción libre de *Região Metropolitana do Recife* [RMR]. La población total de esta Región de 2.395.341 habitantes en 1980.

<sup>9</sup> Véase Observatorio PE de Políticas Públicas, 2004.

<sup>10</sup> Es el momento en el que se construyen las bases políticas para la redemocratización del país.

<sup>11</sup> Véase Lostao (1990) y Leal y Souza (2005).

Freire respecto a los mucambos<sup>12</sup> y en una amplia bibliografía sobre el tema, los conflictos por la posesión de la tierra eran frecuentes y se originaban a causa de los enfrentamientos entre las ocupaciones ilegales (invasões) y la acción reactiva del Estado y de los propietarios inmobiliarios que aplicaban medidas de expulsión<sup>13</sup>. Según Leal y Souza, el incremento de las ocupaciones ilegales y los conflictos en ellas implicados contribuyeron al crecimiento de los movimientos populares en Recife a finales de los años 1970 y, posteriormente, a la aparición de las ZEIS. Haciendo un resumen de los estudios sobre el tema, estos autores destacan un informe de las Archidiócesis de Olinda y Recife dando cuenta de la existencia en la Región Metropolitana de Recife, a finales de 1970, de aproximadamente, 58 mil familias (más de 300 mil personas) viviendo en áreas de ocupadas ilegalmente y bajo amenaza de desalojo. En otro, una investigación de la Fundação Joaquim Nabuco, se constató la existencia de más de 80 ocupaciones ilegales en la Región Metropolitana entre los años 1978 y 1983, involucrando aproximadamente 150 mil personas. El informe publicado por el órgano gestor de la Vivienda del Recife<sup>14</sup>, la COHAB, revelaba, a su vez, que entre los años 1987 y 1989, se identificaron 200 ocupaciones, que implicaban a más de 80 mil personas y representaba casi el 70 por ciento de la población del Recife<sup>15</sup>.

En este ambiente de conflictos por la posesión de la tierra, el municipio de Recife fue escenario para el crecimiento de los movimientos sociales y para el desarrollo de políticas y programas dirigidos a la resolución del problema de la vivienda, en especial los que tenían como objetivo afrontar la precariedad de oferta de viviendas para las poblaciones más pobres. Entre los programas, cabe destacar el *Promorar* (1979)<sup>16</sup>, que puede considerarse un precursor respecto a los objetivos de legalización urbanística de las ZEIS.

---

<sup>12</sup>Gilberto Freire, en su libro *Sobrados y mucambos* (1977) nos enseña este problema en su descripción sobre las viviendas precarias (*mucambos*) del Recife que se originaron a finales del siglo XIX, al mismo tiempo que los *cortiços* de Rio de Janeiro y São Paulo. Véase Freire (1977), Melo (1985), entre otros.

<sup>13</sup>La idea de *invasões* está asociada a los procesos de ocupación del suelo de forma ilegal, al margen del marco jurídico en vigor y a la situación política del momento que todavía no reconocía la idea del derecho a vivienda en cuanto derecho universal. Se aplicaba a todas las acciones de ocupación del suelo por personas o grupos que no podrían justificar ser propietarios y se consideraba una trasgresión a las reglas del mercado.

<sup>14</sup>Denominada de *Companhia de Habitação* do Recife [COHAB-Recife].

<sup>15</sup>Veáse Souza(1991) y Leal y Souza 2005), citando Barros y Silva (1985) y Falcão Neto(1984).

<sup>16</sup> Durante casi dos décadas, sí consideramos sólo las acciones en política de vivienda a partir de los años 1960 y hasta el *Promorar*, el modelo dirigido por el BNH se basó en la construcción en gran escala de urbanizaciones y polígonos de vivienda en las periferias de las ciudades. En aquel modelo no se reconocía la legitimidad de los asentamientos irregulares, por su condición de ilegalidad o por contrariar el derecho de la propiedad privada, impidiendo la promoción de cualquiera proyecto que implicara en mejoras urbanísticas y de vivienda. Asociado al *Promorar*, el gobierno brasileño, puso en marcha un conjunto de

A diferencia de todas las soluciones hasta entonces experimentadas en el campo de la política de vivienda, el *Promorar* inauguró, también en Recife, un nuevo modelo que ya estaba en marcha en el país, y quizás, aunque de forma más lenta, de política urbana. Aunque el programa no se haya propuesto en términos nacionales en cuanto parte de la política urbana, hubo en Recife, en los tímidos instrumentos de gestión local entonces existentes, una tentativa de adecuación de ésta a los objetivos del *Promorar*. Geraldo Marinho y Salvador Lostao<sup>17</sup> identifican, en esta tentativa, algunas acciones como precursoras de las ZEIS, entre las cuales destacan: la aprobación de la Ley del Plan de Desarrollo del Recife (1979)<sup>18</sup> que incluyó como unos de los ejes inductores de las acciones de gobierno "el tratamiento especial a los asentamientos pobres"<sup>19</sup> por medio de proyectos de rehabilitación, considerando la participación ciudadana; los tres primeros proyectos realizados con recursos del *Promorar* para las localidades de *Coque*, *Coelhos* y *Brasilia Teimosa* que, según Marinho<sup>20</sup>, sintetizan una nueva orientación metodológica y conceptual para el problema de la vivienda en sus dimensiones políticas y urbanísticas<sup>21</sup>; la publicación del decreto nº 11. 670/80, creando y delimitando veintiséis Áreas Especiales, plantándose así las semillas de las ZEIS; la creación de las Comisiones de Legalización de la Posesión del Suelo [CLPT]<sup>22</sup> para las localidades referidas, constituidas por representantes del gobierno y de las comunidades implicadas; y la creación de un grupo de trabajo con funciones específicas para las acciones de regularización<sup>23</sup>.

---

otros programas destinados a las poblaciones pobres y excluidas, también llamados "Programas Alternativos" los cuales se realizaron hasta finales de los años 1989. (Braga, 1995; Souza, 2003). Otro hecho jurídico importante, aprobado en aquellos años, fue la Ley Federal de Parcelación del suelo, la Ley 6766/79. Por medio de esta ley se crearon, por primera vez, y en ámbito nacional, reglas para orientar los procesos de parcelaciones y se establecieron criterios diferenciados y más flexibles respecto a los patrones urbanísticos generales para las parcelaciones y urbanizaciones clasificadas de interés social.

<sup>17</sup> Marinho (1999) y Lostao (1991)

<sup>18</sup> El Plan de Desarrollo del Recife (1979)<sup>18</sup>. Se trataba de una carta de intención, más que una ley auto-aplicable, que sólo tenía seis artículos. Fue pensada para orientar la acción de un gobierno, el del Alcalde Gustavo Krause, entre los años de 1980-1983.

<sup>19</sup> Resumen de la ley referida citada por Marinho, 1999.

<sup>20</sup> *Ibidem*, 1999.

<sup>21</sup> De los tres proyectos, el de *Brasilia Teimosa*, también llamado "Projeto Teimosinho" venía ya siendo planteado (1979) por la población y fue el primero que tuvo inmediata ejecución. Aún así, todavía hoy, no se ha logrado concluir su proceso de regularización de la tenencia. (Lostao, 1991 y Marinho, 1999). Para algunos de estos asentamientos, como las *favelas* do *Coque* y de *Brasilia Teimosa*, algunas de las más antiguas de Recife, se había ya propuesto, en momentos y situaciones políticas anteriores, diversos proyectos de demolición de las viviendas y realojo de su población. Tales proyectos jamás se llevaron a cabo debido a la resistencia de la población (Alberto Souza, 2003).

<sup>22</sup> Traducción libre de *Comissões de Legalização da Posse da Terra* [CLPT]

<sup>23</sup> Según Socorro Leite (2007) y Marinho (1999), las Comisiones de Legalización, creadas a principios de 1980, cumplieron un papel importante en el PREZEIS, constituyéndose una de las semillas del proceso.

## La primera Ley de Uso y Ocupación del Solo (LUOS) y la aparición de las ZEIS

Las ZEIS del Recife se crearon a principios del año 1983, en la primera Ley de Uso y Ocupación del Solo del Recife [LUOS-Recife] que dividió el territorio municipal en seis zonas, y se aplicaron a las anteriores Áreas Especiales. Se definieron como parcelas del territorio municipal ocupados por “asentamientos habitacionales (de baja renta) que surgieron de forma espontánea, existentes y consolidados, que se someten a reglas urbanísticas especiales con el fin en el interés social de promocionar su regularización jurídica y integración a la estructura urbana<sup>24</sup>. Con esta acción, aunque se mantuviera el mismo ambiente político-institucional, la idea de regularización se concretaba en la normativa urbanística, lo que aseguraba el reconocimiento legal a los espacios que involucraba, estableciendo un cambio de actitud respecto a los momentos anteriores<sup>25</sup>.

Por otra parte, hemos de reconocer que, a pesar de las nuevas posibilidades respecto al reconocimiento de derechos de las poblaciones que vivían en las ZEIS, fueron escasos los avances respecto a mejoras efectivas con ejecución de nuevos proyectos en las antiguas Áreas Especiales. A las veinte y seis ya existentes, se añadió una más y se convirtieron en veintisiete ZEIS<sup>26</sup>. Respecto a los proyectos, éstos tampoco existieron, si consideramos que fueron pocas las *favelas* que se beneficiaron directamente del instrumento. Muchos de los proyectos ejecutados en estas áreas siguieron con las directrices y modelos urbanísticos utilizados en los programas anteriores y las acciones se limitaban a mejoras constructivas en las viviendas o infraestructuras urbanas.

En realidad, hacía falta el modelo de gestión planteado en la Ley de uso y Ocupación del suelo de 1983, que todavía no se había reglamentado. Los mecanismos de legalización indicados en el texto no eran auto-aplicables y se limitaban a un conjunto de principios y delimitación física de las ZEIS. En este aspecto reside la diferencia entre los dos momentos referidos al principio del apartado. La creación de las Zonas Especiales en 1983 puede

---

<sup>24</sup>Traducción libre de “*assentamentos habitacionais (de baixa renda) surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana*”(Art. 14 de la Ley 14.511/1983 en Prefeitura da Cidade do Recife, 1983).

<sup>25</sup>En el año de 1983 se concluyó también el PL 775/ 1983 de la Ley de Desarrollo Urbano [LDU] en ámbitos nacionales, referido en los dos capítulos anteriores. Las ZEIS se delimitaban según los objetivos aplicados también a las otras zonas creadas para proteger otras áreas del municipio que estaban requiriendo tratamiento urbanístico especial, tales como los espacios verdes y los sitios históricos. Tal preocupación revelaba los primeros pasos del municipio para ponerse en sintonía con el movimiento nacional e internacional de aquellos años, que reclamaba por una revisión de los modelos de planeamiento urbano y medioambiental.

<sup>26</sup>Las 27 ZEIS se instituyeron en un universo de las 200 *favelas* existentes en Recife (CENDHEC, 2005).

celebrarse más por su significado histórico en el ámbito de la política urbana de Recife, que por acciones concretas que se hayan logrado impulsar<sup>27</sup>. Hasta el 1985, casi nada sucedió respecto a la reglamentación de estas Zonas. Tal situación empezará a cambiar a partir del Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social [PREZEIS], en especial debido al ambiente que se produjo para lograr su aprobación, que sólo fue posible en razón de la existencia de las ZEIS en los marcos legales.

Entre los hechos más relevantes de aquel momento, cabe señalar el despertar de la sociedad civil en general para las posibilidades y garantías insertadas en la LUOS respecto a los derechos de participación ciudadana en materia de política urbana. Tales garantías se concretaban en las dos estructuras de participación ciudadana incluidas en el sistema de gestión y que fueron: el Consejo de Desarrollo Urbano del Recife [CDRU] y la Comisión Especial de seguimiento del Plan de Ocupación y Uso del Suelo [CEAP]<sup>28</sup>. La existencia de estas estructuras en el ámbito institucional hizo posible la participación directa de muchos sectores activos del movimiento social en el desarrollo de acciones relacionadas con el tema, incluyendo el proceso de reglamentación de la ley y la puesta en marcha de los primeros proyectos de legalización urbanística de las ZEIS<sup>29</sup>. Así sucedió en la actuación de la Comisión de Justicia y Paz [CJP]<sup>30</sup>, la que siendo responsable de creación y dirección de un grupo de trabajo formado por diversas entidades no gubernamentales (ONG) y el movimiento ciudadano, redactó la propuesta del PREZEIS, desarrollando un papel decisivo y destacado en todo el proceso<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup>En cuanto al significado histórico cabe subrayar el carácter pionero de la acción respecto a otras regiones del país. Además del municipio de Belo Horizonte, que también aprobaba una LUOS, en enero de 1983, incluyendo en su zonificación el concepto de AEIS, los demás municipios, se mantenían ajenos de una acción efectiva, aunque los debates respecto al tema se realizaban por diversas partes del país. Un ejemplo es el municipio de Natal que también aprobó su primera LUOS en el 1984, un año más tarde que Recife, aunque con un contenido poco resolutivo respecto al tema, según veremos en la segunda parte de la Tesis. La actitud del Recife frente a esta cuestión fue determinante para el avance de la idea de reforma urbana en el país, lo que también se reflejó en la Constitución de 1988. Véase Marinho, 1999.

<sup>28</sup> Traducción libre de: *Conselho de Desenvolvimento Urbano do Recife* [CDRU] y *Comissão Especial de Acompanhamento do Plano de Ocupação e Uso do Solo* [CEAP].

<sup>29</sup> La ley no preveía la participación de las asociaciones de vecinos en los consejos y comisiones creadas.

<sup>30</sup> Traducción libre de *Comissão de Justiça e Paz* [CJP]

<sup>31</sup> Algunos autores y actores de la constitución del PREZEIS consideran la CJP como la "abuela" de todo el proceso y de los grupos sociales que han actuado en la reglamentación del PREZEIS. La entidad, existente todavía, forma parte de las comunidades de base de la Iglesia Católica y sigue prestando orientación jurídica a los movimientos populares. El trabajo principal de sus abogados se ha centrado en la defensa del derecho de la población por una vivienda digna por medio de acciones de resistencia a los derribos de chabolas y seguimiento jurídico de los procesos de realojo o similares con los cuales se enfrentan las poblaciones implicadas. Véase Lostao (1991), Marinho (1999 y 2005); entre otros.

### *Construyendo el PREZEIS: una trayectoria de avances y retrocesos*

En los intentos por comprender el proceso de consolidación del Plan de Regularización de las ZEIS hemos identificado un largo camino que nos ofrece diversas perspectivas de análisis. En ellas se constata que las acciones desarrolladas al entorno de estas zonas urbanas, no se concretaron de manera uniforme o según las expectativas de los involucrados, observándose, incluso algunos periodos de estancamiento.

El PREZEIS sólo se aprobó el marzo de 1987, tras más de cuatro años de la creación de las ZEIS (enero del 1983). Por otra parte, fue en el periodo que antecedió a la aprobación de este Plan que se realizaron las acciones necesarias por convertirlo en un instrumento de referencia de las políticas urbana y de vivienda en todo el país. Los trabajos conducidos por la CJP a partir de 1985 resultaron en un proyecto que tuvo fuerte movilización ciudadana, exigiendo del gobierno municipal el desarrollo del proceso de reglamentación de las ZEIS que, al parecer, éste se había olvidado. Participaran del grupo de trabajo un conjunto de entidades asesoras (ONG) al movimiento ciudadano del Recife y algunos representantes directos de las comunidades implicadas, alcanzando relieve la actuación del Movimiento en Defensa de los *Favelados* [MDF] y la Asamblea de Barrios [AB]<sup>32</sup>. La iniciativa del grupo se apoyaba también en el ambiente de cambios políticos creado en Recife, en especial a partir del nuevo gobierno municipal (1985) y bajo la dirección del alcalde Jarbas Vasconcelos, el cual había asumido compromiso con el movimiento ciudadano para poner en marcha las acciones requeridas para las ZEIS.

El ayuntamiento de Recife apoyó<sup>33</sup> todo el proceso de elaboración del plan, lo cual se desarrolló con amplia participación y autonomía del movimiento ciudadano, en la forma y contenido del texto final, habiéndose producido tres versiones del proyecto, entre los meses de mayo de 1985 y agosto de 1986. Hasta el noviembre de 1986 el proyecto quedó bajo la

---

<sup>32</sup>Traducción libre de: *Movimento em Defesa dos Favelados* [MDF] y *Assembléia de Bairros*. En el grupo de la entidades asesora, también llamado de *interentidades* y que ha cumplido importante papel en toda la trayectoria del PREZEIS, se destaca, además de la CJP, la participación de otras cuatro entidades: la *Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social* [ETAPAS], el *Gabinete de Assessoria e Ação Social* [GAJOP], el *Centro de Estudos e Ação Social* [CEAS] y la *Federação de órgãos para assistência Social e Educacional* [FASE]. Entre estas entidades siguen siendo destacables los trabajos de la ETAPAS y de la FASE, además de otros nuevos grupos como el *Centro de Estudos Don Helder Camara* [CENDHEC]. Véase: Lostao (1991) y Marinho (2005).

<sup>33</sup> Una de las características del gobierno municipal en la gestión del Alcalde Jarbas Vasconcelos fue impulsar en Recife una acción compartida con la población creando varios espacios de participación ciudadana en el desarrollo de los proyectos. Entre los varios proyectos desarrollados merecen relieve el *Programa Prefeituras nos bairros*, *el Proyecto Pina* y *el Programa contenção de encostas e morros de Recife*, los que de alguna forma se implicaban al Prezeis. Lostao (1991); Leal (2004) y Leite (2007).

apreciación de los técnicos del ayuntamiento, momento en que se produjeron algunos ajustes, siendo después presentado en audiencia pública al parlamento municipal. Su aprobación y publicación se concretaron en marzo del 1987. Dichos hechos fueron celebrados con alegría por el movimiento social, incluso por el momento especial que vivía el país, con motivo de la instalación del primer proceso constituyente tras la dictadura militar. Se organizaban acciones en todos los campos del conocimiento y se movilizaba a la población para participar de las alegaciones (enmiendas constitucionales) que se presentarían en la consulta popular que se convocó para la nueva Constitución. Esta es la razón por la que se considera que el PREZEIS significó un paso fundamental en la consolidación de la democracia del país, que se reflejó en el reconocimiento legal de presentación de proyectos al parlamento a través de iniciativas ciudadanas. En términos específicos, las acciones realizadas para aprobación de este Plan se tomaron como un estímulo para el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana [MNRU], referido. Significaba un avance para el derecho a la vivienda y la posibilidad de construcción, teniendo en cuenta una experiencia concreta, de una nueva actitud frente al problema en términos nacionales.

#### Los principios y directrices del PREZEIS

El PREZEIS se apoyaba en tres de los principios que sostenían la idea de Reforma Urbana propuesta por el MNRU y que se confirmaron, en el Estatuto de la Ciudad. Ante todo, el político, que se traduce en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y que no sólo garantiza, sino que formaliza también los espacios de participación ciudadana en la estructura orgánica de gestión del Plan; luego, el jurídico, que se expresa en el reconocimiento de la función social de la propiedad y que presupone una disociación del derecho de posesión o de construir del derecho de propiedad, ofreciendo los mecanismos para la regularización de la tenencia; y, finalmente, el urbanístico, cuando flexibiliza los patrones de la forma urbana, admitiendo las especificidades de los diferentes tipos de ocupación y modos de vida existentes en las ciudades <sup>34</sup>.

Para concretar estos principios y garantizar la participación ciudadana, el Plan se formalizó bajo un sistema de gestión organizado en dos espacios de deliberación: las Comisiones de

---

<sup>34</sup> Ipea, 2001.

Urbanización y Legalización [COMUL] y el Foro Permanente del PREZEIS<sup>35</sup> ambos reglamentados en decretos posteriores (Cuadro 5.1). Las Comisiones, constituidas por representantes de las comunidades<sup>36</sup>, se crearon luego de la aprobación de la ley y se definieron como núcleo central del sistema, con actuaciones en el ámbito de lo local y funciones de formulación, dirección y fiscalización de los planes urbanísticos y de los procesos de regularización, observando las necesidades de cada ZEIS<sup>37</sup>. El Foro Permanente se creó el año siguiente (1988), a través del decreto municipal n° 14.539, con el objetivo de ampliar el espacio de discusión respecto al desarrollo del plan y establecer una acción unificada entre las ZEIS implicadas<sup>38</sup>.

En términos territoriales el Plan de las ZEIS del Recife, en el momento de su aprobación, mantuvo el mismo universo de actuación de la LUOS (1983) referida, reafirmando las 27 Zonas Especiales<sup>39</sup>. Por otra parte, en términos urbanísticos, incluyó también las reglas que deberían adoptarse en los procesos de legalización, asegurando el respeto a la configuración urbana propia de los asentamientos, a la vez que formalizó los instrumentos necesarios a la regularización de la tenencia. Además de la estructura de gestión del Plan que garantiza la participación ciudadana, se creó también en el ámbito de la administración, un sector específico para dar soporte a su funcionamiento, que debía formar parte de la propia estructura del plan y cuyo formato ha sido objeto de muchos cambios hasta el periodo reciente<sup>40</sup>.

### **La estructuración y consolidación del PREZEIS**

Ante todo, conviene subrayar que el PREZEIS no se aprobó como documento auto aplicable que permitiera el desarrollo inmediato de las acciones, según proponían sus directrices generales. Así, aunque fuera producto de una iniciativa pionera respecto a una

---

<sup>35</sup>Traducción libre de *Comissões de Urbanização e legalização y Fórum Permanente do PREZEIS, respectivamente*.

<sup>36</sup>Estos representantes se eligen por mandatos de dos años.

<sup>37</sup>El decreto n° 13.925/87 que reglamenta el PREZEIS y las COMUL también define los procedimientos para presentación de solicitudes de creación de nuevas ZEIS.

<sup>38</sup>El Foro sólo se incorporará formalmente a la estructura de gestión del PREZEIS en la revisión de la ley realizada en 1997, cuando también se aprobará su regimiento interno.

<sup>39</sup>Según comentaremos en apartado posterior, hasta el 2006, eran 66 ZEIS siendo que sólo 38 poseían el status de ZEIS efectiva con COMUL instaladas.

<sup>40</sup>Es importante subrayar que el movimiento ciudadano también influyó en la formación de esta estructura. Algunos de sus miembros y de las asesorías técnicas que habían participado de la elaboración de la propuesta del Plan ocuparon puestos de dirección y coordinación de proyectos relacionados, invitados por la administración.



acción articulada entre el poder público y la ciudadanía, su desarrollo tuvo que construirse a lo largo de los años, a un ritmo más lento de lo que se esperaba. Durante el proceso, aunque se identifiquen discrepancias respecto a la delimitación de las fases del Plan, los autores coinciden en la afirmación de que hubo dos momentos claves: el de la estructuración y el de la consolidación. En ellos, son claros los movimientos para la instalación del cuerpo legal y de la estructura burocrática necesaria para su funcionamiento, el reconocimiento del Plan por la sociedad; y la puesta en marcha de su modelo de gestión en el contexto de los cambios políticos del Recife, de los límites de la participación ciudadana, y de los problemas con la financiación, entre otros<sup>41</sup>.

### *La estructuración, los primeros proyectos y la instalación del sistema de gestión*

Los primeros seis años del PREZEIS, enmarcaron, según Marinho<sup>42</sup>, el periodo de su estructuración. Aunque se reconozca su importancia en la trayectoria del plan, casi nada se produjo en estos años respecto a mejoras concretas en las ZEIS. Las acciones realizadas se ubican, principalmente, en el ámbito institucional, y se caracterizan por la creación del aparato burocrático y la aprobación del marco legal, necesarios para el funcionamiento del Plan. Entre éstas, se incluyen su afirmación en la Ley Orgánica del Municipio (1990) y en el nuevo Plan Director de Recife (1991) en términos generales, las reglamentaciones que quedaron pendientes, así como la preparación de los agentes involucrados. En 1993 se crearon los espacios de participación ciudadana y el Fondo del PREZEIS<sup>43</sup>.

Por otra parte, desde el punto de vista político, también se evalúa este periodo como de abandono del Plan por el ayuntamiento, lo que coincide con cambios de actitud del gobierno municipal respecto al tema y a la política urbana en general<sup>44</sup>. Los Alcaldes<sup>45</sup> que sucedieron a Jarbas Vasconcelos no solían demostrar tanto interés por el tema. Algunos autores denuncian haberse orquestado un *boicot* al PREZEIS desde el interior de la estructura de gestión, la Empresa de Urbanización del Recife [URB-Recife] que se encargaba de las ZEIS. En este periodo, el ayuntamiento también abandonó otros proyectos

---

<sup>41</sup>Son poco significativas las referencias al tema respecto a su dimensión medioambiental. Entre los trabajos consultados, tales referencias nos remeten a hechos descriptivos sobre la ubicación de las ZEIS en áreas ambientalmente frágiles de Recife. Véase. Observatorio PE de Políticas Públicas (2002) y Marinho (1999).

<sup>42</sup>Marinho (1999).

<sup>43</sup>Traducción libre de *Fundo do PREZEIS*.

<sup>44</sup>Véase Lostao (1991), Marinho (1999) y Leal (2004).

<sup>45</sup>Joaquim Francisco y Giberto Marques en el período 1988 a 1992.

urbanos llevados a cabo en la gestión anterior, en especial los que involucraban la participación ciudadana. Hasta 1993, el alcance territorial del PREZEIS quedaba aún bastante limitado se consideramos el conjunto de los asentamientos precarios del Recife y, aunque se hubiera creado otras once ZEIS a lo largo de seis años, no todas presentaban los requisitos para recibir los proyectos de legalización y urbanización planteados por el Plan. Teniéndose en cuenta su sistema de gestión sólo las Zonas Especiales con COMUL instaladas podrían beneficiarse con dichos proyectos, situación que sólo comprobaría en diecisiete de las 38 entonces existentes.

### *Los caminos de la consolidación. Afrontando conflictos y dificultades*

A partir de 1993 empieza un segundo momento para el PREZEIS, en el que se convierten en protagonistas el desarrollo de algunas acciones importantes para su consolidación, tales como: la promulgación de la ley que instituye *el Fondo del PREZEIS*<sup>46</sup>; el inicio de un proceso de revisión del Plan que resultó en otra ley, de nº 16.113/95, la que también reglamentó el Foro Permanente; y la discusión pública y aprobación de la nueva Ley del Suelo del Recife (1996), la que reconoce el derecho del Plan participar del nuevo Consejo de Desarrollo Urbano [CDU] del municipio. La nueva ley del PREZEIS extiende la clasificación de ZEIS a 45 asentamientos e introduce ajustes en los mecanismos urbanísticos y procedimientos de gestión respecto al funcionamiento del foro y de las COMUL<sup>47</sup>. Además de eso, se establece también con autonomía plena respecto a los criterios de clasificación, regularización urbanística y de la tenencia de las ZEIS.

Conviene subrayar, que todos estos hechos, además de que contribuyeron a la consolidación del PREZEIS como instrumento urbanístico, fueron posibles gracias al nuevo ambiente político creado con la vuelta al ayuntamiento del Recife, del Alcalde Jarbas Vasconcelos, en 1993. En este ambiente se restableció la confianza del movimiento ciudadano en la institucionalidad municipal y se inició un nuevo ciclo en el que se fortalecieron, en materia urbanística, los proyectos y acciones integradas entre el gobierno y la sociedad. Entre estas acciones merecen destaque el desarrollo del programa Ayuntamiento en los barrios y la instalación del Foro de la Ciudad<sup>48</sup>, que cambiarían de

---

<sup>46</sup>El Fondo del PREZEIS sólo se reglamentó en el 1997.

<sup>47</sup>Las primeras elecciones directas para los representantes de las COMUL se realizaron el 1996 y el regimiento interno del Foro del PREZEIS también se aprobó el 1997.

<sup>48</sup>Traducción de los términos originales *Prefeitura nos bairros* y *Fórum da Cidade*.

formato unos años más tarde (1999), bajo el nombre de Presupuesto Participativo, en el que también se ha asegurado la participación del PREZEIS en su consejo deliberativo, el Consejo del Presupuesto Participativo, instituido en 2001<sup>49</sup>.

Un importante aspecto a subrayar es que, aunque parezca contradictorio, lo que se ha considerado "el periodo de consolidación del PREZEIS", que debió ganar fuerza con los nuevos instrumentos disponibles a partir del 1995, en especial el Fondo del PREZEIS, se ha revelado también como un periodo en que el Plan pierde protagonismo en el ámbito de los programas y proyectos urbanos desarrollados en el municipio. A partir de mediados de 1990 este Plan deja de constituirse como principal espacio de decisión respecto a los proyectos destinados a las ZEIS y demás asentamientos informales, tal como se proponía. Tal situación, que también se refleja en la política urbana del Recife, puede observarse en el Cuadro 4.1, en el que se presenta un paralelo entre los hechos más importantes desarrollados en los ámbitos local y nacional, desde el principio del Plan hasta el 2006.

A parte de los avances de naturaleza política, muchos de los problemas ya existentes en el momento de la estructuración del sistema de gestión del PREZEIS siguieron sin solución. Los diversos estudios realizados sobre el Plan, en especial los referidos en el presente análisis<sup>50</sup>, realzan los avances pero, también, la aparición de un conjunto de dificultades en su proceso de consolidación, que siguen presentes. Una de las dificultades más destacadas ha sido la lentitud de los procesos de legalización y urbanización y los escasos recursos municipales para inversiones en las áreas pobres de la ciudad, en especial los originarios del Fondo del PREZEIS<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup>El Presupuesto Participativo y su Consejo deliberativo se han convertido en el principal espacio de participación ciudadana del ayuntamiento del Recife y su formato se basa en la experiencia desarrollada en Porto Alegre desde la década de 1990. Debido a su estructura y forma de actuación junto a la sociedad se ha producido cambios en el funcionamiento del PREZEIS y en su papel en la gestión urbana del municipio.

<sup>50</sup>Desde 1987 hasta el 2006. Se recomienda, en especial, los estudios producidos por Lostao (1991), Marinho (1999), Leal y Miranda y el Observatorio PE de Políticas Públicas (2005), y CENDHEC (2005).

<sup>51</sup>El Fondo del PREZEIS se consideró como uno de los más importantes cambios introducidos en la nueva ley del 1995. La poca relevancia de los recursos que aporta para el Programa se ha constituido una de las principales decepciones para sus defensores lo que ha resultado en la permanencia del mismo grado de dependencia y disputa del PREZEIS respecto al conjunto de inversiones planteadas para el municipio.

**Cuadro 4.1. El PREZEIS, una síntesis de su evolución**

Año	Recife	Brasil
1983	Se aprueba la Ley de Uso y Ocupación del Suelo del Recife [LUOS], Ley 14.511/83.	Se presenta el Proyecto de Ley [PL] 775/1983, segunda versión de la LDU.
1986	El movimiento social presenta la propuesta del PREZEIS.	Avance de una acción articulada del MNRU en la lucha por el derecho a la vivienda.
1987	Se aprueba el PREZEIS (Ley n° 14. 947/1987).	El MNRU presenta la enmienda popular para la Reforma Urbana. Se retoma el debate sobre el PL 775/1983.
1988	Se publica el Decreto que reglamenta las COMUL y se crea el Foro del PREZEIS.	Se aprueba la Constitución (Capítulo sobre Política Urbana, Art. 182 y 183).
1989		Presentado PL n° 181/1989 – base del Estatuto de la Ciudad.
1990	La nueva Ley Orgánica del Recife reconoce el PREZEIS como instrumento de Política Urbana.	El Senado Federal aprueba el PL 181/1989, luego enviado al Legislativo Federal bajo el N° 5788/ 90.
1991	Se aprueba el nuevo Plano Director del Recife que reafirma el PREZEIS.	
1992	Se aprueba el regimiento interno del Foro del PREZEIS.	El FNRU se consolida como sujeto colectivo de representación de la ciudadanía.
1993	Se crea el Fondo del PREZEIS (Ley n° 15. 790/1993).	
1994	Se aprueba la Ley 15.790/94 que crea el nuevo CDU, asegurando la participación del Foro del PREZEIS. Se instala el Foro de la Ciudad del Recife.	
1995	Se aprueba la nueva Ley del PREZEIS, N° 16113/95 que reglamenta el Foro del PREZEIS.	
1996	Se realizan elecciones directas para las COMUL y se aprueba la nueva Ley de Uso del Suelo, que reafirma el PREZEIS.	
1997	Se aprueba el reglamento interno del Foro del PREZEIS y de las COMUL.	Las entidades nacionales exigen del Congreso, la aprobación del Estatuto de la Ciudad.
1998		El proyecto del Estatuto queda bajo apreciación de las comisiones internas del parlamento hasta el 2000.
2001		Se aprueba el Estatuto de la Ciudad, (Ley n° 10.257/01).
2002	Empieza la elaboración del nuevo Plan Director del Recife.	
2004 y 2005	Se debate el nuevo Plan Director del Recife, que reafirma el PREZEIS como instrumento de gestión para la política habitacional de interés social. El texto se aprueba en la Conferencia del Plan Director, instalada para esta finalidad.	
2006		Se aprueba la ley que crea el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de IPEA (2001), CENDHEC (2005) y entrevistas.

En esta perspectiva, y en paralelo con las acciones llevadas a cabo por medio del PREZEIS, también se han puesto en marcha otros proyectos, con otros agentes y recursos externos, cuyos procesos de ejecución no suelen depender o ajustarse al modelo de gestión del Plan, como es el caso de los proyectos del *Programa Habitat Brasil*, ya referidos, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo [BID]<sup>52</sup>. Según datos del Observatorio PE de Políticas Públicas, en la década de 1990 la participación de los recursos del Fondo del PREZEIS en programas de vivienda y en proyectos de urbanización de las ZEIS fue poco significativa, representando tan sólo seis por ciento de las inversiones<sup>53</sup> en este campo.

Por otra parte, desde finales de la década de 1990, en Recife también, el proyecto de construcción de ciudades con promoción de la ciudadanía, se contraponen a los llamados "proyectos emprendedores", que han sido elegidos por el ayuntamiento, en razón de los intereses económicos involucrados y de la crisis del Estado que tiene sus efectos en las condiciones de financiación de las políticas públicas. Otras críticas más recientes, han imputado al Presupuesto Participativo y a la consolidación de sus espacios de participación, la responsabilidad de los cambios a los que se enfrenta el PREZEIS.

### **El PREZEIS en el contexto actual. Los nuevos rectos, un nuevo modelo de gestión**

Según se ha podido observar, aunque se considere irrefutable la importancia del PREZEIS en el contexto de una política urbana y de vivienda inclusiva en Recife y en Brasil, también es visible una relativa frustración respecto a sus resultados y al aumento de las dificultades. Las diferencias cronológicas que pueden verse en el respecto a las realizaciones de este Plan desde finales 1990, revelan un periodo de relativo estancamiento y de búsqueda de nuevas definiciones sobre su lugar en el planeamiento y en la gestión urbana del Recife. Al parecer, y según declaración de un dirigente comunitario, sobre la situación actual del PREZEIS, "todo lo que se había construido en el pasado se había olvidado y la creencia respecto al Plan ya no era la misma"<sup>54</sup>. El proyecto que había sido el punto de partida en la

---

<sup>52</sup>Los autores discrepan respecto a los efectos de los proyectos del *Habitat Brasil* para la consolidación del PREZEIS. Unos consideran positiva la aportación de los recursos del programa para el Plan, otros, aunque reconozcan la presencia de directrices coincidentes con el PREZEIS, los ven como una superposición al Plan, considerando su dependencia a las voluntades políticas locales. Lo cierto es que desde el punto de vista de la financiación, el *Habitat Brasil* ha sido uno de los programas que ha aportado más recursos para las ZEIS y para proyectos en las áreas pobres del Recife. Véase: Marinho (1999) y Miranda (2002).

<sup>53</sup>Véase también Marinho (1999) y Leal y Souza (2005).

<sup>54</sup>Entrevista con el dirigente comunitario João José da Silva, representante de la COMUL *Campo Vila* y del PREZEIS En el CDU del Recife. El mismo sentimiento también lo han compartido algunos participantes

conquistas de derechos para las poblaciones pobres urbanas, se encuentra en crisis, a pesar del ambiente favorable a sus objetivos, después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad.

En este contexto, la comprensión de la situación a la que se enfrenta el Plan exige un análisis del estado de concreción de sus propósitos en los distintos ámbitos y en los límites temporales del presente estudio: 2004 en las fuentes secundarias y 2006 en las entrevistas. Según nuestro interés, consideramos importante destacar los siguientes ámbitos: el sistema de gestión, la participación ciudadana y la posición del PREZEIS en la gestión municipal y en la política urbana; la territorialidad, las condiciones de habitabilidad de las ZEIS, incluyendo la flexibilidad de los patrones urbanísticos formales y la relación con el medio ambiente natural; la regularización urbanística y de la tenencia de la ZEIS.

### *El PREZEIS en el planeamiento y gestión municipal*

Los análisis respecto al sistema de gestión del PREZEIS suelen poner de relieve el contenido de las estructuras en las que se fundamentó en el momento de su creación y en el que se ha apoyado, enmarcando el papel de la participación ciudadana. De hecho, desde esta perspectiva, las COMUL y el Foro del PREZEIS siguen siendo los principales espacios de deliberación. A partir de la ley de 1995, el sistema se amplió y se crearon otros espacios intermedios, con funciones técnicas para formular, aplicar y fiscalizar los planes de legalización y urbanización: tres Cámaras Técnicas (de Urbanización, Legalización y Finanzas) y los Grupos de Trabajo de Empleo y Renta y de Medio Ambiente. (Figura 4.1) Además de ellos, se creó también una coordinación constituida por los representantes de todos los seguimientos involucrados al Plan, que dirige las reuniones del Foro y acompaña el proceso electoral de las COMUL y el trabajo de las demás instancias técnicas.

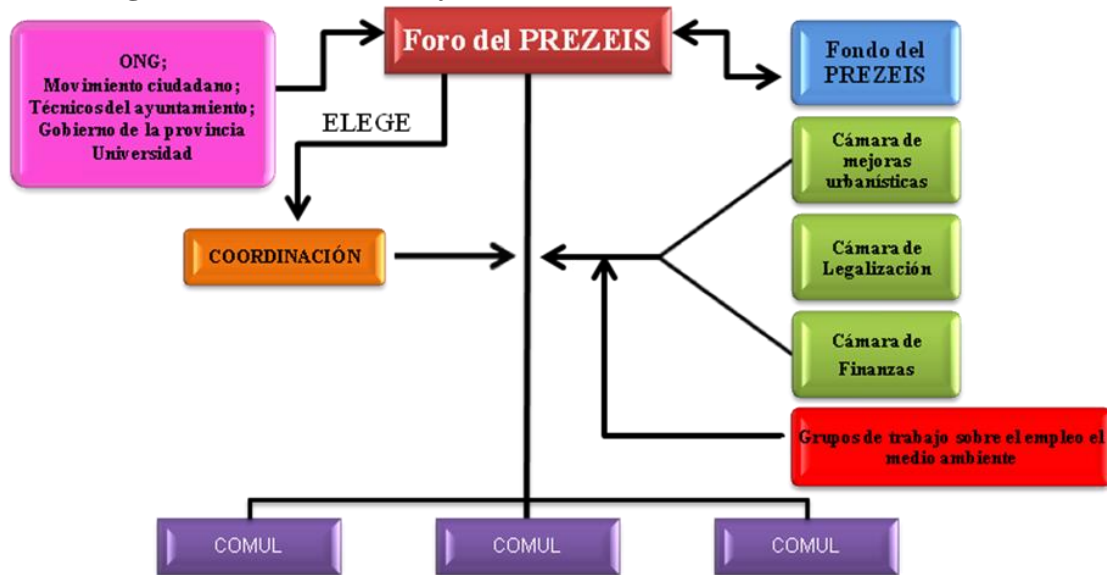
A lo largo de su existencia y al mismo tiempo que lograba obtener madurez respecto al sistema de gestión municipal, el PREZEIS también ha tenido que enfrentarse a otros problemas y crisis de legitimidad que han afectado el funcionamiento de su modelo de gestión. Para comprenderlos, hay que considerarlos a partir de los hechos que se han presentado en distintos ámbitos, tales como: la poca eficacia de las dos estructuras formales de gestión y en los cambios posteriores en la estructura de gestión municipal; los cambios

---

(representantes populares, miembros de las COMUL, académicos) del Seminario sobre regularización de la tenencia en las Áreas de Interés Social que se realizó en la ciudad del Recife el septiembre del 2006.

político-institucionales generales que han afectado la estructura de gestión municipal de forma amplia; la naturaleza del contenido y de la intensidad de la participación ciudadana, entre otros

**Figura 4.1. El PREZEIS y su Sistema de Gestión (subsuit o cuadro)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Miranda y Moraes, 2002 y Observatório PE de Políticas Públicas, 2002.

Para apoyar el sistema central de gestión del Plan se creó, bajo la responsabilidad de la Empresa de Urbanización del Recife [URB], otra estructura que pretendía consolidar una acción integrada entre el gobierno y las comunidades (Figura 4.2). Esa estructura, estuvo funcionando hasta la última reforma administrativa del municipio<sup>55</sup>, y estaba constituida de dos directivas: La Directiva de Integración Urbanística [DIUR] y la Directiva del Planeamiento Urbanístico [DPU], que también poseían tres departamentos específicos que actuaban de forma orgánica con las instancias de deliberación del PREZEIS, siendo: División de Gestión de ZEIS [DGZ]; División de Urbanización de ZEIS [DUZ], y División de Regularización de la Tenencia [DRF]<sup>56</sup>.

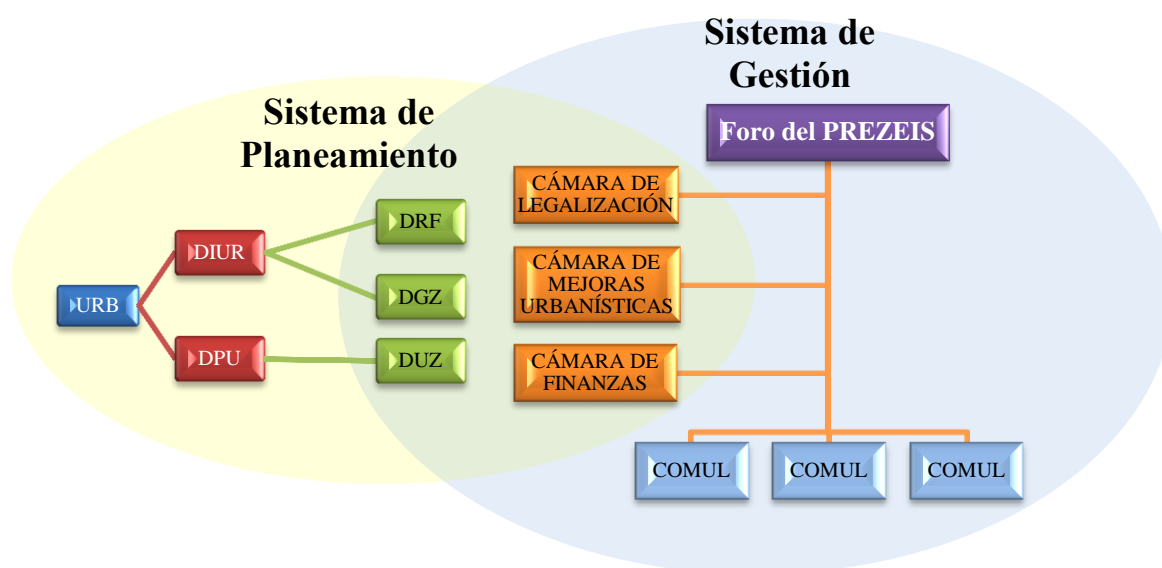
Los dos sistemas formales de gestión del PREZEIS, aparte de lo que han aportado respecto a la legitimación de la participación ciudadana en materia urbanística, se apoyan, hasta hoy,

<sup>55</sup>Ley nº 17.108/2005 que dispone sobre la adecuación de la estructura administrativa del Recife y consolida atribuciones. En: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/reforma.rtf>, [acceso en 26/09/2006].

<sup>56</sup>Traducción libre del original de forma seguida: en el primer grupo *Diretoria de Integração Urbanística* [DIUR] y *Diretoria de Planejamento Urbanístico* [DPU]. En el segundo, *Divisão de Gestão de ZEIS* [DGZ], *Divisão de Urbanização de ZEIS* [DUZ] y *Divisão de Regularização Fundiária* [DRF] (Miranda, 2002).

en el Fondo del PREZEIS y en el Foro Permanente para llevar a cabo los proyectos aprobados para las ZEIS. Sin embargo, la suma de recursos aportados por el Fondo, siempre estuvo lejos de atender al conjunto de las demandas del PREZEIS. Aún así, en 1996, cuando eran sólo 45 ZEIS contempladas en el Plan, el Fondo disponía de cuatro mil millones de reales al año para las inversiones. En 2003, cuando el sistema ya involucraba 66 asentamientos la situación cambió y se agravó por motivos de que el “acuerdo se rompió y el presupuesto disponible en el Fondo del Plan se redujo de inmediato a dos mil millones de reales y en el 2004 un mil millones y setecientos reales”<sup>57</sup>.

**Figura 4.2. El PREZEIS, el planeamiento y la gestión municipal**



Fuente: Elaboración propia desde Miranda y Moraes (2002) y Observatório PE de Políticas Públicas, 2002.

A partir de entonces se acentuó la dependencia de las inversiones en las ZEIS de otros tipos de programas, reafirmando la tendencia ya en curso desde los años 1990. La diferencia de los procesos más recientes las podemos encontrar en la búsqueda de recursos alternativos, la que, a su vez, también conduce al PREZEIS a alejarse de sus objetivos por convertirse en una política habitacional de interés social en la escala de la ciudad. La decisión de intervenir en una u otra ZEIS no depende solamente de los criterios y del funcionamiento del Foro, incluyéndose ahora una fuerte participación de los programas con recursos del BID y de los proyectos definidos en las plenarios del Presupuesto Participativo, ya referidos, cuyos criterios técnicos, temporales y de financiación, no siempre se han ajustado a los del PREZEIS.

<sup>57</sup>Traducción libre de Leal y Souza, 2005, p. 9.



El efecto institucional de estos actos se ha manifestado en los cambios en el aparato burocrático del municipio. Desde la última Reforma Administrativa (Ley N° 17.108/2005), el PREZEIS ha dejado a de ser un programa destacado en el ámbito de la URB. Aunque se mantenga una burocracia funcionando según el sistema apuntado, las acciones planteadas para las ZEIS, integrantes o no del PREZEIS se han realizado, principalmente, a través de otros programas como los vinculados a las Consejerías de Vivienda (recalificación de las ZEIS) y del Presupuesto Participativo, Obras y Desarrollo Urbano y Ambiental<sup>58</sup> (Diversos proyectos de regularización de la tenencia). Las acciones antes desarrolladas por la URB se trasladaron a la Consejería de Planeamiento, incluso, las relacionadas con la promoción de la regularización de las ZEIS. Actualmente son frecuentes los debates respecto a la capacidad del PREZEIS afirmarse como instrumento de gestión principal de la política de vivienda social.

Respecto a su relación con el Presupuesto Participativo [OP] los sectores implicados en el PREZEIS han puesto de relieve algunas discrepancias. Los miembros del Foro y de las COMUL, una parte de los sectores populares beneficiarios y de los grupos asesores del movimiento (ONG) reclaman que el OP no reconoce la posición del PREZEIS en el sistema de planeamiento del municipio. Los sectores gubernamentales, otra parte de las asesorías y de sectores académicos, aunque reconozcan el papel del Plan en el sistema de gestión, también apuestan por la necesidad de ajustes al nuevo escenario, que se han afirmado, incluso, en el Estatuto de la Ciudad<sup>59</sup>. Para Leal, una de las principales dificultades es la incompatibilidad entre el PREZEIS y el PP, en especial, entre sus esferas de decisión y los nuevos espacios de control social. Los sectores mayoritarios en el Prezeis representados por la ciudadanía también reaccionan en contra la pérdida de poderes en el PP y en los otros espacios de gestión urbana referidos por Leal<sup>60</sup>.

Un aspecto importante y que se añade como promotores de los conflictos mencionados es la difícil compaginación entre el esfuerzo de consolidación del PREZEIS y los cambios político-institucionales. Desde los primeros momentos, la consolidación del Plan ha estado condicionada a los intereses de los gobernantes y, en especial, de sus dirigentes máximos y

---

<sup>58</sup>Traducción libre de *Secretaria de Habitação y Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental*, respectivamente.

<sup>59</sup>Véase CENDHEC (2005), Leal (2004), Barbosa (2003) y Marinho (1999).

<sup>60</sup>El intento de consolidar una acción propositiva que realizara la capacidad del movimiento ciudadano intervenir en política urbana, que fue importante en su momento, resultó en que los espacios de deliberación del PREZEIS se definieran con una mayor representación de estos e sectores.

ha sido afectada por las discontinuidades en el modelo de gestión de la ciudad. Es como señala Leal y Souza, el PREZEIS se ha mantenido según las “ingenierías políticas de cada gobierno y de la fuerza de los movimientos ciudadanos locales, que han ocupado, por veces, espacios hegemónicos en el interior de las estructuras de gestión municipal y, en otros momentos, siendo inestables en el campo político institucional”<sup>61</sup>.

El período más reciente, a partir del 2001, se ha caracterizado por ser uno de los más conflictivos para el PREZEIS, aunque se haya recuperado una dirección política, presuntamente, de naturaleza más democrática e incluyente. El municipio del Recife, se encontraba, el 2006, bajo la dirección política de un Alcalde del Partido de los Trabajadores [PT], que se eligió por una frente de Centro-izquierda por dos periodos consecutivos (2001-2004 y 2005-2007). Con tal ascendencia y apoyo político, ha resultado poco comprensible la dificultad de dialogo con el movimiento ciudadano, si consideramos que sus idearios de gestión, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana, se juntan a los del primer gobierno del Alcalde Jarbas Vasconcelos, (1986/88) responsable por la creación del PREZEIS<sup>62</sup>. La opción por el relieve de la democracia participativa está presente en este gobierno, aunque bajo otro formato. En este, se afirmaron y se crearon nuevos espacios de participación ciudadana, algunos de ellos definidos en el Estatuto de la Ciudad como estructuradores del modelo de gestión en ámbito nacional. Entre estos espacios se destacan: el Presupuesto Participativo, la Conferencia de las Ciudades y las Conferencias Temáticas (Habitación, Plan Director, Medio Ambiente) que deben realizarse en distintos ámbitos y escalas territoriales.

Sin embargo, las contestaciones de los sectores organizados representados en estos espacios, además de la incompatibilidad con el PREZEIS, realzan, principalmente, la falta de compromiso del gobierno por el reconocimiento de la naturaleza deliberativa de estas estructuras y el poco interés en aceptar los planteamientos del movimiento respecto al PREZEIS y a las ZEIS en lo general. Uno de los hechos más recientes que puso de relieve esta indignación, fue la actitud del gobierno municipal frente al proceso de discusión del nuevo Plan Director del Recife que se concluyó en 2005. Después de tres años de

---

<sup>61</sup>Traducción libre de “*engenharias políticas de cada governo e da força dos movimentos sociais urbanos locais, por vezes ocupando espaços de hegemonia dentro da gestão municipal, e em outros momentos sendo desestabilizado no plano político-institucional*” (Leal y Souza, p. 8, 2005).

<sup>62</sup>Los gobiernos de la década de los 1990, incluso el segundo de Jarbas Vasconcelos responsable de la consolidación del PREZEIS, se destacan por la prevalencia de los principios liberales o, como señala Leal (2004), también asociados al llamado planeamiento estratégico.

discusión del proyecto y de su aprobación en la Conferencia del Plano Director, con apoyo integral del CDU, el ayuntamiento elaboró otro texto y, sin ninguna otra discusión con la sociedad, lo envió al Legislativo Municipal para aprobación.

Un último aspecto a destacar respecto a la gestión del PREZEIS es la naturaleza de la participación ciudadana, en intensidad y contenido, tema que se ha convertido uno de los preferidos en los estudios llevados a cabo por la academia. En los primeros años del Plan los trabajos de De la Mora (1990) y Soler (1991)<sup>63</sup> produjeron un fuerte impacto sobre la imagen de la participación ciudadana en el proceso<sup>64</sup> en los que revelaban la debilidad del movimiento para contribuir a los contenidos del Plan. En términos generales, este proceso no ha cambiado mucho y los análisis más recientes también han identificado la poca preparación del movimiento como uno de los motivos de la pérdida de credibilidad de la participación frente a los sectores técnicos, incluso, si lo tenemos en cuenta el protagonismo de estos sectores en el ámbito del PREZEIS<sup>65</sup>.

Por otra parte, se bien se reclama una mayor asistencia de las ONG y del propio ayuntamiento para solucionar los problemas de capacitación del movimiento ciudadano, el interés de este sector por el PREZEIS ha disminuido, observándose su alejamiento del proceso. En la actualidad, ha quedado visible una disminución de la participación de la población en los espacios de deliberación del PREZEIS, sea en los ámbitos de las entidades de los ciudadanos, sea en las asesorías, las ONG, lo que se ha tornado visible las COMUL: de las 66 ZEIS que forman parte del Plan, sólo 38 han logrado crear sus comisiones y, de estas, sólo 26 reciben algún tipo de asesoría. Aunque sea bastante significativo el trabajo vigilante de las entidades asesoras (ONG y las técnico-profesionales)<sup>66</sup>, la acción directa en las ZEIS, antes dividida entre varios grupos, ahora queda concentrada en las manos de

---

<sup>63</sup> Los dos autores llevaron a cabo estudios sobre el contenido y el impacto de la participación ciudadana en el PREZEIS. En los últimos años el interés por el tema se ha renovado, según puede observarse en otras referencias indicadas en la bibliografía, tales como: Leite (2007), ETAPAS (2003), CENDHEC (2005), Leal (2003), Machado (2004), Barbosa (2005), entre otros,

<sup>64</sup> Estos autores identificaron las dificultades del movimiento ciudadano intervenir en el contenido de los proyectos del PREZEIS. El estudio de De la Mora (1989), que analiza el funcionamiento del Foro en los dos primeros años, concluye que los representantes ciudadanos no solían contribuir con propuestas efectivas en el ámbito urbanístico y habitacional. Su participación realizaba las cuestiones políticas del Plan, quedando las propuestas urbanísticas a cargo de los técnicos del ayuntamiento y de las ONG.

<sup>65</sup> Miranda (2003) y Leal y Souza (2005).

<sup>66</sup> Un trabajo de evaluación permanente se ha hecho en el ámbito del Foro Noreste de Reforma Urbana [FNERU], que ha intensificado sus actividades a partir del Estatuto de la Ciudad. Otras entidades y grupos de investigación han participado en el periodo reciente tales como: la Fase y el Observatorio PE de Políticas Públicas, el que, a la vez, forma parte de la red nacional “*Observatório das Metrópolis*” del IPPUR-RJ.

cuatro entidades: el CENDHEC, la Comisión de Justicia y Paz, el ETAPAS y la FASE, que desarrollan actividades distintas y en unidades territoriales delimitadas<sup>67</sup>.

### *La territorialidad, las condiciones de habitabilidad y el medio ambiente*

El examen de las dificultades que enfrenta el PREZEIS en su modelo de gestión no debe poner en duda ni apagar la contribución que ha aportado a la aparición de nuevas prácticas urbanísticas y ciudadanas en ámbitos locales y nacionales, aunque los resultados efectivos sean poco expresivos en lo que respecta a las necesidades urbanísticas y habitacionales de las ZEIS. Las dificultades deben tomarse como retos impulsores para otro diseño de todo el sistema de planeamiento, pero ajustado a una compaginación entre los mecanismos del PREZEIS y las directrices de la política urbana definidas por el Estatuto de la Ciudad<sup>68</sup> y por el Ministerio de las Ciudades cuyos planteamientos se han basado en la compaginación amplia de todas las políticas urbanas y en todos los niveles.

El PREZEIS, en lo que se ha propuesto innovar en términos de formulación en el campo de la conquista de derechos urbanos lo ha logrado con éxito. Las comunidades implicadas en las ZEIS, conocedoras de sus derechos, formando parte o no del plan, o incluso, de otros asentamientos precarios, han adquirido el sentimiento de pertenecer al lugar. Las acciones relacionadas a legalización urbanística de los asentamientos marginales ubicados en el municipio se han hecho de forma satisfactoria, por lo menos en el ámbito de la formalidad de la normativa urbanística. Desde el último Plan Director del Recife (2005), el concepto de Área de Interés Social, antes restringido a las *favelas*, puede aplicarse a todos los asentamientos precarios y áreas pobres<sup>69</sup> de la ciudad de Recife, así como, otras parcelas urbanas que esté cumpliendo a su función social según los términos definidos por el Estatuto de la Ciudad. A partir del nuevo cambio en la normativa, todas las “áreas pobres”, pueden constituirse ZEIS e integrarse al PREZEIS, observando sus requerimientos para demandas de nuevas inclusiones.

---

<sup>67</sup>El municipio del Recife está dividido en seis Regiones Político-Administrativas [RPA]. Las dos primeras entidades desarrollan acciones de asesoría en los procesos de regularización de la tenencia las cuales comentaremos en uno de los apartados siguientes; el ETAPAS, desarrolla acciones de formación y capacitación sobre la gestión urbana y actúa, principalmente, en la RPA 6 (CENDHEC, 2005). Una explicación sobre las entidades consta en la nota 32.

<sup>68</sup>Desde la aparición del Estatuto se ha alterado (y multiplicado) la configuración de las ZEIS en el contexto de la normativa urbanística brasileña, según hemos demostrado en el capítulo anterior. Véase al respecto Véase Figura 4.1, Leal y Souza (2005) y Santos júnior y Montandon (2011).

<sup>69</sup>Denominación adoptada en el *Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife*, 1998. Publicado en: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>.

Según puede observarse en el Cuadro 4.2, 659.076 habitantes (46,32 % por cien del total de Recife) viven en asentamientos precarios, ocupando 154.280 viviendas que corresponde, a su vez a casi 41 por cien del parque habitacional del municipio<sup>70</sup>. Estos asentamientos, que en total son 421, ocupan una superficie de 3.357 hectáreas, correspondiente a 15,26 por cien del territorio del municipio. En lo que respecta a estas comunidades, hay dos aspectos por considerar: el primero es que hasta el 2005, sólo 252 se habían convertido en ZEIS componiendo las 66 existentes hasta la finales del 2006. El segundo es que la superficie ocupada por estos asentamientos, que es de 2.865, es superior a 85 por cien la ocupada por todos los asentamientos precarios o por las áreas pobres y Recife. En términos poblacionales viven en las ZEIS aproximadamente 557.000 personas lo que también corresponde a casi 85 por cien de los que viven en los asentamientos precarios, lo que nos permite evaluar positivamente el alcance territorial y poblacional del PREZEIS. Miranda (2003), hace una proyección sobre el crecimiento del grado de precariedad habitacional en el Recife que se refleja en el crecimiento de las ZEIS, estimando un crecimiento poblacional próximo a los 3%, el 2003, resultando un total de 592 mil habitantes viviendo en cerca de 150 mil domicilios precarios, lo que corresponde a 41,6 por cien de la población del Recife<sup>71</sup>.

**Cuadro 4.2 Recife: habitantes y domicilios en asentamientos precarios de bajos ingresos**

Unidad Territorial	Habitantes			Domicilios			Área (Ha)		
	Nº	Recife (%)	Asent. (%)	Nº	Recife (%)	Asent. (%)	Nº	Recife (%)	Asent. (%)
<b>ZEIS</b>	556.934	39,14	84,50	130.491	34,61	84,58	2,865	13,02	85,34
<b>Asent. precarios</b>	659.076	64,32	100	154.280	40,92	100	3 357	15,26	100
<b>Recife</b>	1.422.905	100	xx	377.070	100		22.000	100	xx

Fuente: UFPE/FADE; PCR/URB. 1998 y IBGE, 2000. (Reformulado pela Autora)

Sin embargo, el optimismo respecto al territorio afectado por el PREZEIS debe matizarse si nos centramos en las acciones efectivas en las ZEIS. Estas deberían presentarse en los

<sup>70</sup> Estos datos confirman un cuadro de extrema precariedad habitacional en Recife que también se expresa en el déficit habitacional que era, a su momento, 15,7%, mucho superior a la media (10,1%) y, principalmente, en la no adecuación de las viviendas en cuanto a la infraestructura (64,4%,) también superior a la media brasileña (45,1%). En: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>.

<sup>71</sup> En el catastro de Áreas Pobres se analizaron 421 asentamientos "ocupados pela população de baixa renda com precárias condições de habitabilidade. Este cadastro oferece uma classificação preliminar das áreas - denominada Grau de Pobreza e uma base cartográfica digital na escala 1:25000 [...]. O Grau de Pobreza foi definido a partir do cruzamento de dados de duas ordens: i) Sócio-econômicos (definiram o homem pobre) ii) Físicos-ambientais (para definirem a área pobre aferidos a partir de observação em vistorias técnicas locais). Estas informações receberam uma pontuação que permitiu classificar cada localidade em pobre, muito pobre e crítica. O Cadastro contém, ainda, um banco de dados organizado em fichas técnicas de caracterização de localidade". (Miranda, 2002)

ámbitos de la regularización urbanística y de la tenencia, así como, de las mejoras urbanísticas y habitacionales a través de planes urbanísticos específicos cuyos contenidos deben respetar las realidades físico-ambientales de cada asentamiento. El plan urbanístico se define como un medio de definición de la concreción de la regularización, debiendo para eso prever directrices urbanísticas específicas para la parcelación, el uso y la ocupación del suelo<sup>72</sup>. En esta dirección, los planes deben observar, las siguientes directrices generales: “respetar la tipicidad y las características de las áreas; realojar las familias que ocupen parcelas inferiores a 18m<sup>2</sup>, o que estén en áreas *non aedificandi* o de riesgo; crear tipologías habitacionales que adecuadas a las necesidades de las familias; permitir el acceso a todas las parcelas; garantizar condiciones ambientales a todos los espacios; y crear espacios destinados a las actividades de ocio<sup>73</sup>. La ley del PREZEIS también establece un límite en la dimensión máxima de los lotes (máximo de 250 m<sup>2</sup>), teniendo por objeto frenar el interés del capital inmobiliario en estas áreas. La decisión final sobre los proyectos depende de las COMUL y de las prioridades definidas por el Foro Permanente. La relación entre la regularización urbanística de las ZEIS y la protección del medio ambiente, ha sido un aspecto poco considerado en el Plan, tema que abordamos en uno de los siguientes apartados, por ser de interés de la Tesis.

Respecto a las acciones concretadas y según consta en el Banco de datos del PREZEIS<sup>74</sup>, hasta el 2004, sólo tres de las 66 ZEIS formalizadas por el PREZEIS habían concluido sus procesos de urbanización<sup>75</sup> y sólo una, la de *Coronel Fabriciano*, había concluido la regularización de la tenencia, el 1995. Con los procesos en marcha o parcialmente realizados habían aún: 13 ZEIS con sus planes urbanísticos globales concluidos y siete con planes de localidades (acciones sectoriales) elaborados por la administración municipal y que aún quedaban pendientes de aprobación por las COMUL; en otras 33 zonas se realizaron obras puntuales de infraestructura (pavimentación, alcantarillado, red sanitaria, etc.) y, en 24 se habían iniciado los procesos de regularización de la tenencia, involucrando 13 por cien de las 150.000 unidades habitacionales existentes en las ZEIS<sup>76</sup>. También se destaca una confianza respecto al plan, si consideramos las solicitudes presentadas para la transformación de los asentamientos en ZEIS, unos 40 al final de los 2004.

---

<sup>72</sup>Miranda, y Moraes, 2003

<sup>73</sup>Traducción libre del PREZEIS (1995), citado por Moraes, 2002, p. 127.

<sup>74</sup> Observatorio PE de Políticas Públicas, 2002. Véase también Miranda (2003) y Leal y Souza (2005).

<sup>75</sup>Tras el término del proceso estas ZEIS desinstalaron sus COMUL.

<sup>76</sup> Traducción libre del texto de Miranda y Moraes, 2003.

Por otra parte, si nos centramos en los recursos financieros, el PREZEIS nunca ha logrado acercarse a la intensidad de las demandas habitacionales del Recife, repitiendo, en este sentido, las frustraciones de la población, respecto a las débiles mejoras en las condiciones de habitabilidad. Si, por una parte, el status de ZEIS como instrumento de reafirmación del estado de consolidación del asentamiento ha favorecido la captación de recursos para el Plan, por otra parte, según algunos de los estudios aquí referidos, una de las razones por la que no se haya superado las 66 zonas desde el año 1998, ha sido los pocos recursos del Fondo propio, lo que también no ha permitido la expansión del número de COMUL<sup>77</sup>.

Desde el punto de vista de la regularización urbanística, Miranda y Moraes (2003) también nos señalan algunos factores que explican la poca efectividad del PREZEIS en el contexto de las demandas reales, tales como: "la ejecución incompleta de los planes urbanísticos, por la falta de recursos y por los problemas de gestión en el momento de la elección de los proyectos prioritarios; la falta de proyectos acabados que permitan la ejecución de las obras; la falta de acciones integradas entre el proceso de construcción de la infraestructura, el desplazamiento de las familias y la disponibilidad de terrenos para las nuevas viviendas; la precariedad de la orientación técnica de las obras y la falta de control y fiscalía respecto a las condiciones de edificabilidad de las áreas implicadas; el desarrollo de las acciones urbanísticas de forma puntual, muchas veces desconectadas de las obras de infraestructura o en no conformidad con los planteamientos específicos de las comunidades<sup>78</sup>.

### *El PREZEIS y el sistema de protección medioambiental del Municipio*

Si miramos las ZEIS desde el punto de vista ambiental, reconocemos en ellas algunas de las situaciones más críticas presentes en el escenario urbano brasileño, aunque no se deba considerar de forma aislada de los otros procesos de ocupación del suelo presentes en el municipio. La ocupación de las montañas y encharcados forman parte de la historia y de la propia constitución del tejido urbano *recifense*, constituyendo un elemento típico de su paisaje. A lo largo de cinco siglos, se ha consolidado una estructura urbana peculiar en la que han convivido, en un singular sitio geográfico, distintas expresiones morfológicas en

---

<sup>77</sup>Los representantes de las ZEIS en las COMUL reciben un sueldo mensual, también llamado "jeton". Marinho (1999), Leal y Souza (2005) y Miranda (2002).

<sup>78</sup>Resumen y traducción libre de Miranda y Moraes (2003, p. 25). Las ZEIS y los demás asentamientos precarios aún no incluidos en el PREZEIS presentan problemas comunes de infraestructura y suministros urbanos, e irregularidades urbanísticas respecto a la ocupación del suelo y la propiedad de la tierra.

los ambientes natural y construido<sup>79</sup>. En el primero se destaca la vegetación diversa, constituida por lechos secos de ríos, manglares, mata atlántica y otros componentes físicos como los morros, la playa, las planicies, los encharcados, los grandes espejos d'agua, que resultan de un complejo estuario formado por cinco cuencas hidrográficas y varios canales que se distribuyen por todo el territorio municipal y su entorno metropolitano. El ambiente construido, por su parte, se caracteriza por los contrastes poniéndose de relieve, de una parte, las ocupaciones consolidadas y legales y de otra, las informales, los asentamientos precarios, gran parte de ellos ya convertidos en ZEIS que ocupan parcelas significativas del espacio natural, según puede observarse en el Cuadro 4.3.

Las ZEIS se distribuyen por todo el territorio municipal y no afectan una única zona, en especial. En términos territoriales las áreas más afectadas son las islas, encharcados y valles fértiles en las que se ubican más de 80 por cien de este tipo de asentamiento. De éstas, algunas de las más afectadas son las orillas de los ríos, que se definen como espacios naturales protegidos (Áreas de Protección Ambiental - APA)<sup>80</sup> y en las se ubican unos 40 por cien del total de las ZEIS. Se atentamos a las ZEIS efectivas de las que, de hecho, se poseen informaciones más actualizadas<sup>81</sup>, y que corresponden a casi 58 por cien del universo total, tenemos una situación en la que unos 84 por cien se ubican en sitios encharcados o valles fértiles y sólo unos 16 por cien en los montes. Si miramos los Cuadros 2 y 3, tenemos la relación entre este grupo de ZEIS y el conjunto del territorio municipal: las 38 ZEIS efectivas ocupan un territorio correspondiente a unos 63,60 por cien del ocupado por todo el conjunto; unos 39,20 por cien del ocupado por el conjunto de las áreas pobres y unos seis por cien del territorio municipal.

En términos de población, los 274,631 habitantes de estos 38 asentamientos corresponden a 46,4% de la población total de las ZEIS<sup>82</sup>. Por otra parte, a lo que respecta el deterioro ambiental, la gran mayoría se ubican en las áreas más frágiles, correspondientes a las categorías 1 y 2: unos 208. 746 habitantes ocupan 917,6 hectárea (69,9 por cien). La densidad poblacional, por otra parte es muy elevada y variable. Unos 63 por cien las ZEIS presentan una densidad poblacional que oscila entre los 200 y los 400 habitantes por hectárea. Siete de ellas presentan densidad entre los 100 y los 200 habitantes hectárea.

---

<sup>79</sup>Véase el Diagnostico Urbano del Recife, en: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>

<sup>80</sup>Véase el "Código do Meio Ambiente e do equilíbrio ecológico da cidade do Recife ( Lei Nº 16.243 DE 13 de Setembro de 1996)

<sup>81</sup> Observatório PE de Políticas Públicas, 2002.

<sup>82</sup> Para esta relación se consideró la proyección para el 2003 presentada en Miranda (2002).



**Cuadro 4.3 Las ZEIS y el ambiente natural del Recife**

Categorías de ambiente natural	ZEIS	ZEIS Efectivas ( con COMUL)		
		Unid.	Área (ha)	Habitantes
1. Islas, encharcados, mareas/litoral, cursos d' agua*	25	18	575.25	121. 494
2. Lechos secos de ríos** (valles fértiles)	26	14	342,35	87 249
3. Montañas***	15	06	395,52	65,888
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>38</b>	<b>1.313.12</b>	<b>274, 631</b>
ZEIS en las orillas de los ríos****	26	19		
<b>ZEIS en ZEPA</b>	<b>-</b>	<b>22</b>	<b>668,59</b>	<b>132.943</b>

\* 16 ZEIS se ubican al sur de la ciudad, al entorno de los ríos *Jordão, Pina y Tejipio*; seis al norte, a lo largo del río *Beberibe* y tres en el centro en las orillas del río *Capibaribe*;

\*\* Las ZEIS se ubican en orillas de ríos y antiguos cañaverales que cambiaron su estado natural para lechos secos.

\*\*\* Las ZEIS se distribuyen en los morros de tres zonas de ciudad: cinco en la zona norte, seis en la zona oeste y cuatro en la zona sur. En las que poseen COMUL, cuatro de ellas se ubican en la RPA 6.

\*\*\*\* El grupo de ZEIS en las orillas de los ríos incluye una parte de las ZEIS ubicadas en los lechos secos de ríos y otra de las ubicadas en la categoría uno (islas, encharcados y otros);

Fuente: Observatorio PE, 2004 y informe GTRAMA, 2003.

Del conjunto de estas ZEIS se destacan dos extremos: una, la de *Apipucos*, que presenta una densidad pequeña de sólo 39 habitantes por hectárea y la de *Coronel Fabriciano*<sup>83</sup> con densidad poblacional de más de 1.100 habitantes por hectárea. La primera, una de la más antiguas, se ubica en la periferia (RPA 3) del municipio, y ocupa una extensa superficie de más 51 hectárea, en las proximidades de una ZEPA, y la segunda, de ocupación más reciente (década de los 1970), se ubica en el centro (RPA 6) de la ciudad, y ocupa una superficie de poco más de una hectárea. Las dos se ubican en terrenos alagadizos. Entre todas las ZEIS, hay un aspecto en común: la densidad domiciliar media varía entre las 3,0 y 4,5 personas por domicilio.

#### Las ZEPAs y el PREZEIS

El cuadro demográfico y físico-ambiental presentado explica algunas de las razones por las que, desde hace años, se ha evidenciado en Recife una preocupación por algún control sobre la ocupación de su territorio. Tal sentimiento ya se reflejó, en la ley del Suelo de 1983, cuando creó, al igual momento de las Zeis, otra categoría de Zona Especial denominada Zonas Especiales de Protección Ambiental [ZEPA]<sup>84</sup>. También en esta

<sup>83</sup>La ZEIS de *Coronel Fabriciano* fue una de las primeras y únicas legalizadas a través del PREZEIS. Según consta en el Bd-Zeis, "O assentamento foi urbanizado pela URB-Recife, no período 1986-88, tendo sido construídas 86 moradias em regime de mutirão. Foi concedido o instrumento de Concessão do Direito Real de Uso [CDRU] a todos os moradores da ZEIS e, após a elaboração dos contratos de CDRU, os títulos foram registrados no Cartório do 1º Registro Geral de Imóveis, consolidando definitivamente o direito à posse da terra. Véase Observatorio PE de Políticas Públicas, 2004.

<sup>84</sup>Traducción libre de *Zonas Especiais de Proteção Ambiental* [ZEPA].

iniciativa, Recife estuvo adelante de otras regiones del país, incluyendo en la normativa urbanística mecanismos de control ambiental y señalando una articulación entre las política urbana y ambiental. Las ZEPA se han consolidado como mecanismo de control ambiental en el sistema de planeamiento urbano y ambiental del Recife, siendo reafirmadas en las más diversas acciones de ámbito municipal y metropolitano<sup>85</sup>.

Hay actualmente 25 ZEPA legalmente instituidas y se clasifican en dos tipos: ZEPA 1 y ZEPA 2<sup>86</sup>. Las primeras corresponden a "todas las áreas verdes públicas, incluso las destinadas al recreo y ocio de uso común"; Las otras se definen como "Áreas Públicas o privadas con características de matas, manglares, açudes y cursos d'agua". Todas ellas y otras áreas ubicadas en las orillas de los ríos forman parte del grupo de las Áreas de Preservación Ambiental (APA), que se definen como "áreas de gran calidad ambiental, habiendo de protegerlas como recursos estratégicos para las presentes y futuras generaciones"<sup>87</sup>. Otros dos grupos de áreas involucran unidades ambientales afectadas por ZEIS: las Áreas de Conservación y las Áreas de Transformación<sup>88</sup>.

Por otra parte, al igual que las ZEIS, el proceso de reglamentación de las ZEPA también se ha desarrollado con mucha lentitud. De las 25 creadas, sólo se reglamentaron dos: la de *Engenho Ochoa* y la de *Lagoa do Araçá*. Si observamos la relación entre las 38 ZEIS efectivas y el ambiente natural presentada en el cuadro 3, tenemos una situación en la que 12 de las ZEPA, se encuentran afectadas por la ocupación de estos asentamientos. Son 20 ZEIS ubicadas en el interior o al entorno de alguna Zona de Protección Ambiental del tipo 2 (ZEPA 2), las que presentan mayores grados de fragilidad ambiental y exigen un riguroso control sobre su proceso de ocupación del suelo. En términos poblacionales son 132.943 habitantes que ocupan de forma parcial o total 668,59 hectáreas de las ZEPA, lo que

---

<sup>85</sup>La protección ambiental se ha convertido en estrategia de acción de otros instrumentos de gestión de ámbito general como el Presupuesto Participativo, el *Plan Pluri Anual* (PPA), entre otros.

<sup>86</sup>La última, la *Isla do Zeca*, también conocida como isla de *Joana Bezerra* se creó a principios del año 2000.

<sup>87</sup>Traducción libre del Diagnostico Urbano del Recife, que también identifica en el territorio municipal un conjunto de cinco grandes áreas que requieren tratamiento diferenciado y que son: Áreas de Conservación, Áreas de Transformación, Áreas Urbanizables, Áreas de Rehabilitación del patrimonio cultural y Áreas de preservación ambiental. Véase: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>.

<sup>88</sup>Las Áreas de Conservación "*Compreendem, praticamente, todas as unidades ambientais urbanas identificadas no território da cidade, desde o centro e sítios históricos, [...] até áreas populares consolidadas*" Las Áreas de Transformación "*[...] possuem baixíssima qualidade ambiental em termos construtivo, funcional, tipológico e infra-estrutural. Podem ocorrer três situações: áreas com degradação ambiental decorrente da obsolescência funcional, áreas originadas de processos de urbanização populares com traçado urbano irregular e alto grau de precariedade construtiva e [...]. No segundo, as margens de rios e canais, ocupadas por populações de baixa renda.* Para más detalles respecto a las ZEIS ubicadas en estas unidades y sus características ambientales véase: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>.

corresponde a unos 48,5 por cien de la población y unos 51 por cien del territorio ocupado por las ZEIS<sup>89</sup>.

Sin embargo, a pesar de estas peculiaridades ambientales, o quizá, por ello, el tema de la protección ambiental y, más aún, de la relación entre los espacios protegidos y las ZEIS nunca se ha puesto de relieve en el ámbito del PREZEIS, por lo menos, en el grado que la situación ha requerido. Desde el punto de vista del enfoque y de la articulación con el planeamiento urbano, el énfasis del Plan ha sido siempre en garantizar el derecho al acceso a la vivienda, no siendo visible una correspondiente atención para los conflictos ambientales, incluso, los que se producen a partir de la producción de la vivienda. Por otra parte, tal directriz contradice a las otras de naturaleza ambiental que imponen medidas de protección y muchas veces de total prohibición a la ocupación en estos espacios.

A lo largo de la historia del PREZEIS, hay pocas referencias respecto la celebración de debates o acciones que manifiesten alguna clase de conflicto o intentos de articulación de los dos puntos de vista. Una de las que puede señalarse ocurrió en el período de estructuración de Plan<sup>90</sup>, en razón de un decreto que se publicó el 1992, definiendo nuevos criterios para clasificación de los asentamientos en ZEIS. Entre estos criterios, se establecía el impedimento a la regularización urbanística de los asentamientos ubicados en viales públicas, Zonas de Protección Ambiental y de preservación rigurosa, zonas verdes. El decreto, que según Marinho (1999) se publicó sin ninguna participación ciudadana, fue duramente criticado, por tornar inviable el reconocimiento de nuevas ZEIS y contraponerse al principio del derecho a la vivienda. No se sabe al cierto, hasta que punto, el decreto creó dificultades y contribuyó a los tímidos resultados de regularización de estas zonas. Lo que sí, puede comprobarse es que, mientras el PREZEIS ampliaba su campo de actuación a partir de los años 1990, también crecía el debate y la base institucional por la protección ambiental en los ámbitos locales y nacionales<sup>91</sup>, algunos de ellos poniéndose en contra de la reglamentación de las ZEIS en los espacios ambientalmente protegidos.

En la actualidad, las acciones del Plan respecto a la temática ambiental aún se consideran poco relevantes. Las más destacadas se conducen, en el ámbito del Grupo de Trabajo en

---

<sup>89</sup>Los datos referentes a las ZEPAS se produjeron a partir del BD-ZEIS y del trabajo presentado por la FASE y el GTRAMA en la oficina sobre el PREZEIS y el Medio Ambiente realizada el octubre del 2003.

<sup>90</sup>Marinho (1999) se refiere al decreto 15. 877/92 que alteraba el decreto anterior publicado el 1987.

<sup>91</sup>Nos referimos a las acciones impulsadas a partir de las deliberaciones de la Eco-92, referidas.

Medio Ambiente [GTRAMA]<sup>92</sup> y a través de iniciativas aisladas en las propias ZEIS. Este grupo forma parte del sistema de gestión del PREZEIS con papeles similares a las Cámaras Técnicas, y teniendo por principal tarea definir estrategias y agendas del Plan en el campo ambiental<sup>93</sup>. Entre las acciones que desarrolla se destacan los trabajos de sensibilización ambiental en las ZEIS y de construcción de una articulación entre los diversos sectores institucionales (organismos municipales y Cámaras Técnicas), las COMUL y demás actores sociales involucrados al PREZEIS. En esta perspectiva promueve actividades y produce informes que ponen de relieve los problemas ambientales en las Zonas y las responsabilidades colectivas respecto a ellos<sup>94</sup>.

### La legalización urbanística y de la tenencia en el PREZEIS

Entre los objetivos originales del Plan, la regularización de la tenencia se ha convertido uno de los planteamientos más difíciles de concretar. Desde que se planteó la posibilidad de aplicación de este instrumento como medio para garantizar el derecho a la vivienda y la permanencia de las poblaciones en los asentamientos, también se han puesto de relieve las dificultades y los conflictos implicados en el proceso. Los problemas no sólo se ubican en la ejecución y morosidad de los procesos, sino, que, incluso, en el ámbito del propio desarrollo del instrumento, en sus distintas formas.

El PREZEIS prevé la regularización de los asentamientos bajo dos requisitos: que estén ubicados preferentemente en áreas públicas y que la regularización se ejecute mediante la Concesión Real del Derecho de Uso [CDRU]<sup>95</sup>. Después de la aprobación de la Constitución, el 1988, se empezó a utilizar también el instrumento de la Usucapión Urbana para los asentamientos ubicados en terrenos de particulares y, más recientemente, con el Estatuto de la Ciudad, se ha llevado a cabo otras acciones, utilizándose la Concesión de uso para fines especiales de Morada [CUEM] y la Usucapión Urbana Colectiva. Los dos últimos instrumentos, según hemos comentado en el Capítulo anterior, aunque se presenten

---

<sup>92</sup>Traducción de *Grupo de Trabalho em Meio Ambiente* [GTRAMA]

<sup>93</sup>Las actividades del GTRAMA también se vieron afectadas a partir de los más recientes cambios institucionales a los que se ha enfrentado todo el sistema de gestión del PREZEIS.

<sup>94</sup>Algunas ZEIS desarrollan actividades específicas de educación ambiental en las cuales cuentan con el apoyo del GTRAMA. Para más detalles véase FASE/GTRAMA, 2003.

<sup>95</sup>Según hemos explicado en capítulo anterior, la CDRU es un instrumento que se aplica para las regularizaciones de la tenencia, en la que no se permite la transferencia de la propiedad a los otorgados. En el caso de la regularización de la vivienda ilegal y precaria, el instrumento garantiza el derecho a la vivienda y no a la propiedad.

en el plan de las perspectivas, han abierto la posibilidad de acelerar los procesos de regularización, evitándose los problemas generados en las acciones individuales<sup>96</sup>.

Sin embargo, hasta el 2003, sólo 24 áreas habían puesto en marcha alguna clase de regularización, siendo: 22 áreas con CDRU y cuatro con Usucapión Urbana involucrando un total de 19.296 unidades habitacionales y 77.391 personas, las que corresponden a, aproximadamente, 14 y 13 por cien del total de unidades habitacionales y de la población residente en las ZEIS, respectivamente. Si analizamos los procesos efectivamente en marcha los números son aún más reducidos: son 870 CDRU en tramitación, 1.091 CDRU concluidos y ya en las manos de los moradores y 300 acciones de *Usucapión* en trámite.<sup>97</sup> Por otra parte, los 24 asentamientos involucrados en los procesos de regularización, corresponden al grupo de las llamadas ZEIS efectivas. En diecisiete de ellos los procesos alcanzan la totalidad del territorio, en los demás las acciones, sólo involucran sectores específicos como por ejemplo, las acciones parciales en *Vila da Paz* y *Asa Branca*, que forman parte de la ZEIS de *Torrões*<sup>98</sup>.

El proceso de regularización de la tenencia ha sido uno de los ámbitos del PREZEIS más afectados por las discontinuidades de los gobiernos a lo largo de los años. El hecho de que se haya logrado plantear avances, integrándolo con los mecanismos de legalización urbanística, no ha garantizado que los actores y las comunidades implicadas se implicaran plenamente. Desde el ámbito de la administración, los continuos cambios técnicos, políticos y de financiación en las estructuras de gestión, han producido retrocesos y, a veces, momentos de casi paralización en las acciones de regularización; por otra parte, la mentalidad del cuerpo jurídico, en general, no ha cambiado mucho respecto al significado de la función social de la propiedad, predominando la concepción privatista de la propiedad explicitada en el capítulo anterior, poniendo de manifiesto una actuación conservadora de los notarios y del ministerio público respecto a materia. Estos problemas, comunes a los problemas de la regularización en todo el Brasil, evidencian, según Miranda y Moraes, algunas situaciones de conflicto, destacando, especialmente,

---

<sup>96</sup>Véase a ese respecto Miranda y Moraes (2003) y CENDHEC (2005).

<sup>97</sup>Las áreas beneficiadas con las acciones son: *Cel. Fabriciano, Entra Apulso, Torrões, Asa Branca, Vila da Paz, Coelhos, Vila União, Jardim Uchôa I, Jardim Uchôa II, Greve Geral, Aritana, Coque, Vila Felicidade, Planeta dos Macacos, Campo do Vila, Marron Glacê, Pe. Miguel, Beirinha, Vila do Vintém, Tamarineira, Vila Esperança/Cabocó, Sítio do Cardoso, Coqueiral, Três Carneiros*. Véase a ese respecto Miranda y Moraes, 2003.

<sup>98</sup>Véase *Observatorio PE* (2002, 2004) y CENDHEC (2005).

“la rigidez de la normativa respecto a los registros de los bienes inmuebles, la cultura conservadora del poder judicial, la falta de continuidad de los programas en función de las prioridades cambiantes de los gobiernos, la estructura de las notarías, con las formas precarias de registro y almacenamiento, y otros más específicos, haciendo referencia la brecha entre las acciones de regularización de la tenencia y la planificación urbanística, tal desajuste se observa también teniendo en cuenta la dinámica de los sub-mercados inmobiliarios informales y las reformas de las áreas por iniciativa de los propios residentes, sin embargo, hay dificultades para una aportación importante de recursos que torne viable una estructura compatible con el desafío (calificación de las personas y equipamientos),etc”<sup>99</sup>

Por parte de la ciudadanía también se observa otros movimientos que se presentan en dos direcciones: en la acción de los grupos asesores (ONG) y en la percepción de los residentes en ZEIS sobre la necesidad de la regularización. Los primeros disminuyeron su actuación en los procesos de regularización. Los que siguen, actúan en su mayoría, de forma sectorial, en términos temáticos y territoriales como es el caso del ETAPAS y de la FASE. Por otra parte conviene destacar la actuación, en amplitud territorial y en el campo del jurídico, de otras ONG, como la del CENDHEC, el que, hasta el 2005, a través del programa “Derecho a la ciudad”, actúa en cinco de las seis RPAs del Recife, acudiendo a siete ZEIS e involucrando 579 familias. En este periodo y en términos de las acciones concretadas, la actuación del CENDHEC puede confirmarse en: 347 acciones de Usucapión, siendo 345 individuales y dos colectivas; además de defender siete acciones de reintegración y una de reivindicación de posesión. Si nos centramos en la Usucapión Urbana, a pesar de la poca relevancia respecto a las demandas en esta modalidad de regularización, hay que considerarse el trabajo de esta ONG, por acompañar siete de las 24 ZEIS, realizando hasta el 2003 un número superior a las 300 acciones<sup>100</sup>.

Desde el punto de vista de los residentes en las ZEIS, las dificultades se revelan en otras direcciones: la primera y más evidente se ubica en la comprensión y no aceptación de la CDRU por las limitaciones que conlleva, respecto a los derechos de transferencia de

---

<sup>99</sup>Traducción libre de “a rigidez da legislação dos registros de imóveis; a cultura conservadora do poder judiciário; a falta de continuidade dos programas em função da mudança de prioridades dos governos; a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento; e outros mais específicos, referentes ao descompasso entre as ações de regularização jurídico-fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas; esse descompasso também se verifica considerando a dinâmica dos submercados imobiliários informais e as transformações das áreas pelos próprios moradores; há dificuldades, ainda, quanto a um maior aporte de recursos para viabilizar uma estrutura compatível com o desafio (qualificação dos recursos humanos, equipamentos) etc”. Véase Miranda y Moraes, 2003, p. 20.

<sup>100</sup>No ha sido posible identificar la distribución de las 300 acciones del 2003. Las 347 acciones del CENDHEC se ubicaban en las comunidades de *Tres Carneiros, Jardim Ochôa, Campo do Vila., Coleos, Mustardinha, Entra Pulso, Torrões*. (CENDHEC, 2005, p. 25-39).

propiedad. A lo largo de los años, la posición de algunas de las comunidades, ha cambiado respecto al significado de la regularización de la tenencia y en cuanto al medio jurídico más ajustado a sus intereses, poniéndose de relieve algunos cuestionamientos respecto a las acciones planteadas por el PREZEIS. Algunas comunidades defienden que lo más importante son las acciones urbanísticas y, en especial, las que proporcionan mejoras efectivas en la calidad urbanística de los asentamientos (infraestructura y suministros y equipamientos urbanos) y de las viviendas. Para estos sectores, el principio de la garantía de derechos proporcionado por la regularización de la tenencia ha dejado de ocupar el puesto de acción prioritaria, dominante en los primeros años del PREZEIS. En esta perspectiva también cuestionan el uso prioritario de la CDRU, como el instrumento más justo para las regularizaciones por lo que también han planteado en los espacios de gestión y evaluación del Plan, el derecho a poseer la propiedad<sup>101</sup>. La segunda dificultad se revela en la (no) creencia de la población respecto al el propio proceso de regularización, siendo explicitados algunos argumentos, tales como: la falta de credibilidad en la justicia; Las incertidumbres respecto al cobro de los impuestos que resultarán de la regularización; La ausencia de bases catastrales de las áreas (topográficas y de catastro de las parcelaciones); informalidad de los núcleos familiares que no siempre pueden comprobar su condición de pose en cuanto grupo; la comprobación de no poseer otra propiedad, entre otros<sup>102</sup>.

Los constantes desafíos que quedan al PREZEIS todavía por superar, revelan un proyecto aún en construcción y inestable, no sólo en los procesos de regularización de la tenencia sino que, en todos los demás campos de actuación. Para el alcance de sus objetivos respecto a la democratización de los derechos urbanos, ha tenido que enfrentarse, continuamente, a muchas limitaciones, que se expresan en: el proceso de representación y participación social, las dificultades operacionales de la estructura administrativa, incluyendo los problemas de adaptación del cuerpo técnico a las prácticas de gestión integradas, o en la definición de estrategias y prioridades municipales que se reflejan en los escasos recursos del Fondo do PREZEIS para hacer frente a las necesidades de las ZEIS.

---

<sup>101</sup>Tal posición tiene soporte en las ideas defendidas por dos de los sectores teóricos referidos en el capítulo anterior: los más cautos respecto a la efectividad de la regularización en la mejora de la calidad de vida de los asentamientos precarios y en los defensores del derecho de propiedad. Algunos representantes de las ZEIS expresaron esta posición en el Seminario sobre Regularización de la tenencia realizado el septiembre de 2006 en el Recife ya referido, en que participaron, entre otros, varios representantes del movimiento ciudadano de todas las provincias del Noreste en el Foro Noreste de Reforma Urbana (FNERU).

<sup>102</sup>Evaluación del CENDHEC presentada en el citado seminario. Algunos de estos argumentos forman parte de la naturaleza de la experiencia regularización en términos nacionales, ya explicitados en el capítulo correspondiente.

Por otra parte, las posibilidades de éxito del Plan siguen creíbles, si consideramos la viabilidad de su modelo de gestión en el ámbito de la actual política urbana nacional. Hace falta definir una estrategia de superación, la que deberá someterse y orientarse con una nueva manera de articulación con otros planes, programas y proyectos municipales, incluso de otros niveles de gobierno, buscando una mayor eficacia así como, con otros espacios de participación social, buscando ampliar el grado de representación ciudadana.





## **Capítulo 5**

### **LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA. ALGUNAS REFERENCIAS A LOS PROCESOS DESARROLLADOS EN CATALUÑA Y BARCELONA**

En los capítulos anteriores hemos presentado un análisis sobre el desarrollo del proceso de planeamiento urbano en Brasil, poniendo énfasis en el más reciente, en curso desde los años 1980 y que se propone como medio de realización de una Reforma Urbana, basada en los principios del derecho al acceso a la vivienda y a la ciudad, así como de una gestión del territorio que articule los intereses de las políticas ambientales y urbanísticas.

En el caso de Europa hemos destacado los debates e iniciativas llevadas a cabo en Francia respecto al modelo excluyente de producción y gestión de lo urbano y que influyeron en el Brasil a partir de los años 1970. Hemos mencionado también los cambios en el modelo de planeamiento urbanístico y ambiental que se produjo en España en el mismo periodo, en especial, los que resultaron del debate de ideas entre lo ideal y lo real, y que condujeron al desarrollo de acciones integradas entre esos dos campos de política urbana, permitiendo, incluso, la regularización urbanística de asentamientos humanos ubicados en espacios naturales protegidos.

Partiendo de esas referencias y considerando que el desarrollo de la Tesis se ha producido en la Universidad de Barcelona, hemos considerado oportuno incluir un breve análisis sobre el proceso desarrollado en España, en especial en la provincia de Barcelona. Tal elección se fundamenta en la hipótesis de que muchos de los cambios que se han puesto de relieve en el modelo de gestión urbana y ambiental en Brasil, desde los años 1980, también se

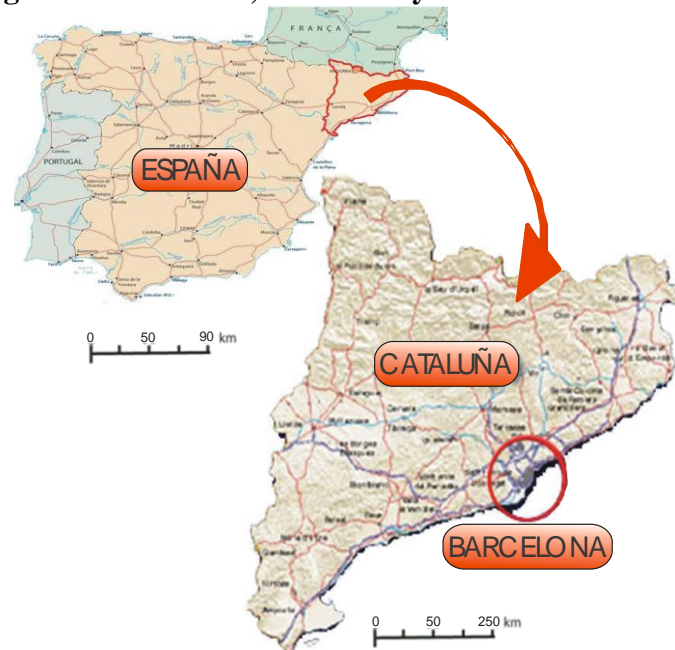
hicieron presentes en el momento en que se puso en marcha el giro en la gestión urbana en Barcelona, desde hace 30 años, como parte de los cambios políticos y normativos ocurridos en España y Cataluña a finales de la década de los 1970. En esta perspectiva, el análisis se presenta en dos partes: una, que desarrollamos en este capítulo, sobre la constitución del modelo en términos más generales, los marcos legales aplicados al planeamiento urbanístico y ambiental en España, Cataluña y Barcelona a lo largo de los últimos 30 años, en especial en las décadas de los 1970 y 1980; otro, que se desarrolla en el capítulo siguiente, sobre el modelo de gestión del Parque de Collserola, el espacio natural de mayor superficie de la Región Metropolitana de Barcelona, en el cual se encuentran muchas de las urbanizaciones que se regularizaron a partir de los cambios en la normativa urbanística general aplicada al territorio barcelonés metropolitano. Como forma de sistematización de dichas ideas, el capítulo se estructura en cinco apartados: en el primer, hacemos un recorrido sobre las primeras acciones dirigidas a la realización de gestión urbano-ambiental integrada, que expresa la evolución de la cultura urbanística y medioambiental de la Región. En ello, nos detenemos, en las iniciativas legales nacionales y autonómicas desarrolladas en los años 1970 en esta materia, que contribuyeron a consolidar los cambios en el modelo de gestión de Barcelona.

En el segundo apartado se presenta un análisis de los marcos normativos de Cataluña y Barcelona, poniendo de relieve la constitución de los sistemas de conservación de los espacios protegidos y enfatizando dos aspectos: la evolución del sistema de conservación de sus espacios naturales y la situación en que se encuentra actualmente, así como los vínculos con las estrategias de regulación urbanística de la región y del país. En el tercer y cuarto apartados hacemos un análisis del Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM), poniéndose de relieve el contexto de su realización y las estrategias de conservación ambiental y de ordenación territorial que incorpora. Explicitamos los vínculos con los sistemas nacionales y provinciales, así como, las disposiciones aplicadas al sistema de protección de los espacios naturales y a la regularización urbanística de las urbanizaciones ilegales y a la vivienda marginal. En este sentido, presentamos también algunas reflexiones sobre los conflictos que se han puesto de relieve y reflejan las dificultades de implementación de los procesos de regulación y del modelo en su conjunto.

## Los primeros esfuerzos hacia una planificación urbano-ambiental integrada

Hace ya algunos años, casi tres décadas, que las experiencias urbanísticas desarrolladas en Barcelona y en su entorno metropolitano se han convertido en importante referencia como nuevo modelo gestión urbana. A parte de cualquier tipo de valoración o crítica respecto a sus contenidos, toda la Región (Figura 5.1), que siempre ha tenido una cultura urbanística destacada en el contexto español, pudo estar en la vanguardia del cambio en el formato de gestión urbana de la que tanto se habla hoy. Este esfuerzo puede reconocerse en los contenidos del marco urbanístico puesto en marcha, principalmente, a partir de finales de los 1970, respecto a la clasificación del régimen del suelo, a la gestión del medio ambiente y a la regularización urbanística. Éstos reflejan los fundamentos conservacionistas antropocéntricos del eco-desarrollo puestos en evidencia a mediados de los años 1970, así como, la idea de una necesaria integración entre las diversas dimensiones de la política urbana, anticipando, si no en todo, por lo menos en parte, el debate contemporáneo sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en el ámbito de la ciudad, también dominante en el proyecto de política urbana en curso en el Brasil.

**Figura 5.1 Cataluña, Barcelona y su entorno territorial**



Fuente: Elaboración propia desde Atlas General de España (2000)

Cabe subrayar, que los procesos llevados a cabo en Barcelona y en toda a Cataluña en el periodo reciente, también se han debido a otras acciones y cambios en el orden jurídico y urbanístico que involucraron todo el territorio nacional. Otro aspecto merecedor de

destaque, es que el protagonismo de la Región en materia de gestión urbanística y medioambiental en el contexto español, también se hace notar en momentos anteriores, especialmente, desde las primeras iniciativas dirigidas a la protección de los espacios naturales y la ordenación territorial, a principios del siglo XX. Para una mejor comprensión respecto al contexto que enmarca el presente análisis, consideramos importante añadir, en primer lugar, algunas consideraciones respecto a éstos hechos, lo que hacemos a continuación.

### *Los cambios en el orden legal y en las estructuras de gestión en el territorio español*

Las acciones que se llevaron a cabo en Cataluña a partir de los años 1970 y identificadas como referencias en el cambio del modelo de gestión urbanística y ambiental aquí considerado, formaron parte de un contexto más amplio, implicando el entorno institucional de ámbito nacional. De hecho, los temas de la ordenación territorial, de la promoción de la vivienda y de la protección ambiental en España, han estado presentes en una considerada literatura, la que explicita y discute las acciones desarrolladas en España respecto a ellos, desde principios del siglo XX<sup>1</sup>. Por otra parte, entre esas referencias son pocas las que plantean la existencia de iniciativas de articulación entre las acciones y las políticas en las que se implican éstos temas. Una de las que merece destacarse es la que se desarrolló en Cataluña, especialmente en Barcelona, en las décadas de los 1920 y 1930, cuando, en sintonía con el debate del movimiento moderno sobre la ciudad y sobre la ordenación del territorio, también se hizo notar un amplio movimiento por la creación de un Sistema de Parques, que influyó en todo el sistema de gestión desarrollado posteriormente, incluso, el actualmente vigente<sup>2</sup>. Las acciones en política urbana y ambiental desarrolladas en el territorio español hasta los años 1970 se orientaban por una perspectiva aislada y según los objetivos de cada campo de actuación.

---

<sup>1</sup> Entre las acciones que merecen destacarse están las dirigidas a la creación y mantenimiento de una red de espacios protegidos, que han contribuido a que España ocupara, a principios del siglo XX, posición de relieve en el sistema de protección europeo, siendo sólo precedida por Suecia, Suiza y Alemania. Un análisis más profundizado respecto a la evolución del modelo de gestión y los cambios en las figuras de protección en el contexto español, desde el principio del siglo XX hasta los años 1990, puede verse en Mendigorri Mulero (2002) y Lluís Paluzie (1990) y, en contexto mundial, Carlos Diegues (1996). También se destacan algunas acciones dirigidas a la promoción de vivienda social en la primera mitad del siglo XX.

<sup>2</sup> En éste debate el Sistema de Parques urbanos se consideraba como uno de los componentes estructuradores de la ciudad, siendo elemento determinante en la ordenación del territorio. Una de las acciones más destacadas de este movimiento fue la aprobación, del *Pla de distribució de zones del territori català*, en el año 1932 y respecto al cual volveremos a referirnos en el apartado sobre Cataluña. (Paluzie, 1990, p.96).

Una concepción más integradora del sistema de gestión y planeamiento urbano en España sólo se hará notar a partir de mediados de los años 1970 cuando se ponen en marcha iniciativas que producen cambios en el orden jurídico y urbanístico, a escala nacional. Aunque algunos autores insistan que tal esfuerzo ya había empezado antes<sup>3</sup>, muchos argumentan que la integración entre las distintas dimensiones de la política urbana sólo se formaliza, de hecho, en la Ley de Suelo 1975, y consideran la ley anterior como su "antecedente histórico-urbanístico más inmediato"<sup>4</sup>. Tal posición se fundamenta en el hecho que en dicha ley empieza a plantearse un acento más firme por incorporar las determinaciones relativas a la regulación de los sistemas de conservación ambiental en el ámbito de los planes urbanísticos. Desde la perspectiva ambiental también se han hecho visibles un conjunto acciones que produjeron muchos cambios en el sistema de conservación ambiental, las que se expresaban en la aprobación de nuevos instrumentos normativos y en la delimitación de nuevos espacios protegidos<sup>5</sup>.

En la perspectiva señalada cabe, pues, mencionar algunas referencias que pueden calificarse como las más significativas en el giro que se produjo en el Sistema de Conservación Español a partir de los años 1970 y que fueron: la Ley de Espacios Naturales de 1975 en el marco de la gestión ambiental, la Ley del Suelo referida en el marco de la regulación urbanística y también aprobada en el 1975 y, en el marco general, la Constitución de 1978.

---

<sup>3</sup> Algunos argumentan que los cambios ya se hacían notar en la Ley del Suelo de 1956, que introduce la figura del Plan Nacional de Urbanismo y que plantea un sistema de regulación urbanística basado en tres figuras jerarquizadas de planes: los planes provinciales, los comarcales y los municipales.

<sup>4</sup> En Cataluña, se encuentran los dos tipos de situación: de una parte, los planteamientos del Sistema de Parques referidos de la primera mitad del siglo XX, de otra, las evidencias de muchas dificultades en ponerse en marcha los mecanismos de regulación sobre los recursos naturales antes de los cambios legales y políticos de la década los 1970. El Plan Provincial de Barcelona de 1963 es identificado como un ejemplo aislado en el contexto español de la jerarquía propuesta de la Ley del Suelo de 1956, en la cual también se diseñaron las bases del actual sistema de parques y de protección en general de Barcelona y de su entorno inmediato, aunque este sólo se haya impulsado a partir de la Ley de Suelo de 1975 y del Plan General Metropolitano de Barcelona aprobado en el 1976 (Paluzie, 1990, p.98)

<sup>5</sup> La literatura especializada y los documentos oficiales hacen referencia a los cambios producidos en el Sistema de Conservación Español a partir de los años 1970, ya sea en su expresión física (aumento del número de espacios protegidos y su correspondiente superficie), ya sea en su base institucional y los términos legales que le han dado soporte y, como consecuencia, otros cambios aún más significativos en las estructuras de gestión. Además del aumento de los espacios protegidos, que a principios de los años 1980 ya eran 28 en el total, lo más significativo en aquellos años fue el aumento de la superficie protegida del territorio español, que casi duplicó (de los poco más de 103.000 ha a más 200.000 ha), lo que se configurará como tendencia hasta la actualidad. (Mulero, 2002) A principios de los años 1990 eran 273 y en 1994, 465. En 1997, "el número de espacios protegidos ya superaba el medio millar, con una superficie protegida de 3.300.000 de hectáreas, algo aproximado a los 6,6% del territorio español. (...) En la fecha de 2002, el total de espacios naturales protegidos era de 832 distribuidos en una superficie de casi 4 millones de hectáreas". Véase los datos constantes en la página Web de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental (<http://fida.es/documentosfida>), y la página web del Ministerio del Medio Ambiente de España (<http://www.mma.es>), ambas consultadas en 15 de junio de 2005.

Además de esas referencias, también se produjeron cambios importantes en la normativa dirigida a la promoción de vivienda social, las cuales se reglamentaron en el ámbito del Real Decreto (Ley 12/1976), siendo después reconocidas y afirmadas en el texto constitucional. Uno de los cambios fue la introducción del concepto de vivienda social en sustitución de una de las categorías (grupo 2) de Vivienda de Protección Oficial definidas en la legislación anterior<sup>6</sup>.

A partir de las tres primeras referencias y por el ambiente político y social de aquellos años y las orientaciones de la política mundial de conservación, ya mencionadas en capítulos anteriores, pueden identificarse algunos cambios, incluso, avances, en la gestión del territorio español en este periodo, en especial, de los espacios protegidos<sup>7</sup>. En realidad, no es que los términos legales fueran totalmente nuevos respecto a los espacios protegidos de entonces. De hecho, lo que se evidenciaba como nuevo era el reconocimiento formal (legal) de la acción *antrópica* existente en estos espacios, la cual, asociada a presencia de un significativo porcentaje de propiedades privadas, representaba uno de los principales desafíos del modelo de gestión ambiental y ordenación territorial.

#### La Ley de Protección de los Espacios Naturales de 1975

En la Ley de Espacios Naturales Protegidos, aprobada en mayo de 1975<sup>8</sup> y sólo puesta en marcha partir de 1977<sup>9</sup>, las intenciones antes referidas quedan visibles. Aunque haya una cierta concordancia sobre las innovaciones que introduce, con la diversificación y mejora de las figuras de protección, también hay posiciones que lo interpretan de forma más cautelosa, apuntando, desde ahí, un alejamiento de la concepción internacional. Tal alejamiento se produjo, según Paluzie (1990), con el nuevo concepto de Parque Nacional, que también puede aplicarse a las áreas ya alteradas por la acción humana (Art. 3, I).

---

<sup>6</sup>A partir del Real Decreto (Ley 12/1976) que pasó a regular el sistema de inversión en vivienda, se publicaron varios reglamentos que permitieran la implantación de una nueva política de vivienda España. Las diferentes categorías de Vivienda y sus respectivos criterios de financiación se habían definido en la Ley de Viviendas de Protección Oficial publicada en Julio de 1963. Véase Ministerio de la Vivienda, 1977.

<sup>7</sup>También se consideran referentes para los cambios ocurridos en las décadas posteriores, tales como la independencia de las Comunidades Autónomas respecto a gestión del patrimonio ambiental y la Ley nueva de Espacios Naturales de 1989.

<sup>8</sup> Principal referencia del Sistema de Conservación español, se actualizó dos veces: en 1989 y 1997.

<sup>9</sup> Hasta que no se aprobara el Real Decreto de 4 de Marzo de 1977, no se aplicó la ley.

Por otra parte, la diversificación y mejora estaría presente en otros aspectos, tales como: en la introducción de la categoría de Parques Naturales, en la descentralización de la gestión permitiendo que las Comunidades Autónomas también crearan tipologías propias y ajustadas a sus características ambientales y en las determinaciones que obligaban al estado Español a reclasificar todos los espacios protegidos en aquel momento, y que produjo un importante debate sobre la Política de Conservación en España<sup>10</sup>. La ley también incorporó cuatro categorías de protección en sustitución a las tres constantes en las leyes anteriores de 1916 y de 1956 (Ley de los Montes), que son: Reserva Integral, Parque Nacional, Parajes Naturales de Interés nacional y Parque Natural<sup>11</sup>. De estas figuras cabe destacar la del Parque Natural, por ser, entre las nuevas, la que más se ha utilizado en delimitación de los espacios protegidos con fuerte presencia humana. El Art. 5 de la ley revisada en el 1989 define<sup>12</sup> Parque Natural como,

‘aquellas áreas a las que el Estado, en razón de sus calificados valores naturales, por si o a iniciativa de Corporaciones, Entidades, Sociedades o particulares declare por decreto como tales, con el fin de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza. El disfrute público de estos espacios estará sujeto a las delimitaciones precisas para garantizar la conservación de sus valores y el aprovechamiento ordenado de sus producciones y el acceso a tales efectos de la ganadería’<sup>13</sup>.

Sobre los efectos de la ley en España, y a pesar de las críticas que se han hecho en relación con los excesos de permisividad producidos en los diferentes sistemas de gestión de las Comunidades Autónomas, los análisis de Paluzie y Mulero se aproximan en un punto: que la categoría de Parque Natural es la que “se adecua mejor a las posibilidades geográficas e histórico-culturales de nuestro país” y que por su permisividad, tiene por objetivo “facilitar el contacto del hombre con la naturaleza y armonizar la conservación de los valores naturales que encierra el espacio con aprovechamiento ordenado de sus recursos”<sup>14</sup>. Dicha adecuación (u opción) se expresa en la configuración del Sistema de Protección Español que, a la fecha de 2001 poseía, entre las figuras de protección nacional, 90 Parques

---

<sup>10</sup> Tal debate, que ya estaba presente desde los años 1960, fue acentuado en el momento de la presentación de la ley en 1973, dos años antes de su aprobación. Algunas propuestas que constaban en el texto original de 1973 y que habrían resultado positivas, principalmente, para los espacios ubicados en las tramas urbanas se suprimieron del texto final. Una de esas propuestas era el establecimiento de una figura de protección especial para las llamadas zonas de influencia (entornos) de los espacios protegidos. Véase los análisis sobre el impacto de la ley en Paluzie (1990) y Mulero (2002).

<sup>11</sup> Véase los conceptos en: (<http://www.mma.es>), Mulero, (2002) y Paluzie, 1990.

<sup>12</sup> El concepto se ha mantenido en las dos leyes nacionales de espacios protegidos posteriores al texto de 1975.

<sup>13</sup> Según Mulero (2002, p. 45), esta categoría “debe gran parte de su contenido a la categoría francesa de Parques Naturales Regionales, aplicada a determinados espacios galos con el objetivo de permitir la continuidad de los usos tradicionales, sin menoscabo del respecto al carácter natural que los define”.

<sup>14</sup> Paluzie (1990, p. 90) y Mulero (2002, p. 4), respectivamente



Naturales en contra de 12 Parques Nacionales. Tal diferencia se hace notar aún más, en la superficie ocupada, teniendo en cuenta el total de los espacios protegidos: aproximadamente 2.000.000 hectáreas (66 %) correspondía a los parques naturales y sólo 309.355 hectáreas (6,4 %) a los Parques Nacionales. El avance de la aplicación de esta figura en las Comunidades Autónomas sigue la misma lógica. En Cataluña, ya eran ocho Parques Naturales en contra el único Parque Nacional creado en los años 1950. La superficie ocupada por estos Parques, casi 111.000 hectáreas correspondía a unos 73 por ciento del total de los espacios protegidos en su territorio<sup>15</sup>.

La Ley del Suelo de 1975. El nuevo régimen del suelo y los espacios naturales protegidos

La ley del suelo de 1975 (y sus reformulaciones)<sup>16</sup>, se considera la referencia principal del urbanismo español desde hace 30 años. La concepción de urbanismo que se encierra en su texto, también se destaca por haber impulsado otra concepción de planeamiento, la cual se incorporó al texto constitucional y sigue orientando el sistema de planeamiento del país hasta la actualidad, si no en todas sus herramientas, sobretodo en la concepción general de gestión<sup>17</sup>. Paluzie la considera como "un avance en la concepción multidisciplinar de la ordenación territorial [...], al prever en los distintos niveles de la planificación [...] un sistema de determinaciones cada vez más concretas e específicas en el tratamiento a efectuar sobre el medio y los recursos naturales"<sup>18</sup>.

Esta ley fue resultado de un amplio debate que se produjo en España a partir de mediados de los 1960, cuando se planteaba una reforma en la Ley del Suelo de 1956 y una revisión del modelo de planeamiento entonces vigente. Tal debate reflejaba, también, el movimiento

---

<sup>15</sup> La flexibilización aplicada a los Parques Naturales protegidos en ámbito nacional ha ejercido influencia en la definición de otras tipologías específicas, en los ámbitos regional y urbano. Véase el censo publicado por el Ministerio del Medio Ambiente de España (2001) y el resumen del trabajo de Mulero (2002, p. 107).

<sup>16</sup> Ley 19/1975 de 2 de Mayo, de reforma de la ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. La versión original fue refundida y ampliada en el Real Decreto 1.346/76 de 9 de Abril de 1976.

<sup>17</sup> Igual como en otros temas que ya hemos comentado en apartados anteriores, no es nuestra intención profundizar el análisis sobre lo positivo y lo negativo o los avances y retrocesos respecto a Ley del Suelo y el contexto social, político y económico, ni sobre las necesidades urbanísticas de entonces. Sobre el ambiente en que se produjo, desde las críticas al modelo de planeamiento de la década de los 1960 hasta el periodo de la puesta en marcha de sus términos, tanto en su fase elaboración como después de aprobada, véase especialmente: Terán (1982,1997), Tomás Fernández, (1974) y los textos y debates publicados en las revista Ciudad y Territorio y *Cuaderns de Arquitectura y Urbanismo* de los últimos años de la década de 1960 y, principalmente, de comienzos de los 1970. Algunas contribuciones más recientes sobre el tema también pueden encontrarse en la revista *PAPERS*, números 28,32 y 35.

<sup>18</sup> Paluzie, 1990, p. 97.

internacional y, tal como el que se produjo en el Brasil en la década siguiente, proponía una reforma profunda en las ideas urbanísticas dominantes, poniendo de relieve el agravamiento de los problemas urbanos y haciendo severas críticas al modelo de ciudad ideal y a la concepción estática de planeamiento<sup>19</sup>. Entre las críticas más evidentes se destacan las dirigidas a: la rigidez del sistema de planeamiento y la ilusión por una ciudad ideal, basada en el deseo de un todo armónico; el papel de los planes de ordenación en la construcción del territorio y la capacidad del Estado ejercer de forma aislada el control del proceso. Tales razonamientos traducen lo que Fernando de Terán denominó "contradicciones entre crecimiento urbano y marco normativo"<sup>20</sup>, que también reflejaban el alejamiento de uno en relación al otro. En la nueva Ley del Suelo, los planteamientos para imprimir un giro en el modelo pueden identificarse en algunos de sus principios:

- Preferencia por una concepción de ciudad existente en contra la de ciudad ideal;
- Mayor flexibilidad en regulación de las actividades humanas, incluyendo una mayor interacción, no obligatoriamente negativa o restrictiva, con las iniciativas particulares;
- Mayor operatividad del sistema de planeamiento considerando la participación ciudadana y la formación de acuerdos con los agentes privados;
- Articulación entre las diferentes estructuras de planeamientos y ámbitos de regulación; Atención especial a los problemas ambientales<sup>21</sup>.

La formalización de estos principios queda explicitada en los cambios que la ley introdujo en la figura de los planes. En sustitución a los antiguos Planes Provinciales, se introdujo varias figuras de planes entre los cuales, por su función articuladora del sistema de planeamiento, importa señalar los Planes Directores Territoriales de Coordinación y los

---

<sup>19</sup>Según Terán (1982, p. 53), el texto era fruto de una reflexión sobre la propia experiencia planificadora de España. Expresaba la necesidad de reajuste en la definición de planeamiento y sus procedimientos metodológicos "en parte por la constatación empírica de los resultados obtenidos en todo el mundo (y especialmente en España) de la aplicación de los modelos y sistemas vigentes, y en parte por la evolución conceptual que la materia había sufrido durante los últimos sesenta y primeros setenta". Las ideas de este movimiento crítico dieron lugar al llamado Nuevo Urbanismo, las cuales todavía están siendo profundizadas. (Terán 1982, Capel, 2002). Mientras en Europa y, particularmente, en España los primeros esfuerzos empiezan en las fechas de las que ahora tratamos, en otras partes del mundo tal movimiento sólo se ha desarrollado partir de los 1980. Por otra parte, en algunos países, como por ejemplo en Brasil, las acciones sólo se formalizaron legalmente a partir de los 1990 (Ataide, 1997, 2005).

<sup>20</sup>Terán, 1997, p.59.

<sup>21</sup>Véanse los trabajos ya mencionados de Rosa Tello (1990), Terán (1982, 1997), Paluzie, (1990), Mulero (2002).

Planes Generales de Ordenación Territorial<sup>22</sup>. Además de ellos, la ley mantiene, poniendo incluso en relieve, la figura del Plan Especial como uno de los instrumentos aplicable a regulación específica de los espacios naturales<sup>23</sup>. En las determinaciones de todos ellos se confirma el giro de los instrumentos de planificación urbanística hacia la protección ambiental. Según señala Paluzie, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación se prevé que contengan “las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico” y en los Planes generales, “medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto”<sup>24</sup>.

Sobre los Planes Especiales, además de incorporar las determinaciones de la Ley del Suelo de 1956, se prevé el desarrollo de otro tipo de plan que pueda profundizar contenidos de los planes generales, directores o normas subsidiarias y complementarias<sup>25</sup>. En esta orientación, queda implícito y según también establece la ley que, bajo ninguna hipótesis, estos planes podrán sustituir a los planes generales en su función de principal instrumento de ordenación del territorio. En el conjunto de tales determinaciones se reconoce, por primera vez en un instrumento de ordenación territorial español, además de las referencias explícitas a las cuestiones ambientales, el propósito de establecer una jerarquía entre ellos (horizontal) y entre ellos y otros, específicos y propios de políticas sectoriales como la ambiental (vertical)<sup>26</sup>. Dichos planteamientos son destacados por Terán y Paluzie, este último en carácter más específico, como algunos de los más significativos del orden legal. Fernando de Terán, cuando señala que desde el proyecto del plan se preveía “una serie de determinaciones generales entre las que destaca la estructura general de ordenación del territorio, integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano, como [...] y sus

---

<sup>22</sup>El ambiente que se produjo la Ley del Suelo impulsó un amplio debate en todo territorio español, protagonizado por el urbanismo, lo que dio lugar a la aprobación (o revisión) de diversos Planes de Ordenación Territorial en distintas modalidades. Algunos de ellos, como el de Plan General Metropolitano de Barcelona se elaboró (1974) casi al mismo tiempo en que la Ley del Suelo, siendo aprobado en 1976. En los años siguieron los de Madrid, Sevilla y Bilbao. Sobre estos planes véase Tello (1990) y Terán (1982). Esta última referencia para el caso de Madrid.

<sup>23</sup> Véase el Plan Especial de Ordenación del Parque del Collserola, que se analiza en el capítulo siguiente.

<sup>24</sup> Arts. 8 y citado por Paluzie (1990, p. 97) y comentarios del autor del mismo libro (p. 99). La ley también admitía la aprobación de Planes Especiales, incluso de protección medioambiental, para las situaciones no previstas en un plan superior.

<sup>25</sup>La ley también prevé normas especiales de protección que pueden aplicarse a determinados espacios territoriales o conjunto urbanos, incluso los merecedores de protección ambiental (Paluzie, 1990).

<sup>26</sup>Este es también el sentido de la actual política urbana en Brasil, siendo esta la razón del esfuerzo por entender en que se basa el modelo de planeamiento de este período.

reservas de protección, de espacios libres y zonas verdes [...]. Y esa estructura general servirá de referencia básica obligada para a la configuración del resto del plan, en cualquiera de las otras categorías del suelo establecidas, [...]<sup>27</sup>.

Paluzie, a su vez, aunque reconociendo que la Ley del Suelo no trate específicamente de tipologías de espacio natural protegido, subraya que sus planteamientos no sólo regulan su la protección en el contexto de la ordenación urbanística, sino que, la explicita "con visión integral, [de] cómo debe incorporarse el medio como una determinación específica dentro de la ordenación territorial y, además, ya con un enfoque mucho más cercano y de índole práctico, cómo debe ordenarse, interna y específicamente, un espacio natural concreto para poder garantizar su tutela y las funciones sociales que debe cumplir"<sup>28</sup>.

Otros importantes cambios de esta Ley comparada con su precedente (la Ley de 1956), son las determinaciones generales del régimen del suelo que deben incluirse en los Planes Generales y que se aplican a los espacios naturales urbanos, como es el caso del Parque del Collserola, el cual se analiza en el capítulo siguiente. El nuevo régimen del suelo, que establece las condiciones generales de clasificación y uso del suelo para que puedan detallarse en los Planes territoriales y especiales, define que: "El suelo de reserva urbana de la ley de 1956, [...] es sustituido por la categoría de suelo urbanizable, que a su vez se descompone en dos clases: el programado, comparable al antiguo suelo de reserva urbana, en el que el crecimiento de la ciudad se hace ordenadamente mediante planes parciales, y el llamado no programado, donde aparece la posibilidad de acoger nuevos desarrollos no totalmente previstos y que la ley admite"<sup>29</sup>.

Por otra parte, la ley también establece la categoría de suelo no urbanizable a la que cuando aplicada a sitios naturales deberá estar sometida a medidas y condiciones que sean necesarias a su conservación y protección. Según Paluzie, "el Real Decreto de 9 de Abril de 1976 [...] "expresa que el suelo no urbanizable de un plan general tiene por objetivo preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje."<sup>30</sup>. Por otra parte, establece que esta tipología sólo se aplica a los espacios no clasificados en las demás categorías y a los que el Plan determine por otorgarles como de especial protección.

---

<sup>27</sup> Terán, 1982, p. 535.

<sup>28</sup> Paluzie, 1990, p. 96.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

## La Constitución de 1978: los espacios protegidos y la ordenación del territorio

Como se ha podido observar, el debate y los cambios que se produjeron en las políticas de conservación ambiental a partir de la Ley de Espacios Naturales también fueron alimentados por otras contribuciones en el campo del planeamiento y de la ordenación territorial, como la Ley del Suelo de 1975. Más aún, será a partir de éstas dos referencias que se notará una clara intención de promover una articulación entre las políticas urbana y ambiental. En lo que respecta a la política urbana, dicha articulación incorpora también las determinaciones dirigidas al derecho a la vivienda, cuando lo considera, como una prolongación del derecho a la ciudad. "el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca, finalmente, en la problemática del urbanismo y de la ordenación del territorio, únicas instancias que hacen posible la efectividad del referido derecho"<sup>31</sup>.

Respecto a la libertad concedida a las Comunidades Autónomas, ésta se reforzó a partir de la Constitución de 1978, que introdujo algunos cambios, respecto a los objetivos de Ley del Suelo 1975 y al proceso que estaba en marcha. En éste sentido, en materia de política ambiental, al mismo tiempo que consolidaba el declive del sistema estatal centralizado, traspasando competencias desde el nivel central para el autonómico y reafirmaba la concepción antropocéntrica del sistema de conservación, el nuevo texto constitucional surge en el momento en que todo el sistema de conservación, todavía, estaba buscando adaptarse a los términos de la nueva Ley de 1975. Este cruce, según algunos expertos, inoportuno en aquel momento, hizo con que se retrasaran los procesos de recalificación de los espacios naturales indicados en la Ley de 1975, y a la vez, que las Comunidades Autónomas adelantasen el proceso de creación de sus propias categorías de protección.

Durante toda la década de los 1980 se crearon una infinidad de espacios protegidos en estas regiones, algunas de las cuales, como Cataluña<sup>32</sup>, elaboraron sus propias leyes de espacios naturales, hasta que se publicó otra ley nacional, en 1989<sup>33</sup> adaptada a la Constitución. Tal movimiento también lo ha proporcionó el texto constitucional cuando estableció nuevas competencias para las administraciones autonómicas, incluso, las de ordenación territorial y de gestión ambiental, incluyendo la definición, en ámbito regional, de directrices de

---

<sup>31</sup>Véase Art. 47 de la Constitución española, 1978 y los comentarios de Gerardo Pisarello, 2003, p.84.

<sup>32</sup>La primera Ley de Espacios Naturales de Cataluña se aprobó en el año de 1985. Sin embargo, desde principios de los años 1980, esta comunidad ya ejercía sus derechos respecto a sus competencias en materia de conservación ambiental.

<sup>33</sup>Ley de Espacios Naturales de 1989 (España, 1989).

ordenación y creación de espacios naturales. Además de eso, aunque defina la competencia exclusiva del Estado español en la legislación básica sobre el medio ambiente, también preveía que las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, pudieran establecer normas adicionales de protección sobre otras materias que no se hubieran definido como competencia del Estado central. Tales estrategias, mejor profundizadas en el apartado siguiente, correspondiente a Cataluña, también estaban sintonizadas con los planteamientos de la Ley del Suelo aplicados a los mismos espacios.

### **La planificación urbano-ambiental en Cataluña, antecedentes de una acción pionera**

Según hemos referido en el apartado anterior, de las 16 Comunidades Autónomas de España y en lo que respecta a las iniciativas sobre la necesidad de conservación de la naturaleza y ordenación del territorio, Cataluña y, en especial, la provincia de Barcelona, ha sido una de las que más se ha destacado. Desde las peticiones para la inclusión de sus espacios merecedores de protección en el sistema de protección nacional, hasta los primeros planes de ordenación territorial<sup>34</sup>, las primeras iniciativas tuvieron lugar todavía a principios del siglo XX. Por otra parte, la actuación siempre se ha destacado por plantear de forma pionera, desde el principio, un modelo de conservación positivo, en el que siempre se consideró la actividad humana como uno de sus principales instrumentos, incorporando, pues, una orientación antropocéntrica de la protección de la naturaleza. En este modelo hay por lo menos dos aspectos consensuados en la literatura sobre el tema que han influido hasta hoy en la política urbana y ambiental de su territorio: Lo que se ha llamado la defensa positiva del territorio montañoso y la preocupación en articular las iniciativas de protección de la naturaleza con la ordenación territorial y el urbanismo.

En el primer, hay que citar las ideas de la *Associació Catalana d'Excursions Científiques*, que, ya a finales del siglo XIX, proponía una forma de conservación de la montaña en la

---

<sup>34</sup>Las figuras de protección aplicadas no siempre correspondieron a las características de los sitios naturales identificados como merecedores de protección. En el primer inventario de sitios notables realizado en España, en el año de 1918, en el que constaba un listado de 76 sitios notables considerados merecedores de protección, 17 de ellos estaban ubicados en Cataluña, siendo cuatro en la provincia de Barcelona (la Montaña de Montserrat, la Sierra de Tibidabo, el Bosque de Can-feu y parte de la Sierra del Montseny). Sin embargo, ninguno se clasificó como espacio protegido de Interés Nacional hasta mediados del siglo XX. El primer espacio clasificado como Parque Nacional – El Parc d'Aiguës Tortes i Lago de San Maurici – sólo se creó en 1955. Una parte del sitio donde hoy está ubicado el Parque de Montseny<sup>34</sup>, inferior a la superficie actual, se clasificó por el Patronato, como área protegida en el año 1928, en una categoría específica, de ámbito regional. Los datos utilizados forman parte de un informe elaborado por ICONA en 1980 bajo el título de "El sistema español de parques nacionales y reservas equivalentes. Véase Mulero 2002, p. 23- 25.

que combinaba la protección de sus aspectos culturales y naturales con actividades científicas y de deporte<sup>35</sup>. A tales propuestas, más tarde se añadirían la aceptación de algunas actividades productivas, como el cultivo y la ganadería, dando lugar a la aparición de muchos núcleos de urbanización en el territorio catalán<sup>36</sup> e influyendo tanto en el proceso de catalogación de los espacios naturales y culturales, como en los instrumentos de ordenación territorial. Este tipo de ocupación se ha convertido, en una de las principales características de la ocupación humana en los espacios protegidos, y, también, uno de los principales retos del sistema de gestión urbana y ambiental de la región. A razón de ello, desde los años 1970, el Sistema de Conservación de los Espacios Naturales de Cataluña ha afirmado su preferencia por categorías de protección más flexibles en cuanto a permisividad y restricciones de uso aplicadas a las actividades admitidas en su interior<sup>37</sup>.

El segundo aspecto tiene que ver con una actitud conservacionista que, desde el principio, hizo que Cataluña adelantara sus propósitos respecto a la creación de su propio sistema conservación y a la elección de la ciudad como escenario de sus propuestas, convirtiendo la política de ordenamiento territorial como su principal instrumento normativo. Es lo que Paluzie denomina de "coincidencia feliz de dos de los avances y progresos que en esta materia se dieron en Europa y en Cataluña"<sup>38</sup>, cuando se refiere a la publicación del *Pla de distribució de zones del territori català*<sup>39</sup>, en el año 1932, en la misma época en que se redactaron las ideas de la Carta de Atenas de la CIAM (1933)<sup>40</sup>. En los dos documentos se destacan la preocupación con los espacios libres y la función que podrían ejercer en el territorio, independientemente de que estuvieran ubicados en (o fuera) de la ciudad<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup>Dicha Asociación elaboró el primer Plan de Reservas Forestales y Naturales de Cataluña.

<sup>36</sup>Hay que destacar que la gestión y los espacios naturales ha tenido por tradición un vínculo con los órganos gestores de sistema productivo, habiendo quedado vinculada hasta recientemente, al Ministerio de Agricultura, el que sigue, todavía como responsable por la gestión de los espacios forestales. Algunos de estos núcleos también tienen origen en la aplicación de la teoría urbanística de la Ciudad-Jardín de Ebenezer Howard que tuvo larga difusión y aceptación en el territorio europeo a principios del siglo XX.

<sup>37</sup> La mayor parte de sus espacios protegidos se clasificaron como "Parques Naturales" (Mulero, 2002, p. 97).

<sup>38</sup> Paluzie, 1990, p 47.

<sup>39</sup>Este plan fue elaborado por Nicolau M.<sup>a</sup> Rubio Tuduri y significó la evolución de un trabajo que había empezado desde hace años, bajo la orientación de Nicolás Forestier (Vicent Casals, 1995, 1998). Según Paluzie (1990, p. 96) este Plan fue inspirado "en el movimiento de los *Regional Planning* de origen anglosajón".

<sup>40</sup> La Carta de Atenas se redactó en la Conferencia Internacional de Arquitectos Modernos realizada en 1933 la cual estableció las bases del urbanismo moderno bajo el predominio de los principios racionalistas. Pasó a considerarse el documento referente del urbanismo moderno, manteniéndose así hasta principios de los 1970 cuando se difundieron las críticas al modelo y se pusieron en marcha otras concepciones de urbanismo.

<sup>41</sup>Véase a respecto los trabajos de Manuel de Torres y Capel (1999); Horacio Capel, (2002); Oriol Bohigas (1996), entre otros.

El Plan de Distribución de Zonas del Territorio Catalán (*Regional Planning*) preveía un sistema de Parques y Bosques que debería funcionar como estructurante de la ocupación del suelo de toda Cataluña y cumplir la función reservada a los espacios libres en el contexto de una ordenación integrada del territorio. Tal sistema, considerado el primero de Cataluña en intentar establecer una protección integrada de sus espacios naturales, actuó con antelación a una clasificación de espacios protegidos más amplia que después se utilizaría como referente. Respecto a la articulación de estos espacios con la ciudad, hay una mención especial del plan para el entorno barcelonés, planteando la clasificación en la categoría "parques", de las montañas de Montserrat, Montseny<sup>42</sup> y Tibidado, refiriéndose a esta última como componente indispensable de un sistema de parques específico para la ciudad de Barcelona. Según Paluzie, a partir de estos planteamientos se difundió la protección de la Sierra del *Collserola*, en los términos hoy establecidos (de interés metropolitano), siendo por ello, mencionada siempre en los planes posteriores.

Esta orientación siguió afirmándose en otras iniciativas de planeamiento aplicadas a la provincia de Barcelona como en el Plan Comarcal de 1953 y el Plan Provincial de 1963. El Plan Comarcal, que afectaba además de Barcelona, 27 municipios de la provincia, fue el primer intento de Cataluña en poner en marcha un instrumento de planificación urbana con incidencia sobre la conservación de los espacios naturales. En ello, se incluyó un diseño de sistema verde urbano que era definido por parques forestales y zonas naturales y que también mantenía en destaque la Sierra del Collserola, en las mismas delimitaciones propuestas anteriormente por Rubió, en los años 1930, para el sistema de parques de Barcelona<sup>43</sup>. El Plan Provincial de 1963, además de especificar objetivos comunes de ordenamiento territorial y de protección ambiental, también incorporó un catálogo de parques naturales de uso público en lo que constaban 13 áreas clasificadas en esta categoría y pendientes de normas específicas respecto al uso y ocupación de suelo, así como, también, afirma la función de la Sierra del Tibidado como Parque Natural de uso público. En el ámbito de la comarca de Barcelona, tal repercusión se hará sentir en el Plan General Metropolitano de Barcelona [PGM] de 1976, según veremos en un apartado posterior.

---

<sup>42</sup>Una parte de esta montaña, en la que implica el municipio de Barcelona, ya estaba protegida desde el año 1928 por un reglamento especial por el que se creó el Patronato de Montseny, con funciones específicas para coordinar las acciones de gestión aplicadas al sitio protegido.

<sup>43</sup>El sistema de parques forestales abarca gran parte del macizo montañoso que, presidido por el Tibidado, se alza entre Barcelona y Sant Cugat y desde Llobregat al Besós, el cual según la memoria del Plan, deberá constituir el gran Parque Natural de Barcelona y su comarca". (Paluzie, 1990, p. 47). Véase también Casals (1998, 1995) y el análisis de la gestión urbana y medioambiental en Barcelona, en el apartado siguiente.



En sintonía con los cambios institucionales de ámbito nacional de los años 1970, la Comunidad Autónoma de Cataluña y en especial, la Diputación provincial de Barcelona, también ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas que revelan su determinación por construir una cultura urbanística y una experiencia en ordenación territorial y control ambiental específica para su territorio. En la literatura producida en España (y principalmente en Cataluña)<sup>44</sup> sobre los hechos y los cambios urbanísticos ocurridos por aquellos años, se percibe, en gran parte de los planteamientos, que la región de Cataluña y, en especial, la provincia de Barcelona ha podido experimentar e impulsar, a partir de los años 1970 y una vez más, en posición de vanguardia, un modelo de gestión urbana y ambiental, construido bajo los fundamentos conservacionistas antropocéntricos, que sólo a partir de la década de 1990 iría difundirse en otras partes del mundo, incluso en Brasil<sup>45</sup>.

En esta perspectiva y en el ámbito del presente análisis, nos detenemos, partir de este punto, en las acciones e instrumentos aplicados a la protección de los espacios naturales de Barcelona (y Cataluña) y en el principal instrumento de ordenación territorial de Barcelona, el PGM. En esta elección, y en el caso de Barcelona, también se pone de relieve el contexto histórico y las condiciones en que sus respectivas determinaciones urbanísticas y ambientales se constituyeron. Por ello, también subrayamos los hechos que conllevaron a la aparición de los planes, considerando, incluso, los cambios económicos, sociales y políticos ocurridos en la España en los años 1960 / 1970, y hasta principios de los 1980, y que repercutieron en el territorio de Barcelona.

Los espacios protegidos de Barcelona (y Cataluña). Estrategias de calificación y gestión.

Los cambios en la gestión de los espacios naturales de Cataluña se expresan en sus normativas urbanísticas y ambientales, así como, en sus estructuras de gestión. A pesar de haberse afectada por las dos actualizaciones (1989 y 1997) de la Ley Nacional de Espacios Naturales de 1975, del Plan Territorial de Cataluña de 1995 y del nuevo reglamento de

---

<sup>44</sup> El listado de la producción científica y de los documentos oficiales, sería muy largo para constar en una nota. Para destacar algunas referencias recomiendo: Capel (2001); Bohigas (1986); Jordi Borja (1972); Ramón Folch (1988); Torres i Capel (1999); Revista Cuadernos de Arquitectura, Nº. 21; Revista *PAPERS*, nº 28.

<sup>45</sup> No es nuestra intención hacer evaluaciones sobre el modelo o las experiencias que en el se encierran. Por eso nos limitamos a enseñar los elementos que lo han constituido y como han repercutido en el urbano.

aplicación de la Ley del Suelo aprobado en el año de 1998, la gestión de estos espacios sigue sometida, principalmente, a Ley de Espacios Naturales de Cataluña aprobada en 1985<sup>46</sup> y al Plan de Espacios de Interés Natural- El PEIN <sup>47</sup>, el que orienta la calificación de la red de parques naturales de Cataluña. Dicho instrumento, considerado innovador en el sistema de conservación español, es específico del sistema de Cataluña y su creación se fundamenta en las dos referencias normativas nacionales referidas: la independencia en materia ambiental concedida por la Constitución Española a las comunidades autónomas y las determinaciones de urbanísticas referentes a los espacios naturales que obligaba a que éstos fueran objeto de planes especiales. Su reglamentación se aprobó en 1992 y su figura se incorporó al Plan Territorial de Cataluña de 1995.

Aunque no sea un hecho exclusivo de Cataluña, desde la puesta en marcha del PEIN y de la Ley de Espacios Naturales de 1985, independientemente de los conflictos de competencia que se han generado respecto a la gestión de la red de protección nacional, se ha observado un avance significativo del sistema de conservación de la región, principalmente, en la calificación de los espacios protegidos en ámbito regional, provincial o comarcal. La catalogación de los espacios incluidos en este Plan ha servido como referente en la aplicación de un régimen de suelo especial para prevenir o garantizar el nivel de protección que ellos necesitan. El catálogo de espacios naturales protegidos de Cataluña incluía, hasta el 2005, un total de 145 áreas merecedoras de protección, aunque no todas estén aún reguladas según las condiciones definidas por el PEIN (Figura 5.2) <sup>48</sup>. Tal catalogación tiene el propósito de garantizar una reserva de suelo en áreas que presentan valores ecológicos y culturales notables, impidiendo u dificultando cambios radicales en su territorio. Cabe señalar también, que una de las características de éste sistema de conservación ha sido su fidelidad a las determinaciones de otras normativas urbanísticas respecto a la creación y clasificación de sus espacios protegidos.

---

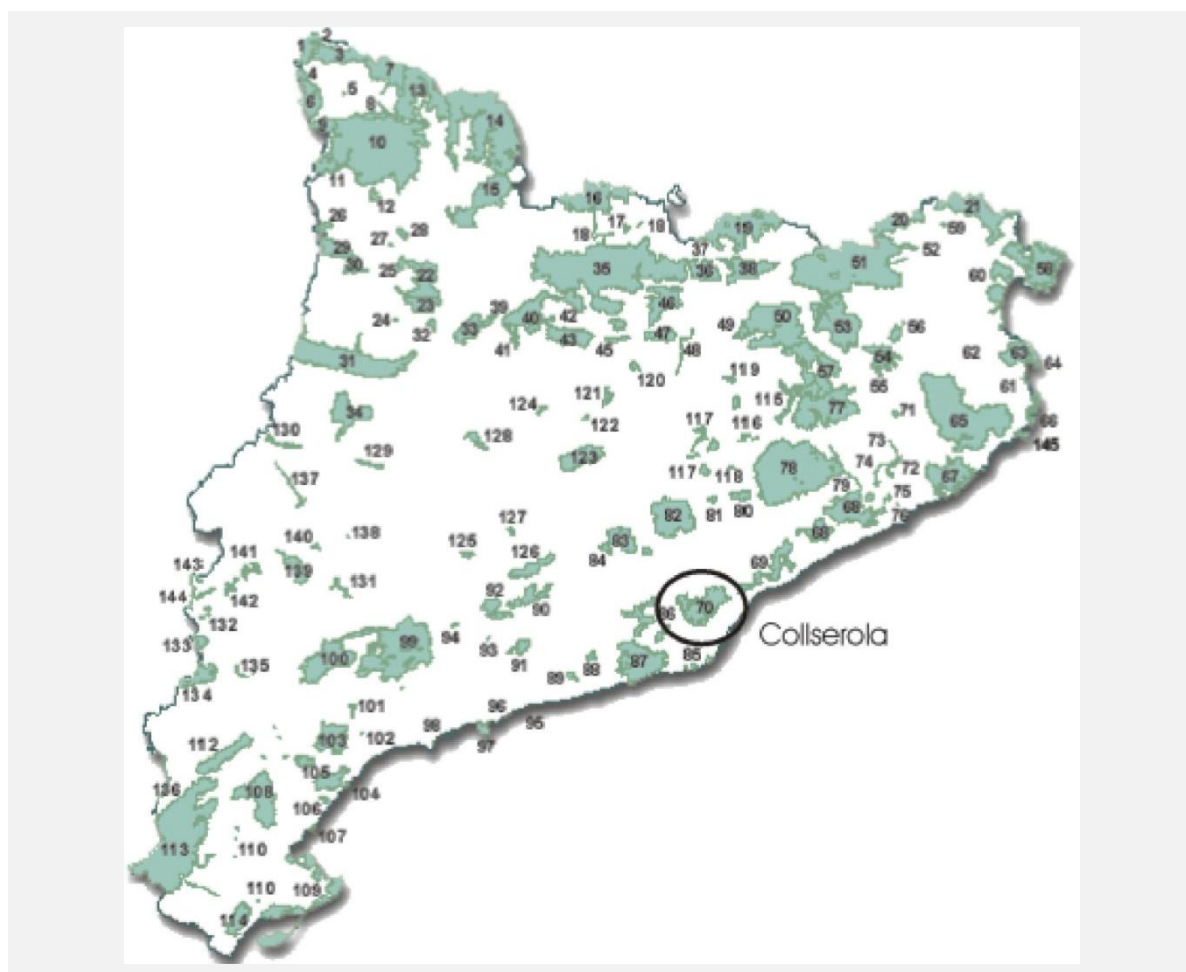
<sup>46</sup>Esta ley sigue siendo el principal referente de Cataluña en esta materia. Según afirma Mulero (2002), Cataluña fue la única Comunidad que no adaptó su Ley de Espacios Naturales a las nuevas determinaciones de la Ley de 1989 y sus posteriores actualizaciones. Actualmente, tal desencuentro ha provocado más de un conflicto en la gestión de los espacios protegidos de ámbito nacional ubicados en su territorio.

<sup>47</sup> Otras Comunidades Autónomas también crearon otras categorías con funciones similares al de los PEIN.

<sup>48</sup>Según Mulero, el censo de 2001 daba cuenta que existían 83 espacios naturales catalogados y regulados según la categoría de protección que les corresponde. En el PEIN constaba una lista de 145 espacios así identificados, por presentar algún tipo de singularidad que requiere un nivel básico de protección, aunque ni todos puedan contabilizarse como espacios protegidos. Según Mulero “esta doble condición de los espacios catalanes protegidos también induce a confusiones frecuentes de tipo estadístico y conceptuales (Mulero, 2002, p. 134). Véase la Web de la Generalitat de Cataluña ([www.gencat.net.es](http://www.gencat.net.es)) y el Plan de Espacios de Interés Naturales de Cataluña (PEIN) en Generalitat de Cataluña, 2005.

Respecto a los espacios naturales protegido de la provincia de Barcelona, éstos ocupan posición destacada en el Sistema de Conservación de Cataluña, según puede observarse, en el Cuadro 5.1 y Figura 5.2. Hasta 2005, eran 17 los ubicados en su territorio y clasificados en cinco de las nueve categorías del sistema. Si consideramos tan sólo los que se regulan bajo la calificación de "Protección Especial", éstos representan la totalidad de los espacios protegidos en la categoría Parques Urbanos y Parques comarcales, lo que corresponde a los 40 por ciento de los parques naturales y 50 por ciento de las reservas naturales<sup>49</sup>.

**Figura 5.2 Espacios Naturales incluidos en el PEIN**



Fuente: Generalitat de Catalunya, 2005 ([www.gencat.net](http://www.gencat.net)).

<sup>49</sup> Además de las reservas naturales, de los parajes naturales, y de los parques regionales existen, también, otros parques protegidos en Barcelona, aunque no se hayan concluido sus procesos de calificación.

**Cuadro 5.1 Sistema de Conservación de Cataluña. Espacios protegidos de Barcelona**

Categorías de Protección	Espacios protegidos ubicados en la provincia de Barcelona
Parques Naturales	Cadi-Moixeró; Montaña de Montserrat; Macizo de Montseny (2) Sant Llorenç del Munt y Serra de l'Obac, (2)
Parajes Naturales de Interés Nacional	Macizo de Pedra forca; Guillerias-Savasona; (1,2)
Reserva Natural, parcial, integral	Zonas Delta de llobregat (2); Merlés-Llucanés (1)
Parques regionales (y comarcales)	Olerdola (2); Montesquiú;(2); El Foie (2); Serra de Marina (2); Serra Litoral; (1,2)
Parques (urbanos y periurbanos)	Montnegre-Corredor (2); Serra del Collserola; (2) Garraf; (2)
* El único Parque Nacional de Cataluña está ubicado en la Provincia de Leyda; (1) Espacios clasificados en el sistema de Protección de Cataluña y aún no considerados como de protección especial; (2) Espacios de la Red de Parques Naturales. Gestión bajo la tutela de la Diputación de Barcelona	

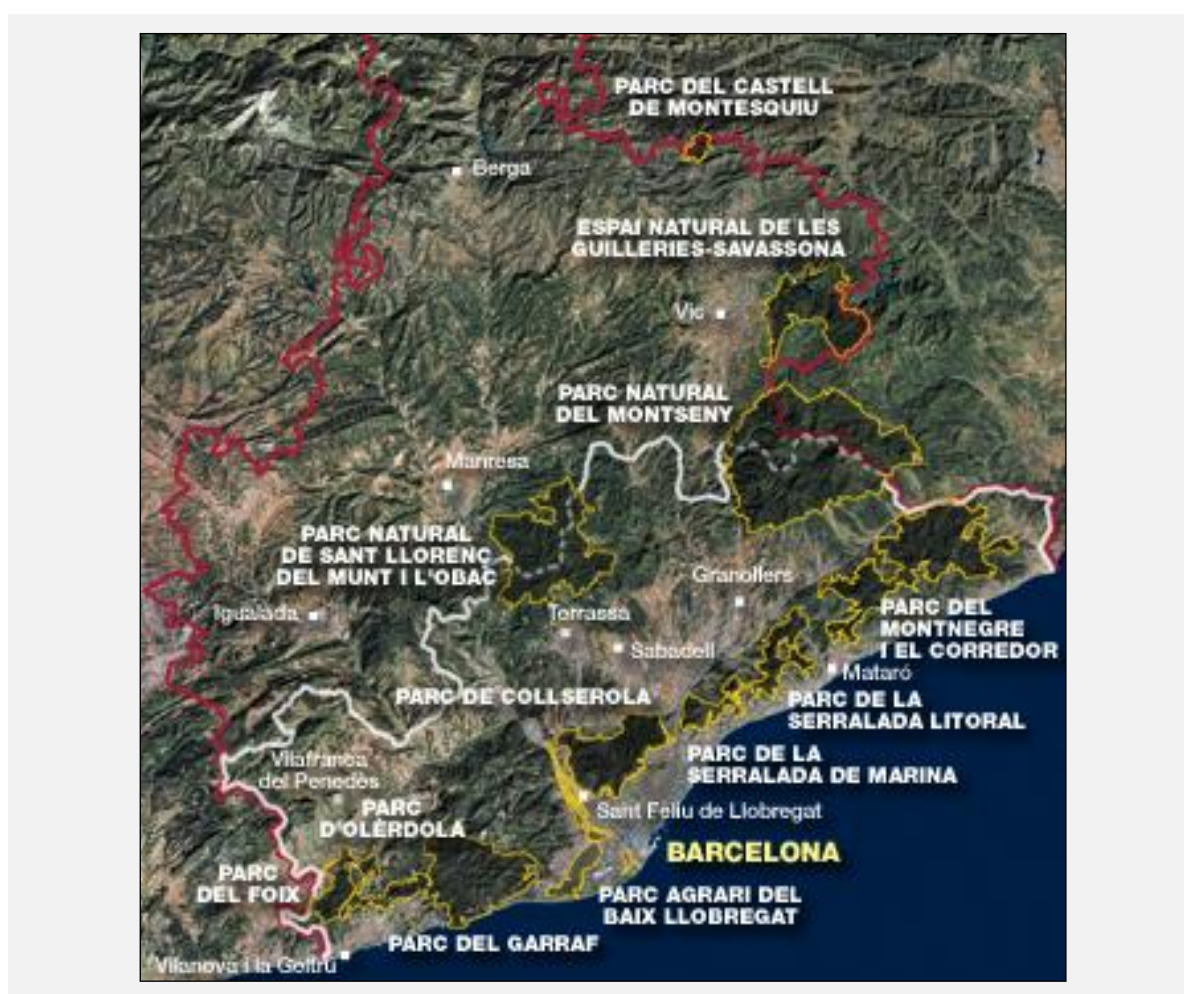
Fuente: Generalitat de Cataluña (www.gencat.net) y Diputación de Barcelona (www.diba.es), 2005.

Otro aspecto importante es que, la clasificación de estos espacios en Barcelona evidencia, aún más, la opción, adoptada en toda España, por categorías más flexibles y permisivas respecto a las restricciones urbanísticas y limitaciones ambientales aplicables al régimen de suelo. Todos los parques comarcales y urbanos poseen características de uso y ocupación del suelo que reflejan procesos histórico-sociales (actividades agrícolas y núcleos urbanos tradicionales) y culturales (sitios arqueológicos y reservas naturales adecuadas a la explotación turística) y los objetivos (y posibilidades) reales de protección aplicables a esta categoría (Figura 5.3). Dicha situación está presente, por ejemplo, en los parques de Montseny, Garraf o Collserola, todos ubicados en el interior o en las franjas de áreas urbanas y bajo fuerte presión inmobiliaria sobre sus territorios. De éstos, el Collserola es el único ubicado integralmente en la provincia de Barcelona, y sus límites territoriales implican ocho municipios más de la Región Metropolitana. En el ámbito del territorio municipal de Barcelona, a su vez, también se ha puesto en marcha una política de parques que se ha intensificado a partir de los años 80, incluso bajo las normativas del PGM. Siguiendo el ejemplo del Sistema de Parques de Cataluña, el municipio ha adoptado una tipología propia para su red de parques y jardines, que es gestionada por el propio ayuntamiento. En esta red, que constituye el actual verde urbano barcelonés existen "más de 67 parques y jardines, clasificados, según su topología, en históricos, temáticos, forestales y urbanos"<sup>50</sup>.

<sup>50</sup>No todos los parques poseen áreas de bosque. Algunos son tan sólo espacios abiertos pavimentados, destinados a realización de actividades de ocio. En un trabajo sobre la jardinería urbana Vicente Casals,

Respecto a la gestión de los espacios naturales, esta se presenta de manera distinta y, según hemos dicho, a veces conflictiva. La responsabilidad de tal gestión en la mayoría de los espacios es debida a la Diputación de Barcelona. Sin embargo, algunos de ellos, como los parques de *Collserola* y de *Montseny*, poseen estructuras propias de gestión, que funcionan por medio de consorcios constituidos por todos los municipios (y las provincias) implicados en los límites de los parques. Por otra parte, la gestión en la materia urbanística queda a cargo de los municipios y sus respectivos departamentos de ordenación territorial, negándose a los otros órganos cualquiera intervención.

**Figura 5.3 Red de Parques Naturales de la Diputación de Barcelona**



Fuente: Diputación de Barcelona, 2005. ([www.diba.es/parcs](http://www.diba.es/parcs))

---

hace un análisis de la evolución del sistema de parques en Barcelona así como, de su relación con la creación de los espacios verdes en la ciudad. El autor también nos enseña la evolución del sistema a partir de 1980, período que coincide con un conjunto de acciones urbanísticas puestas en marcha en Barcelona (Casals, 1995). Véase también, el Plan de Parques y Jardines de Barcelona en: [www.bcn.es](http://www.bcn.es), [acceso en 05/06/2005].

## **El Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM). El contexto de su realización**

El Plan General Metropolitano de Barcelona (PGM) se aprobó en el año de 1976 y afecta al mismo territorio del Plan Comarcal de 1953, o sea 27 municipios de la provincia de Barcelona. Este instrumento, aún considerado el principal referente de gestión urbanística de la región, además de introducir avances en el sistema de planeamiento urbano, también introdujo importantes cambios en las estrategias de gestión ambiental. Tales avances quedan reflejados en los nuevos conceptos y figuras urbanísticas que posibilitaron la puesta en marcha no sólo una nueva estrategia de ordenación territorial y, sobretodo, de un modelo de gestión urbanística integrada lo cual, según hemos dicho, tuvo su aprobación y reglamentación facilitada por el ambiente general de cambios políticos y institucionales en ámbito nacional, marcado por el fin de la dictadura franquista y el principio del proceso de redemocratización.

Aunque no todos los análisis coincidan en la opinión respecto a los avances de sus contenidos técnicos y formales, lo que puede percibirse en las críticas que se produjo en su proceso de elaboración, también es cierto que hubo una cierta aceptación respecto a la concepción de gestión que incorporaba. En ella se destaca, la consideración y formalización de la participación ciudadana como una de sus principales directrices<sup>51</sup>. El propio coordinador del Plan, Albert Serratos, comentando el significado del proceso de consulta pública, realizada en la primer etapa de aprobación, escribió: "Quizá no resulte exagerado afirmar que la información pública del Plan abrió nueva época en el urbanismo español. Fue una clara toma de posición de conciencia ciudadana de los problemas urbanísticos. [...] Al fatalismo y al paternalismo de casi cuarenta años, sucedía un deseo generalizado de participación"<sup>52</sup>. En realidad, no es que el ejercicio de la ciudadanía en materia urbanística se haya iniciado con el Plan, habiendo de destacarse, por ejemplos, los procesos anteriores de participación en el Plan de la Ribera en el sector norte del frente marítimo de Barcelona y en la creación del distrito de *Nou Barris* en el noroeste del municipio, o, incluso, en el Plan Comarcal, todos desarrollados en la década de los 1960. Por otra parte, fue con el PGM que, por primera, se formaliza el debate público sobre un Plan de ordenación territorial que implicaba todo el entorno metropolitano, atendándose al deseo de participación referido por Serratos y que venía de las experiencias anteriores. En este

---

<sup>51</sup>Algunos autores identifican, incluso, su influencia sobre los cambios generales en la gestión urbanística y ambiental del país. Véase Terán, 1997; Serratos (1979, 1997) y José María Huertas (1997).

<sup>52</sup> Serratos fue retirado del cargo tras la primera etapa de aprobación del Plan (1974). Serratos, 1979, p. 45.

debate, aunque siendo limitado a presentaciones de alegaciones, participaron activamente y en condiciones de igualdad de derechos, los sectores técnicos, académicos, y productivos, las comunidades de vecinos, entre otros<sup>53</sup>. El PGM fue el primer plan de ordenación territorial de España sometido a debate público.

Los efectos del Plan en el territorio barcelonés y, principalmente, en la disciplina urbanística y ambiental de entonces, sólo pueden comprenderse, si tenemos en cuenta el contexto en que sus principales ideas se produjeron y su propio proceso de elaboración. En esta perspectiva hacemos a continuación, una síntesis del proceso destacando tres aspectos: la elaboración del plan; el contexto urbanístico en que se produjo y el propio contenido del plan. Sobre este último, que se analiza en un apartado separado, se subraya las referencias dirigidas a la articulación entre las políticas urbana y ambiental y a la regularización urbanística de los asentamientos ubicados en los espacios naturales.

#### *El proceso de elaboración del Plan. Antecedentes y estrategias*

Según Joan Busquets (2004), el giro en el tratamiento de la materia urbanística de Barcelona se produjo en el momento en que se introdujo un instrumento de planeamiento y ordenamiento territorial en ámbito metropolitano. Sin embargo, lo que también es visible en la construcción del PGM es que tal enfoque, tal como ocurrió con el sistema de conservación ambiental, ya venía de otros planteamientos, desde finales de los años 1950, cuando se propuso la primera revisión del Plan Comarcal. Así, hasta su aprobación final en el año 1976, hemos de considerar algunos hechos anteriores, aunque se considere que su despliegue definitivo sólo se impulsó en los años 1970.

En los relatos sobre los antecedentes del PGM, Serratosa (1979) destaca una de las resoluciones del I Congreso Nacional de Urbanismo realizado en Barcelona, en 1959, en la cual ya se recomendaba la revisión del Plan comarcal de 1953. Tal recomendación puede interpretarse como un paso adelante en las inquietudes por una nueva pauta urbanística que llenaría el debate académico y técnico sobre la materia en los años 1960<sup>54</sup>. De hecho, el primer y concreto intento de elaboración del plan, y por lo tanto, de un enfoque

---

<sup>53</sup>La comprensión de los sectores que intervinieron en la elaboración del plan se diferenciaban y reflejaban los intereses de sus representados, dando lugar a muchos cambios en el texto tras concluida la consulta pública. El propio Serratosa, que reconoce el significado del proceso, hizo una crítica sobre el texto final.

<sup>54</sup>Véase Revista *Serra d'Or* números 8 (1960); 3, 6, 10 y 12 (1962), 3 (1968) y Serratosa, 1979.

metropolitano en el ordenamiento territorial, sólo ocurrió entre los años de 1964-1968, cuando se diseñó las primeras ideas para el Plan Director de la Área Metropolitana de Barcelona. Según Busquets, éste Plan quedó silenciado por más dos años, aunque "existía en los trabajos el reconocimiento implícito de un estado de hecho en la urbanización de la región y de una realidad administrativa nueva, que entraba en conflicto con la estructura de poder existente. La propuesta de creación de un organismo de gestión específico fue censurada del texto de la memoria"<sup>55</sup>.

En el año de 1968 la idea de un instrumento metropolitano vuelve a ponerse en evidencia, y se retoma la propuesta del Plan, incluso, bajo la aprobación del Ministerio de la Vivienda. La Comarca de Barcelona incorporó la idea y encomendó varios estudios para el avance del Plan, los que involucraban diferentes campos de intervención (infraestructuras y acciones puntuales inmediatas) y de escalas (comarcal y municipal) y que servirían de fundamentos a los planteamientos de la primera versión del Plan General Metropolitano, concluida en 1973 y llevada al debate público en 1974<sup>56</sup>. En el período que corresponde a los años 1974-1976 hubo una intensa movilización urbanística en la ciudad, la cual se estimuló en los debates públicos sobre el contenido del Plan y sus impactos en la región<sup>57</sup>. Tras los ajustes consensuados a partir de las alegaciones de los ciudadanos y de diversos sectores laborales y profesionales, se aprobó su primera versión, en el año de 1974. Sin embargo, la propuesta, a su vez, quedó suspendida por un tiempo para adaptarse a los contenidos y a las determinaciones de la Ley del Suelo aprobada en el año 1975<sup>58</sup>, siendo finalmente aprobada en el año de 1976, siempre sometida, en las diversas etapas de su aprobación, a información y presentación de alegaciones públicas.

De todo el proceso al que fue sometido, el texto final resultó muy distinto de sus contenidos originales, en razón de las muchas alegaciones y presiones de intereses vecinales y empresariales que interferirán en sus objetivos finales. Según Serratosa, el interés público quedó perjudicado en el consenso final "en que los intereses particulares privaban sobre las

---

<sup>55</sup> Joan Busquets, 2004, p. 329.

<sup>56</sup> Serratosa, 1979 y Busquets, 2004.

<sup>57</sup> La propuesta del Plan que se desplegó a partir de las ideas del Plan Director de 1968 y de los estudios parciales referidos. También recibió influencias de las evaluaciones negativas respecto a los diversos proyectos sectoriales de gran escala llevados a cabo en la región, entre los que se destacan las Actuaciones Urbanísticas Urgentes [ACTUR], a las que nos referiremos en el apartado siguiente.

<sup>58</sup> Sobre estos ajustes los estudios coinciden que hubo un tipo de diálogo y un movimiento de ida y vuelta respecto a los contenidos de los dos documentos, una vez que ellos se elaboraron casi en el mismo periodo, lo que no exigió del PGM un largo periodo para adaptaciones. Se dice que, si por una parte la Ley del Suelo ya había incorporado conceptos del PGM, éste, a su vez, también se elaboró en sintonía con la concepción y los debates que se introdujeron en el texto de aquella ley. Terán (1997) y Serratosa (1979).



necesidades colectivas y en que la visión fragmentaria sustituía a los intentos de tratamiento conjunto de ámbitos y sectores. Con graves contradicciones internas, se perdía en la claridad, la objetividad, y el carácter unívoco, El Plan se convertía en flexible, en la peor de las acepciones<sup>59</sup>. Hay que subrayarse, por otra parte, que en el mismo texto, el autor valora la naturaleza flexible del Plan, afirmando que la normativa cumpliría sus objetivos “no a través de una regulación formal y rígida, sino de unas reglas claras y precisas que permitan el incitante juego de los innumerables actores de la vida urbana”<sup>60</sup>. Esta idea de pacto se constituyó, desde el principio, en una de las principales razones de la aceptación del plan por la población. Según Huertas (1997), el ambiente democrático creado por el plan, que es una de las características del modelo de planeamiento catalán, hizo con que, incluso las alegaciones contrarias a algunos de sus contenidos cambiaran de posición siempre que tenían que expresar su opinión sobre el conjunto del plan. Por otra parte, hay que tenerse en cuenta que, dicho consenso también se debió a que muchos de los representantes vecinales, antes críticos, se incorporan a la estructura administrativa de los nuevos ayuntamientos democráticos implicados con la puesta en marcha de las ideas de planeamiento constantes en el plan<sup>61</sup>.

### *El contexto para la realización e implementación del Plan*

Entre los hechos que influyeron en la aparición del Plan, sea en la construcción de la normativa sea en cuanto a su despliegue, hemos de considerar dos movimientos: uno que venía desde afuera y otro que se producía en el interior del país. Del primer destacamos tres focos: un económico, por el avance de una crisis que era mundial y los cambios en los modelos de desarrollo económico y territorial, otro, la existencia de un intenso movimiento crítico iniciado en los años 1960, en contra al modelo de urbanismo y ordenamiento territorial bajo los principios racionalistas la falta de equipamientos colectivos urbanos, y el tercer, por el avance del movimiento socio-ambientalista ya referido en otro apartado. El segundo, revelaba por lo menos dos movimientos: uno, que venía del ambiente de inquietud política y crisis económicas tras más de 30 años bajo la dictadura Franco y otro, de una reacción (y el deseo de cambios) a la diversidad de experiencias urbanísticas que se habían

---

<sup>59</sup> Serratos, 1979, p. 49.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 125.

<sup>61</sup> La implementación del Plan coincide con la aparición de muchos ayuntamientos democráticos comprometidos con la consolidación del proceso de democratización del país.

llevado a cabo, de forma intensa en los años 1960, algunas, incluso, bajo las influencias del ambiente político y económico<sup>62</sup>.

El reflejo de estos movimientos, sin embargo, no se producían de manera aislada, sino como parte de un todo, que se expresaba en las condiciones territoriales y normativas de la región metropolitana de Barcelona en aquel contexto. En cuanto a los aspectos económicos y políticos desde afuera nos remitimos a lo ya se ha escrito de forma más amplia sobre el tema y que difícilmente lograríamos mejorarlo. Hay que tenerse en cuenta, por otra parte, que todo el despliegue por la elaboración del Plan empezó, todavía, bajo la dictadura Franco, aunque ya en sus últimos años, cuando se puso en marcha un movimiento de reacción a la situación política y económica del país. En este ambiente, en el que se implicaron, incluso, algunas de los sectores burocráticos responsables por la materia urbanística, se produjo el Plan, cuya aprobación final sólo fue a cabo cuando el proceso de democratización del país ya estaba en marcha. Respecto a los aspectos urbanísticos y ambientales hay que tentar entenderlos bajo dos enfoques simultáneos: la producción del ambiente que dio lugar a la crítica y a la necesidad de los cambios que resultaron en el Plan y la propia construcción del instrumento y su implantación.

#### La Barcelona de los años 1970. De la crisis urbanística a los cambios normativos

La Barcelona de los primeros años de los 1970 presentaba un territorio en proceso de intensa ocupación territorial, incluso hacia la periferia, que también se había impulsado por una fuerte presión migratoria y un desarrollo económico y territorial movido por las ideas de los polos de crecimiento desarrolladas en la década anterior. En este ambiente, la ciudad también fue objeto de una destacada experimentación urbanística, sea en el campo de la práctica sea en el de la crítica y de la reflexión teórica, de la cual resultó el PGM.

En el campo de la práctica y mientras se llevaban a cabo los estudios del plan, el concepto de región metropolitana se incorporó en varios proyectos desarrollados entre mediados de los 1960 y principios de los 1970 y que eligieron Barcelona y su entorno metropolitano como escenario de diversas experiencias urbanísticas de ámbito sectorial en diferentes

---

<sup>62</sup>Sobre el ambiente político y intelectual en el que se produjeron los debates y los cambios urbanísticos ver, entre otros: los trabajos de Capel ( 2002, 2005), Busquets (2004) y Bohigas (1986); Terán (1982), Torres y Capel (1999) y la Revista Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo [CUAS], Nº. 21, 1973.

escalas de intervención. Tales iniciativas, en gran parte concebidas como grandes proyectos urbanísticos y para un territorio que iba, incluso en sus niveles de complejidad urbana, más allá del municipio, contribuyeron a acentuar muchos de los problemas urbanísticos de la Barcelona de entonces, así como de toda la región. Algunas de ellas, se coordinaron en el ámbito del propio Ministerio de la Vivienda desde Madrid, también por medio de las llamadas Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR)<sup>63</sup>, y otras por el ayuntamiento de Barcelona que, ya por aquellos años, proyectaba una Barcelona Metropolitana con más de 6.5 millones de habitantes para el año 2000. Los proyectos bajo la coordinación del ayuntamiento se plantearon según las ideas impulsadas por el Alcalde de entonces, José María Porcioles, las que proyectaban una Barcelona hacia el futuro<sup>64</sup>.

Algunos de los proyectos, como los tres túneles propuestos para el *Collserola* con el objetivo de conectar la ciudad de Barcelona al municipio del Vallés, se incluían en el conjunto de las grandes intervenciones en infraestructuras y vivienda, que se propusieron en el ámbito de este PGM y que afectaban directamente el entorno natural de Barcelona<sup>65</sup>, siendo por ello, también, algunos de los más contestados, hasta hoy. En las franjas de la montaña del Tibidabo se propusieron otros proyectos, como los planes para las áreas de

---

<sup>63</sup>Según Joan Busquets (2004), las Actuaciones Urbanísticas Urgentes se crearon por el Decreto Ley de 26 de junio de 1970 y tenían como objetivo principal hacer frente a las demandas de vivienda social, con actuación prioritaria en Madrid y Barcelona. Otro objetivo era la concertación de acciones a gran escala entre el sector público y la iniciativa privada para la creación de nuevas ciudades y para dar respuestas a expectativas de crecimiento poblacional y territorial de las grandes ciudades. Entre las acciones más visibles y que no estaban restringidas al entorno metropolitano se destaca la intensificación de la construcción de polígonos de vivienda en la línea de lo que ya se hacía desde los años 1940, ahora con mayor libertad de gestión para la iniciativa privada y bajo las reglas del mercado inmobiliario. Según Capel (2002, 418), en las previsiones que se hicieron para ocho de estos polígonos (uno en Barcelona) que correspondían a una urbanización de más de 11.000 ha, en suelo urbanizado y a precio razonable, se contabilizaban la previsión del "acomodo de una población de aproximadamente un millón de personas". En el caso de Barcelona algunas de las acciones realizadas se pusieron por delante de lo que iba a construirse en las ACTUR (Busquets, 2004). Algunos autores consideran las ACTUR, como un paso adelante en las concertaciones y acuerdos entre los agentes públicos y privados, puestos en marcha a partir de mediados de los años 1980.

<sup>64</sup>Algunas de esas ideas se presentaron en un folleto intitulado *Barcelona 2000* que contenía un resumen del Plan Municipal. José María Porcioles fue Alcalde de Barcelona durante 16 años (1957-1973) y muchas de las ideas constantes en el documento ya habían sido planteadas en la carta municipal de Barcelona (1960). EL Plan de la Ribera fue un ejemplo estas iniciativas. Proyectado como una gran iniciativa inmobiliaria en la franja marítima de levante, desde finales de la Barceloneta hasta los límites del municipio, pretendía la remodelación total de este frente litoral. A este periodo se ha aplicado la denominación de "*La Barcelona de Porcioles*". Este fue el título del número 21 de la revista Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo, en la que los autores realizan un debate crítico sobre estos proyectos y los destinos del urbanismo y del planeamiento de la ciudad de Barcelona y su entorno metropolitano. Algunas de las ideas del Plan, como la eliminación del barraquismo se pusieron en marcha algunos años más tarde, a finales de los años 1980, como parte de los proyectos de la Barcelona Olímpica. Véase Revista CAU nº 21 y Mercedes Tatjer (1973).

<sup>65</sup>Según Busquets (2004, p.336), estos túneles se propusieron bajo el slogan la "*je mueve montañas*"; aunque no se haya logrado éxito en el control sobre el uso del suelo ni en los mecanismos de financiación de los proyectos En la construcción de los túneles de la Rubira y de Valvidrera "la empresa quiebra y la operación se bloquea hasta 1980".

autoconstrucción en Vallbona-Torre Baró - Trinidad Nueva, los cuales dieron como resultado un gran debate sobre los objetivos de conservación ambiental de estos espacios y la precariedad urbanística y ambiental de las áreas periféricas de la región<sup>66</sup>.

En estos debates, se ponía de relieve el problema del crecimiento de la vivienda marginal y de la producción del llamado hábitat subintegrado<sup>67</sup>, que también se expresaba en el deterioro de los barrios de polígonos, construidos en las afueras de la ciudad y que presentaban graves problemas de ausencia de espacios verdes libres y de equipamientos sociales. Además de eso, el ambiente crítico también produjo una reflexión sobre la situación económica y social de la población, incluso, sobre los altos índices de pobreza de la población inmigrante, la mayoría residente en áreas de vivienda marginal, lo que también reflejaba los equívocos o la ineficacia de los planes y proyectos realizados hasta aquel momento. A finales de los años 1960 era alto el índice de población viviendo en condiciones precarias, situación más visible en el Casco Antiguo deteriorado y en algunas áreas periféricas auto-construidas y planificadas. Según Borja, 40% de la población de Barcelona vivía en un hábitat que se podría considerar deficitario, o subintegrado en algunas de sus dimensiones<sup>68</sup>. En las ocupaciones periféricas los mayores problemas estaban en los procesos de autoconstrucción (barraquismo y formas superiores) localizados en Montjuic, en la zona montañosa del noroeste (Carmelo, Turó de la Peira, Roquetes, Torre Baró, Trinidad) y en los núcleos dispersos en otras zonas montañosas,<sup>69</sup> litoral este y en terrenos disponibles al interior de la trama urbana (Guinardó, las Corts, etc).

En el campo de la crítica y de la reflexión teórica hemos de subrayar, una cierta especificidad en la experiencia de Barcelona en el periodo que estamos considerando, 1960/1980. Como hemos dicho, el ambiente crítico en la cultura urbanística de Barcelona de aquellos años era contemporáneo del mismo ambiente que se producía en Europa

---

<sup>66</sup>Los proyectos para estas comunidades han sido identificados como referencias en el crecimiento del movimiento ciudadano en Barcelona. El proyecto Vallbona-Torre Baró y Trinidad Nueva, anteriores al PGM, que originalmente era para dos barrios, o mismo, como más solía parecer dos núcleos de urbanización marginal, fue criticado por los vecinos, que organizaron por la constitución de un "frente común denominado 'nueve barrios' que posteriormente se reconoció como distrito propio de la ciudad 'El distrito de *nou barris*', situado al extremo norte de la ciudad. (Busquets, 2004, p.336)

<sup>67</sup> Concepto adoptado por Jordi Borja (1972) para explicar las formas de urbanización marginal. Véase Borja, 1972, p. 63), Busquets (1999) respecto a vivienda marginal y Capel (2002, 2005).

<sup>68</sup> En los años 1960 hubo un impulso en esta clase de vivienda, alcanzando "1/3 del parque de vivienda de Barcelona", siendo su mayor producción en la corona periférica, donde casi duplicó esta cifra. Este ambiente también produjo efectos en la población inmigrante que se desplazó hasta Barcelona, atraída, por la ilusión de que el desarrollo podría proporcionarle mejoras en la calidad de vida. (Borja, 1972, p. 54 y 63)

<sup>69</sup>Algunos de estas formas de autoconstrucción y, principalmente, las caracterizadas por barraquismos se eliminaron del paisaje urbano. Otras, se legalizaron por medio de acciones en el ámbito de los PERI.

respecto a los efectos negativos del urbanismo racionalista. La misma crítica que se produjo en el campo de la sociología o de la Arquitectura, respecto a los principios de orden y función racionalistas utilizados con excesiva rigidez por la sociedad moderna, también estuvo presente en el planeamiento urbano. En contra a la generalidad, a la rigidez y a la uniformidad del urbanismo funcionalista se proponía la vuelta a las particularidades y a la flexibilidad en el uso de los espacios y en los instrumentos de ordenación del territorio; en contra al gran plan como instrumento único y a los grandes proyectos urbanísticos se proponía las acciones puntuales limitadas a áreas específicas; en contra al planeamiento burocrático y cerrado en la oficinas de gobierno y de los sectores ligados al capital inmobiliario, se proponía un tipo de planeamiento en lo cual se pudieran implicar a todos los ciudadanos.

La aplicación de tales ideas, a veces contrapuestas, no siempre ocurrió de forma simultánea. Mientras la crítica internacional se oponía al modelo desarrollista de los grandes planes y proyectos de los 1960, Barcelona, que también hacia la crítica, ponía en marcha, a la vez, un gran Plan Metropolitano creyendo en él la solución para sus problemas urbanísticos. Se observa, así, un intento de conciliar los elementos de la nueva formulación urbanística bajo una coordinación de un plan general.

En tal perspectiva, se supone que el PGM ha logrado algo de éxito, por lo menos en algunos aspectos: en la inclusión de criterios más flexibles de regulación del régimen del suelo, los que también se basaron en la idea de ciudad en cuanto cuerpo diverso y resultado de la suma conflictiva de fragmentos reales, oponiéndose a los principios de los planes anteriores de ciudad en cuanto cuerpo unitario, ideal y uniforme; en la consideración de las particularidades físicas y potencialidades ambientales de los sitios singulares como medio para realización de proyectos que reflejen sus significados; en los cambios en el modelo de gestión incluyendo la participación ciudadana y la idea de pacto social como condiciones esenciales del planeamiento, lo que también reforzó la idea de planeamiento en cuanto espacio de acción política en contra los principios anteriores de planeamiento técnico y burocrático<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> El optimismo y el entusiasmo respecto a estos meritos del plan cambiarán a partir de mediados de los 1985, cuando entra en escena el debate sobre el planeamiento estratégico y con ello, la utilización inadecuada de algunos de sus principios, entre ellos la disminución de los espacios de participación la aplicación de los criterios de flexibilidad en condiciones excesivas y a favor de los negocios inmobiliarios. Véase también Bohigas (1986), Tello i Rovira (1990) y Capel (2005).

El debate sobre la oposición entre Plan y Proyecto, con mayor énfasis en la negativa del Plan, que también constaba en las pautas del nuevo urbanismo, sólo se evidenció en Barcelona a finales de los 1970<sup>71</sup>. A partir de entonces se desarrolló un conjunto de operaciones urbanísticas, incluso de gran escala, que habían sido previstas en el PGM y que quizá suelen parecerse, en su forma, con los grandes proyectos de la época desarrollista. Sin embargo, tales proyectos, que han dado lugar a la aparición del también llamado, y ya referido, planeamiento estratégico, han incorporado un elemento nuevo en su modelo de su gestión, el que se basa en los principios de cooperación y constitución de acuerdos entre lo público y lo privado<sup>72</sup>. Respecto a la relación de estos proyectos con el PGM, hay que subrayar, que de una cierta manera, el Plan ya preveía este tipo de actuación cuando establece con criterios flexibles, los planes parciales, los Planes Especiales de Reforma Interior [PERI] y otras tipologías. A razón de ello, en el planteamiento de los nuevos proyectos siempre se ha obligado referenciar al plan general, aunque sea para proponerle cambios, hecho que lo ha mantenido en la posición de principal instrumento de regulación urbanística y ambiental del territorio barcelonés.

### **La gestión integrada del PGM. Protección ambiental y regularización urbanística**

Los contenidos del PGM aquí destacados expresan la idea de que, además de impulsar otra estrategia urbanística, establece las bases para una acción articulada en la política urbana de la región, lo que supone un cambio de actitud en la consideración de las cuestiones ambientales, que asumen un contenido urbanístico, y en el control de la ocupación del suelo en los espacios de interés ambiental que se someten a las reglas de ordenación territorial. A continuación, resumimos, a modos de ejemplo, algunos objetivos y instrumentos del Plan, señalando, en especial, los que afectan los espacios naturales, incluso el Parque del Collserola, y los que han sido más determinantes en la regularización urbanística de las urbanizaciones ilegales y la vivienda marginal ahí existentes así como,

---

<sup>71</sup>Según Horacio Capel, "En España, ese momento coincidió, además, con la transición política y la desconfianza ante los planes de urbanismo heredados del Franquismo, y con la obsesión por encontrar nuevos instrumentos de actuación. Se prefirió ahora la negociación entre los ayuntamientos y los promotores privados para conseguir mejoras urbanísticas a cambio de la concesión de licencias" (Capel, 2002, p. 431). Es importante subrayar que todo el espíritu desarrollista de los años 1960 se había afectado duramente por la crisis mundial del petróleo, con la quiebra de industrias y el aumento del desempleo en Cataluña, situación que exigió la búsqueda de alternativas para el desarrollo de nuevos proyectos.

<sup>72</sup>Sobre la evolución de los cambios en los planes y en la concepción del urbanismo en Barcelona véase Tello i Rovira (1990) y Borja, 2005.

los que implican el giro del modelo de gestión en la dirección de la acción integrada en los distintos campos de la política y en la relación entre el Estado y la sociedad.

### *Las prerrogativas de articulación de las acciones hacia una gestión integrada*

1. El Plan creó el concepto de sistemas generales de gestión que dio lugar a un tipo de clasificación del suelo, distinta de la idea clásica de zonificación, permitiendo su aplicación en determinados sectores temáticos. A partir de esa clasificación introdujo una sección dedicada a la gestión de los espacios naturales, denominada de “*Sistema General de Espacios Libres*”<sup>73</sup> que especifica una tipología y una forma de regulación propia para los espacios naturales y los clasifica de parques urbanos y parques forestales, según sus respectivas características. Además de tal clasificación, el Plan también reforzó la figura del Plan Especial de Protección constante en la Ley de espacios Naturales de 1975, determinando su obligatoriedad para la reglamentación de los parques forestales lo que también fue determinante en la decisión por la elaboración y aprobación del Plan Especial del Collserola, unos años más tarde, en 1987.

2. Se aprobó una nueva clasificación del régimen del suelo, más flexible, especificando, según las determinaciones de la Ley del Suelo de 1975, las parcelas del territorio que podrían ser ocupadas y las condiciones de edificabilidad. La clasificación en suelo urbanizable y no urbanizable aplicada a los antiguos espacios de reserva urbana del Plan provincial (1963), abrió camino para tratamientos diferenciados en los espacios con características singulares, evitándose la uniformidad, incluso los de protección ambiental;

3. Se introdujeron, de modo casi obligatorio, otras figuras urbanísticas especiales, aplicadas a diferentes tipos de planes los cuales, a su vez, deberían corresponder a distintas escalas territoriales y realidades urbanísticas específicas. Entre estas figuras, se destacan el Plan Especial para los sitios con fragilidad ambiental y los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), ya indicados en la Ley del Suelo, los cuales han sido muy utilizados en la calificación de los espacios protegidos y en proyectos de recalificación de barrios en estado

---

<sup>73</sup>Tal propuesta estaba apoyada en las ideas sobre el sistema de parques que constaban de la primera versión del Plan Director de la Área Metropolitana la que también correspondía al sistema de parques indicado en el Plan Provincial de 1963. Dicha propuesta, como ya hemos dicho, también sirvió de base a que la Diputación de Barcelona pusiera en marcha la política de parques de la región con la delimitación de los parques provinciales en principios de los años 1970. Para Serratosa (1979), aunque tales acciones hayan estado pendientes de excesivas concesiones de edificabilidad privada, la política emprendida por la Diputación constituye un antecedente positivo en el sistema de conservación ambiental de la región.

crítico de deterioro, o de regularización urbanística de asentamientos marginales, incluso, los ubicados en los mismos espacios protegidos. Tales proyectos se vieron reforzados por la prerrogativa constitucional del derecho a la vivienda, también introducida en el Plan, la que ha dado soporte a los Planes Especiales aplicados a las urbanizaciones marginales, en el caso de que no fuera posible su desplazamiento a otro sitio;

*Los nuevos mecanismos de gestión, hacia la democratización. Afrontando conflictos*

1. Se produjo un giro en el modelo de gestión a partir de la inclusión de mecanismos de participación ciudadana basados en la realización de consulta pública como obligatorio para la puesta en marcha de los diferentes tipos de planes. Estos mecanismos, que se han utilizado desde la fase de elaboración del Plan hasta la actualidad, en todos los cambios a los que se ha sometido, han contribuido a que se lleve a cabo la idea de pacto que fundamenta el Plan, considerada por muchos como uno de sus ejes centrales<sup>74</sup>.

2. Se creó una estructura de gestión propia, en ámbito metropolitano con competencias para actuar de forma integrada en diferentes ámbitos de la política urbana que se denominó *Corporació Metropolitana de Barcelona*, la que fue responsable por la coordinación de diversos estudios y proyectos en la región, incluso el Plan de Ordenación de Collserola. Sin embargo, este organismo fue disuelto el año 1985, antes que se consolidara muchas de las acciones que había puesto en marcha, lo que produjo muchas incertidumbres respecto a concreción del PGM en el contexto de la diversidad de intereses presentes en los municipios implicados. Desde el punto de vista urbanístico y ambiental las acciones se han desarrollado según criterios diversos, a veces reflejando intereses aislados de los municipios y desvinculados de una perspectiva metropolitana, poniendo en riesgo algunos de los objetivos del plan y de las necesidades efectivas de ordenación y conservación de la región. Hace ya unos años, el movimiento ciudadano ha puesto en debate la necesidad del retorno de una estructura similar para coordinar las acciones de desarrollo urbano y regional en sus diversos ámbitos, en especial, el urbanístico-ambiental<sup>75</sup>;

---

<sup>74</sup>Véase Huertas, 1997.

<sup>75</sup>A falta de una estructura metropolitana para coordinar el desarrollo de la región, dio como resultado la formación, de consorcios intermunicipales en algunos ámbitos, como por ejemplo, el de transporte que funciona, incluso, con participación de la iniciativa privada.



3. Se pusieron en marcha los mecanismos de negociación con la iniciativa privada a partir de los cuales, además de reconocerse el derecho de propiedad, también se pasó a admitirse como legítimo, el ejercicio de esta propiedad en espacios protegidos, incluso en los espacios naturales, bajo condiciones también establecidas en los planes especiales;

4. El carácter flexible del Plan ha sido uno de sus aspectos más valorados, lo que ha permitido incluso, la ocurrencia de muchos cambios a lo largo de sus casi 30 años de existencia. Ya en la época de su aprobación, uno de sus autores decía que con el PGM, la normativa cumpliría sus objetivos “no a través de una regulación formal y rígida, sino de unas reglas claras y precisas que permitan el incitante juego de los innumerables actores de la vida urbana”<sup>76</sup>. Sin embargo, ha sido también, dicha flexibilidad del plan, en la que casi todo puede decidirse a partir del juego de intereses entre las partes implicadas, la responsable por el desarrollo de un nuevo modelo de planeamiento que se puso dominante en los años 1990 y que ha logrado sobreponer los intereses mercantiles del capital inmobiliario y de la ciudad de los negocios sobre los intereses de la ciudadanía. Del juego de intereses presentes en el escenario de la ciudad empresa de los 1990, surgen también muchos de los conflictos y posiciones disonantes respecto a esta flexibilidad y la idea de pacto social establecida en el plan. Algunos de estos conflictos los comentamos en la última parte de este apartado y en el capítulo siguiente sobre el Parque de Collserola;

#### *Los conflictos en la gestión y aplicación de los instrumentos. Desde lo nacional al local*

La aplicación de las normativas, en ámbito nacional, provincial o municipal, y las modificaciones que se han sometido hasta la actualidad se han enfrentado a problemas, que reflejan algunos conflictos en el ámbito de las competencias de gestión. Estos conflictos se han evidenciado, por una parte, en las relaciones entre los organismos de gestión y el orden legal internacional y nacional y las Comunidades Autónomas, y, por otra, entre estos y los municipios, responsables por la gestión urbanística en el interior de la propia estructura de gestión de los municipios, incluso, de las estrategias y cambios llevados a cabo para ponerlo en marcha (en el caso de Barcelona).

En el primer caso, los conflictos también se evidencian en, por lo menos, dos direcciones: de una parte, en la confrontación de autonomías entre los sistemas nacionales de

---

<sup>76</sup> Serratos, 1979, p. 125.

conservación ambiental y las determinaciones de los organismos internacionales como el UICN, y por otra en la dirección contraria, en la independencia de las Comunidades Autónomas respecto a las estructuras de gestión nacionales<sup>77</sup>. En el primer grupo, los conflictos se expresan cuando las naciones, incorporando una flexibilidad proporcionada por las normativas internacionales, son autorizadas a crear sus propias categorías de protección y haciéndolas, producen dificultades de comprensión conceptual no sólo en la catalogación, sino, en la pérdida de una cobertura de protección más amplia para los espacios protegidos; en el segundo, cuando las Comunidades Autónomas aprovechándose de una apertura del texto constitucional, además de crear igualmente nuevas categorías de protección, asumen todas las competencias de gestión de los espacios dificultando o no permitiendo la interferencia de las normativas nacionales<sup>78</sup>. A continuación, subrayamos algunas situaciones respecto a esta segunda clase de conflictos

#### Los conflictos en la relación entre Estado Español y las Comunidades Autónomas

Lo que podría considerarse una característica positiva, ya que traduce matices y diferencias culturales o espaciales que necesitan ser reconocidas y valoradas en sus singularidades, la distinción de categorías de protección evidenciada en las nuevas calificaciones adoptadas por las Comunidades Autónomas, también ha dificultado, tal vez por exceso y por ausencia de objetivos articulados entre las diferentes esferas de gestión, el desarrollo de una estrategia nacional en la defensa del sistema de conservación ambiental como un todo. Algunas de las Comunidades, incluso Cataluña, además de las categorías que incorporó a su propio sistema de conservación, también han aprobado leyes específicas para la gestión de sus espacios naturales. En Cataluña, además del PEIN, se crearon cuatro otras categorías de protección tras la Ley de Espacios Naturales aprobada en el año de 1985<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup>En documento elaborado en 1978, el IUCN expone matizaciones sobre las categorías y objetivos de las áreas protegidas y admite que las naciones pueden crear categorías de conservación más adecuadas a sus propios recursos y particularidades. En tal dirección, según ya referimos, la Constitución Española de 1978 incluyó prerrogativas induciendo a que las Comunidades Autónomas crearan sus propios mecanismos y estructuras de gestión de los espacios naturales ubicados en sus respectivos territorios.

<sup>78</sup> En todos los sistemas de conservación de las Comunidades Autónomas se crearon, desde la Constitución de 1978, 42 nuevas categorías de protección las que, además de presentarse distintas en relación con clasificación nacional, también exponen objetivos diferentes entre si. Según Mulero (2002), eran 47 figuras de protección diferentes en todo el país, incluyendo las cinco el Sistema de Conservación Nacional.

<sup>79</sup>A parte de las cinco categorías generales (Parque Nacional, Monumento Nacional, Paisaje Protegido, Parque Natural y Reserva Natural) la red actual de espacios protegidos de Cataluña también los clasifica en: Reserva Natural Parcial, Reserva Natural Integral, Reserva de Fauna Salvaje y Paraje Natural de Interés

La diversidad de categorías, también ha acentuado otro tipo de conflicto en ámbitos nacionales, que se ha expresado en la gestión del régimen del suelo y en la defensa de los intereses de los propietarios. Cabe recordar que, durante muchos años, la gestión del sistema de protección español quedó al encargo de los organismos del sistema productivo, particularmente el agro-forestal. El sistema se consideraba como parte de una red de espacios forestales hasta los 1970<sup>80</sup>, quedando la gestión de los parques a cargo de la dirección general de Montes la que, más que regular el uso del espacio bajo criterios ecológicos, tenía como preocupación principal orientar la instalación de las actividades productivas (caza, ganadería, entre otras), acción que se reflejaba en sus estrategias de control ambiental con énfasis en la explotación del suelo. En la actualidad tal gestión sigue bajo la responsabilidad del ministerio del Medio Ambiente y, en algunos casos, en acuerdo con los organismos de ordenamiento territorial y de gestión del patrimonio cultural.

Por otra parte, esa característica de gestión es la que ha facilitado la elección del sistema por objetivos de conservación más realistas y vinculados a las corrientes antropocéntricas. Sin embargo, algunos autores han llamado la atención sobre la fragilidad de este tipo de gestión por presentarse muchas veces fragmentada y dependiente de las presiones de los distintos intereses representados en los organismos gestores, situación bastante afectada, incluso, por las características del régimen del suelo de los espacios protegidos en España que expresan en gran medida (en casi 45 por ciento de la superficie que encierra) su naturaleza privada, hecho que según Mulero<sup>81</sup>, siempre ha impuesto límites al camino de la protección ambiental. En el entendimiento de Paluzie lo peor no es que la gestión esté vinculada al sistema productivo, "lo más negativo ha resultado el llevar la práctica tal legislación, hasta hace bien poco tiempo, con servicios técnicos mono disciplinares provenientes de la misma administración productiva"<sup>82</sup>.

Otro aspecto considerado inductor de conflictos en esta estructura, puede identificarse en la gestión del Sistema de Conservación de las propias Comunidades Autónomas, en la que se ha observado otro tipo de fragmentación generada por la aparición de determinados niveles

---

Nacional. La Ley de Espacios Naturales de Cataluña de 1985 sigue siendo la normativa principal de su sistema de protección habiendo sufrido pequeños ajustes, en 1988 y en 1994. Véase Mulero (2002), Ramón Folch (1988) y los datos que figuran en: [www.gencat.net](http://www.gencat.net).

<sup>80</sup> Esta forma de conservación fue la predominante en casi todo período de la dictadura Franco, siendo responsable por grande parte de los avances en la protección (y aumento de superficie) de los espacios forestales desde aquellos años, lo que hizo con que sus competencias en esta área fueran reconocidas en la Ley de Montes de 1962. Véase Paluzie, 1990.

<sup>81</sup> Véase Mulero (2002, p. 46) y Paluzie (1990), Folch (2000), ambos ya referidos en otras partes del capítulo.

<sup>82</sup> Paluzie, 1990 p. 43.

de complejidad en las tipologías adoptadas para la protección de sus espacios naturales. Actualmente la gestión de los espacios protegidos queda bajo la responsabilidad de varios organismos, entre ellos, los ministeriales de nivel central, las administraciones autonómicas, las Diputaciones, algunos Patronatos, incluso, de consorcios intermunicipales o de los ayuntamientos, no habiendo una definición clara para una jerarquía entre ellos<sup>83</sup>. En el caso de Cataluña, según ya referimos, mientras el Sistema de Conservación general está a cargo de la Generalitat de Cataluña, una parte de los Parques de la Provincia de Barcelona forma parte de una red dirigida por la Diputación de Barcelona, siendo que algunos de estos, como el de Collserola, poseen una estructura de gestión independiente, la cual está sometida a las decisiones de un consorcio constituido por los municipios ubicados en su área de influencia - "el Consorcio del Parque de Collserola"<sup>84</sup>.

#### La flexibilidad del modelo y los conflictos de gestión en Barcelona

Los contenidos señalados del PGM son algunos de los que se han identificado como referencias de los cambios en la ordenación territorial y en el modelo de gestión urbana de Barcelona. Sin embargo, es importante subrayar, que la puesta en marcha de estos cambios, ha sido, a su vez, acompañada de muchas críticas y conflictos, los cuales también han dado lugar a constantes modificaciones en el Plan. Algunas de las críticas más frecuentes y más visibles en el ámbito de los movimientos ciudadanos y en los debates sobre las tendencias de la ocupación del suelo en la región Metropolitana de Barcelona, se refieren a los cambios resultantes de la aplicación de reglas excesivamente flexibles, las que han afectado el régimen y la clasificación del suelo sin observar los objetivos de la conservación de la naturaleza. Para ellos, las acciones resultantes de estas reglas también han contribuido para promover el distanciamiento del interés colectivo presente en los objetivos iniciales de la política, el que se ha reflejado en el exceso de permisividad en los acuerdos firmados con los agentes urbanos que representan el capital inmobiliario.

Dicha flexibilidad, así como la indefinición de las condiciones de ocupación del suelo en áreas clasificadas como suelo urbanizable no programado, y no reglamentados por el Plan, ha contribuido a convertir los espacios naturales protegidos en campo privilegiados para la acción del capital inmobiliario, afectando sobremedida, su régimen de protección. Algunos

---

<sup>83</sup> Mulero, 2002.

<sup>84</sup> En el capítulo siguiente se presenta en detalle la formación y el funcionamiento de esta estructura.

proyectos han sido, incluso, favorecidos por la acción del Estado en el desarrollo de gran parte de las actuaciones urbanísticas llevadas a cabo desde los años 1990, como los llamados proyectos estratégicos de la "Barcelona Olímpica" u otros igualmente emblemáticos del período reciente. Algunos autores también creen, según destaca Tello (1990), que el PGM y sus siguientes modificaciones también han contribuido para el aumento del precio del suelo y de la vivienda.

Por otra parte, ha sido dicha flexibilidad que ha proporcionado a los grupos sociales, las condiciones por proponer cambios en el plan, manteniéndole en la posición de principal instrumento de gestión de la región. Tales condiciones se han garantizado en la idea de pacto que fundamenta el Plan. A partir de ella, la decisión final por el tipo de ocupación del suelo o por cualquiera gran proyecto ha resultado, muchas veces, de largos procesos de negociación entre los distintos intereses en juego en cada proyecto. En esta perspectiva, Tello (1990), destaca la coincidencia notable entre Plan y gestión urbanística, existente en la estructura del Plan, la que considera correcta, y, incluso, avanzada para los años 1980, lo que contribuyó a que éste se adaptara a las nuevas demandas puestas en evidencia desde los años 1990 hasta hoy.

Esteban (1997), también sustenta este aspecto como uno de los que ha contribuido a que el Plan se mantenga por tanto tiempo como referente. "*Un pla aguanta vint anys (o mes) quan pot ser el referent de la continuïtat projectual del col·lectiu que treballa en el desenvolupament i millora de l'entorn metropolità*"<sup>85</sup>. El carácter dinámico y flexible del Plan sigue siendo uno de sus aspectos más valorados, a pesar del aumento constante de las críticas que han incluido, actualmente, proposiciones de revisión general del Plan. Muchas de esas críticas y de las nuevas proposiciones, se han tornado visibles, por ejemplo, en los movimientos ciudadanos por la defensa del Collserola, según puede observarse en el capítulo siguiente.

---

<sup>85</sup> Esteban, 1997, p. 83.

## Capítulo 6

### EL PARQUE DEL COLLSEROLA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y MEDIOAMBIENTAL DE BARCELONA.

*“De riu a riu, del Besós al Llobregat, frent de capçalera a Barcelona, s’estenen les muntanyes de Collserola (512 m), un altre tros ben definit de la Serralada Litoral”*

Así es como Ramón Folch i Guillén<sup>1</sup> presenta una de sus descripciones sobre la Sierra del Collserola, refiriéndose al trecho correspondiente a su frontal marítimo, en los límites con el municipio de Barcelona y sus vertientes norte y sur, constituyéndose uno de los tres sectores de la llamada Cordillera Litoral del sistema montañoso de Cataluña<sup>2</sup>. En la Sierra del *Collserola* se ubica el Parque del mismo nombre, “El *Parque de Collserola*”, uno de los más importantes de Cataluña, en magnitud, dimensiones y configuración ambiental. Esta posición, también se evidencia en los ámbitos territoriales de la provincia de Barcelona en la que ocupa una vasta superficie, estando totalmente localizado en la comarca del mismo nombre e implicando una gran extensión de tierras en la región metropolitana y en el municipio de Barcelona.

Dicha condición, lo ha convertido en objeto de constante presión urbanizadora, desde hace años, habiéndose ésta intensificado a partir del último cuarto del siglo XX. A razón de ello, toda la Sierra del *Collserola* también se ha convertido en uno de los temas preferidos del debate sobre las estrategias de conservación del patrimonio natural de la región, en el que se evidencia la preocupación por los conflictos socio-ambientales ahí existentes, resultantes de los procesos de ocupación del suelo inadecuados, muchos de ellos provocados por la

---

<sup>1</sup> Folch i Guillén, 1988.

<sup>2</sup>En el Llano litoral hay una cordillera de montañas que se extienden desde el Macizo del *Garraf* hasta la *Serra de Levant* o de Marina. Ésta es cortada por los ríos Besós y Llobregat, los cuales definen dos de los límites de la sierra del Collserola. Según Folch i Gullèn (1988, p. 428), “*Les muntanyes esquisitoses que envolten Barcelona poden ser considerades com l’extrem meridional de la Catalunya humida*”.

instalación de la actividad residencial de forma ilegal y marginal desde el punto de vista urbanístico<sup>3</sup>. Actualmente, el Parque del Collserola forma parte del Sistema de Conservación Ambiental de Cataluña, siendo clasificado como Espacio de Protección Especial, en la categoría Parque. En este ámbito, uno de los desafíos ha sido la búsqueda, en la línea de la justicia ambiental y social planteada por la sostenibilidad democrática, de una conciliación entre la necesidad de protección del espacio identificado como de interés medioambiental y el interés social que está en la raíz de algunos de los procesos de apropiación u ocupación de su territorio.

Es, por lo tanto, en esta perspectiva, siguiendo la línea de análisis planteada en el capítulo anterior, que nos concentramos ahora en el parque, -el cinturón verde de la región-, poniendo de relieve las estrategias aplicadas a la resolución de los conflictos referidos, en especial, las acciones dirigidas hacia la regularización de los núcleos de urbanización ahí existentes.. Para ello, presentamos un análisis de su proceso de constitución en cuanto espacio natural protegido en el ámbito del entorno barcelonés. El objetivo es identificar los elementos que han fundamentado las estrategias de conservación del parque y su relación con los mecanismos de ordenación territorial del municipio de Barcelona, en especial con el PGM de 1976. En los cuatro apartados del capítulo centramos atención en los procesos de ocupación de suelo y su relación con los contenidos de los instrumentos de control y gestión urbanísticos y ambientales.

En el primer apartado, se hace un breve análisis sobre el proceso de ocupación y los condicionantes físicos- ambientales del territorio, las iniciativas desarrolladas a lo largo de los años para convertir la Sierra del *Collserola* en parque o espacio natural protegido en el ámbito del entorno barcelonés y de las estrategias de conservación de Cataluña y España; en el segundo, realizamos un análisis del Plan Especial de Ordenación del Medio Natural del Parque, también denominado PEOPMN del *Collserola* y su relación con los instrumentos de ordenación urbanística y ambiental de la región, en especial el PGM. En esta relación se busca identificar los vínculos de las estrategias de conservación adoptadas para el Parque con las determinaciones del marco urbanístico general de la región, en especial las dirigidas al establecimiento de una gestión democrática y de una articulación entre los ámbitos ambientales y urbanísticos; en el tercero y a modos de ejemplo, se presenta un análisis del proceso de regularización del núcleo de urbanización de Les Planes,

---

<sup>3</sup>Entre estos conflictos pueden destacarse, además de los producidos por una necesidad social, los generados por la acción de otros agentes, entre ellos los que representan el sector inmobiliario, o el propio Estado.

poniéndose de relieve algunas de las características urbanísticas y ambientales del proceso de ocupación del suelo que lo justificaron, el instrumento utilizado para ello (el PERI de Les Planes) y su articulación con las determinaciones de los marcos generales referidos. En el cuarto y último, presentamos las estructuras y mecanismos de gestión del Parque y algunas consideraciones sobre el debate más reciente respecto a sus estrategias de conservación. En ello, también se presenta un análisis sobre algunos de los conflictos ambientales más evidentes ahí existentes, como resultado de la permanente presión de actividades humanas sobre su territorio.

### ***El Parque de Collserola. Un largo proceso de ocupación del suelo, Una historia***

El *Parque de Collserola* corresponde a casi totalidad de la sierra, (el macizo del *Collserola*) también conocida como montaña del Tibidabo que se extiende por un área de casi 8.000 hectáreas<sup>4</sup>. Las otras vertientes alcanzan en el este, el llano de Barcelona y en el oeste, el de Vallés. En la vertiente de Barcelona, caracterizada por un relieve más abrupto que las demás y en su extensión metropolitana, sus límites implican aún partes significativas de los municipios de Sant Just Desvern y de Esplugues de Llobregat, al sur, y el de Montcada i Reixac al norte. Una parte del área ubicada en los antiguos límites norte de esta vertiente quedó excluida del Parque en el momento de su reglamentación como espacio protegido, en razón de sus condiciones de ocupación del suelo<sup>5</sup>. En la vertiente del Vallés son varios los municipios implicados, en los que destacan los de Sant Cugat del Vallès y Cerdanyola de Vallès<sup>6</sup>. Según hemos dicho, es uno de los mayores parques de la comarca de Barcelona, siendo el principal del municipio de Barcelona, tanto respecto al territorio, como a las características ambientales. Además de Barcelona, sus límites territoriales afectan a ocho de los 27 municipios (Figura 1 y Cuadro 1) que integran el llamado primer cinturón de la área metropolitana de Barcelona y cuyas normativas urbanísticas son dependientes del PGM.

---

<sup>4</sup> Véase la página web de la Generalitat de Catalunya, [www.gencat.net](http://www.gencat.net)

<sup>5</sup> El Parque presentaba un intenso proceso de ocupación del suelo, en mayor intensidad en los actuales barrios de Trinitat Nova, Torre Baró, Roquetes, Ciudad Meridiana y sectores cercanos a ellos.

<sup>6</sup> Estos municipios son los que actualmente presentan un mayor número de conflictos generados por la presión inmobiliaria en el territorio. Véase los documentos de la Plataforma Cívica por la Defensa del Collserola. En: <http://www.collserola.org>, [Acceso en 03 de Mayo de 2005] y la parte final del capítulo.



**Figura 6.1 El Parque del Collserola y los municipios de su entorno**



Fuente: Producción propia desde el Generalitat de Catalunya (PEIN), 1996.

**Cuadro 6.1 Superficie del Parque del Collserola por municipio y comarca**

<i>Comarca</i>	<i>Municipio</i>	<i>Superficie (ha)</i>
<i>Baix Llobregat</i>	<i>el Papiol</i>	<i>457,15</i>
<i>Baix Llobregat</i>	<i>Molins de Rei</i>	<i>957,80</i>
<i>Baix Llobregat</i>	<i>Esplugues de Llobregat</i>	<i>64,96</i>
<i>Baix Llobregat</i>	<i>Sant Feliu de Llobregat</i>	<i>582,42</i>
<i>Baix Llobregat</i>	<i>Sant Just Desvern</i>	<i>386,71</i>
		<b><i>2.449,04</i></b>
<i>Barcelonès</i>	<i>Barcelona</i>	<b><i>1.663,46</i></b>
<i>Vallès Occidental</i>	<i>Cerdanyola del Vallès</i>	<i>1.390,40</i>
<i>Vallès Occidental</i>	<i>Montcada i Reixac</i>	<i>215,33</i>
<i>Vallès Occidental</i>	<i>Sant Cugat del Vallès</i>	<i>1.887,41</i>
		<b><i>3.493,13</i></b>
		<b><i>7.605,63</i></b>

Fuente: Generalitat de Catalunya. www.gencat.net

A partir del PGM (1976) el parque del Collserola tiene garantizado su protección como espacio natural. Tal protección se reforzó en la ley Catalana de Espacios Naturales de 1985<sup>7</sup> y en el *Pla Especial d'Ordenació i de Protecció del Medi Natural del Parc del Collserola* – El PEOPMN del Parque del Collserola (1986), y posteriormente, en la reglamentación del PEIN de Cataluña, aprobado por el decreto 328/1992. Por otra parte, cabe recordar, que las primeras peticiones por tal protección empezaron a principio del siglo XX<sup>8</sup>, particularmente, en el primer catálogo de espacios merecedores de protección de 1917 y en el Plan de Nicolau Maria Rubio de 1932, ambos ya referidos en el capítulo anterior<sup>9</sup>. Otros esfuerzos, más recientes, desarrollados a partir de la segunda mitad del siglo XX, también merecen mencionarse, no sólo por los intentos en reconocerlo y protegerlo por sus valores ecológicos y paisajísticos, sino, también, por intentar integrarlo al sistema urbano y someterlo al control de los mecanismos de ordenación territorial. Éstos esfuerzos se han reflejados en los instrumentos urbanísticos (planes y proyectos) elaborados en las décadas de los 1950 y 1960, aunque no todos se hayan concretado, tanto en el ámbito comarcal, como provincial o metropolitano<sup>10</sup>.

En el ámbito de las estrategias de gestión que se incorporaron al PGM, el *Parque de Collserola* constituye un ejemplo destacable. Se por una parte, este parque siempre ha formado parte, desde principios del siglo XX, de los catálogos de espacios merecedores de protección especial; por otra, también ha sufrido fuertes presiones de actividades humanas, las cuales, se han admitido, a veces, con excesiva tolerancia. Tal situación lo ha mantenido como tema privilegiado de los debates y críticas sobre las estrategias de conservación a las que se ha sometido<sup>11</sup>. En este proceso, ha prevalecido la idea de que la convivencia con las actividades humanas, para distintos fines, debe ser admitida mediante los instrumentos de control, aunque no siempre sean adecuados o ajustados a sus necesidades de protección. En el *Collserola*, tal vez más que en cualquiera otro espacio natural de Cataluña, los criterios de protección de la naturaleza siempre han sido definidos teniendo en cuenta el desarrollo de las actividades humanas en su territorio. Desde la consideración de las actividades

---

<sup>7</sup>Ley 12/1985 de 13 de junio de espacios naturales (Generalitat de Cataluña) , publicada en el *Diari Oficial de la Catalunya*, 29.6.1985.

<sup>8</sup> Véase las referencias indicadas en el tercer capítulo sobre estos temas.

<sup>9</sup> En ellos, ya se percibían los esfuerzos por la necesidad de protección de la montaña del macizo de Tibidabo en ámbito del sistema de parques propuesto para España y Cataluña.

<sup>10</sup>Nos referimos a los Planes Comarcales y Provinciales de 1953 y 1963, respectivamente, y a los estudios para el Plan de la Región Metropolitana, que dio lugar al Plan General Metropolitano. En el año 1970, por iniciativa de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios, también se elaboró un "Estudio de Ordenación del Parque del Tibidabo", que se publicó en el año 1972.

<sup>11</sup> Véase Casals, 1998.

agrícolas como una expresión de lo cultural y de lo tradicional, hasta el estímulo a las actividades de ocio y deportes, desde finales del siglo XIX<sup>12</sup>.

En el ámbito de la actividad urbanizadora, aspecto que priorizamos en la Tesis, la necesidad de considerarla como propia e inseparable de un proyecto de conservación del Parque es aún más visible. Su aparición, según veremos a continuación, se ha hecho variable y más o menos intensa desde hace años. Las formas de desarrollo de estos procesos en el contexto de la dinámica urbana de Barcelona, sean respecto a las estrategias de ocupación del suelo, sea respecto a las normativas urbanísticas y ambientales, han sido determinantes en la elección del modelo de conservación ambiental que ha orientado la protección del Parque desde la década de los 1980. En ello, aunque bajo las críticas en cuanto a eficacia de los objetivos de conservación ambiental<sup>13</sup>, puede encontrarse los elementos del debate más reciente respecto a las ideas del desarrollo sostenible y en la consideración de la ciudad real y de los procesos sociales y culturales que en ella se realizan. El análisis del conjunto de las actividades humanas existentes en Parque constituyó la base de las propuestas del Plan Especial de Ordenación del Collserola. En este sentido, cualquiera medida normativa con vistas a conservación ambiental del área no podría olvidar tal interferencia en el espacio natural, incluso, por la intensidad con que se han realizado y por los significados culturales que se expresan en el paisaje.

### *Características físico-ambientales y condicionantes urbanísticos generales*

Las características que han determinado la clasificación del Collserola como espacio natural protegido también reflejan la fuerte presión demográfica en la que estuvo sometido el municipio de Barcelona y otros municipios de la provincia, principalmente, entre las décadas de los 1960 y 1970 del siglo XX. La población se concentraba, según Bolós "en el llano litoral, en la depresión del Vallés y al o largo de los Vall del Llobregat y Besós"<sup>14</sup> aunque en este último en menor intensidad. Así, cuando, de hecho, se puso en marcha un

---

<sup>12</sup>Esta concepción fue bastante difundida y impulsada por el movimiento excursionista de aquellos años.

<sup>13</sup>Aunque haya un cierto consenso sobre el modelo de conservación del Parque, el debate sobre la eficacia de las estrategias de conservación sigue abierto. En los documentos de algunos movimientos ambientalistas se puede percibir las demandas de la sociedad por un marco legal más riguroso respecto a las condiciones de protección. Véase: *moviment per la defensa del Collserola*, en: [www.collserola.org/dossier\\_collserola.html](http://www.collserola.org/dossier_collserola.html), y Síntesis de la jornada sobre la Via Verda *Collserola-Sant Llorenç del Munt* realizada en Abril de 2005. en: [www.Collserola.org/jornadaVV\\_050305.htm](http://www.Collserola.org/jornadaVV_050305.htm),l [acceso en 28 de Maio de 2005].

<sup>14</sup> Oriol Bolós i Capdevila, 1979, p. 51.

sistema de conservación para los espacios naturales de la comarca de Barcelona<sup>15</sup>, toda la región ya se encontraba muy afectada por un tipo de urbanización que también los implicaba. En el ámbito del Macizo de Collserola dicha urbanización se evidenciaba en diferentes formas e intensidades, lo que resultaba en diferentes tipos de conflictos socio-ambientales<sup>16</sup>. Por otra parte, también era distinta, según se realizaba en el exterior, en los límites de la montaña con los municipios ya urbanizados, o en el interior.

En los estudios realizados para el Plan de ordenación territorial y protección ambiental del Parque<sup>17</sup> se analizaron los principales factores urbanísticos del deterioro ambiental, lo que resultó una clasificación de las actividades ahí existentes en cinco grupos: las agrícolas; la residencial, incluyendo las urbanizaciones y las edificaciones aisladas; la industrial y extractiva; las dotaciones; y las infraestructuras<sup>18</sup>. Respecto a las actividades agrícolas, que corresponden al cultivo y pastoreo, además de que fueran muy antiguas, siendo consideradas como actividad tradicional, estaban distribuidas por casi todo Parque y presentaban diferentes grados de deterioro<sup>19</sup>. El estudio concluyó que debido al pequeño tamaño de las parcelaciones y el tipo de construcción heterogénea y precaria que utilizaban para su realización, dichas actividades impactaban negativamente en el paisaje<sup>20</sup>.

Las actividades residenciales se presentaban aún más diversificadas y en grados de intensidades y evolución distintos. Esta acción se reforzó y, incluso, se estimuló, a partir de diversas iniciativas urbanísticas de expansión del territorio barcelonés, a lo largo de los años, tales como: la apertura de los sistemas de comunicación terrestres, por medio de la construcción de los ferrocarriles, de los grandes ejes viarios, o de otras grandes infraestructuras; por medio de la implantación de las ciudades jardines o de otros tipos de parcelaciones en suelo rústico, a principios del siglo XX. También se destacaban en el

---

<sup>15</sup>Nos referimos al proceso que dio lugar a la aparición del CONA, al plan de ampliación de las áreas de parques de la Diputación de Barcelona y a los otros marcos legales aprobados en la década de los 1970.

<sup>16</sup>Esta presión por la urbanización sigue viva hasta hoy, siendo uno de los temas más frecuentes en el debate actual sobre la protección y las formas de control del parque. Véase las referencias indicadas en la web del *moviment per la defensa del Collserola*, [www.collserola.org](http://www.collserola.org), ya referido en la nota anterior.

<sup>17</sup>Véase los documentos que fundamentaron la elaboración y aprobación del Plan ya referidos.

<sup>18</sup>Todas esas actividades, en grados e intensidades diferentes, ya formaban parte del paisaje de la montaña desde principios del siglo XX. A cada una, correspondió un conjunto de intervenciones, proyectos o reglamentos urbanísticos, que constituye el contenido del Plan y que se analiza en el apartado siguiente.

<sup>19</sup>Estos pequeños cultivos estaban conectados con las demandas crecientes del abastecimiento de la ciudad, funcionando, incluso, como una extensión de ella

<sup>20</sup>En los años más recientes, el impacto producido por esta actividad se ha hecho visible por medio de otro tipo de producción ilegal, en fincas de grandes extensiones como es el caso del Can Calopa, propiedad del Ayuntamiento de Barcelona utilizada para producción de vino. Al final del capítulo aportamos algunas consideraciones sobre el tema.

paisaje los procesos de construcción de residencia secundaria, a principios de la segunda mitad de siglo XX, que más tarde se cambiarían por residencias permanentes, conformando nuevos núcleos de urbanización y otros pequeños núcleos dispersos de urbanización marginal con características diferentes de las urbanizaciones tradicionales<sup>21</sup>.

Los actuales barrios de *Vallvidrera*, *Torre Baró* y *Roquetes* son algunas de las más antiguas ocupaciones residenciales, habiendo su crecimiento inicial se apoyado en el esquema de parcelaciones; otros núcleos antiguos como *Les Planes* y *Valldoreix* se impulsaron a partir de la instalación de los ferrocarriles. Además de estas urbanizaciones, existían otros núcleos importantes en el escenario del deterioro de la montaña. Algunas, como: *Valldoreix*, *Floresta*, *Les Planes*, que se encontraban ubicadas en los ejes de los ferrocarriles que conectaban Barcelona con Sant Cugat, los que se extendieron, después, hasta Sabadell y Terrassa, fueron muy afectadas por el impulso urbanizador del años 1960. Otra forma de presión urbanizadora se ejercía en los terrenos llanos de la montaña, principalmente los ubicados en el entorno de los núcleos ya consolidados. Entre ellos, los núcleos de urbanización precarios, más tarde denominados de barrios "subintegrados o marginales" o "barrios de coreas" se ubicaron en el entorno o el interior del Collserola.

Entre los efectos ambientales negativos producidos por las urbanizaciones se destacaban: el empobrecimiento estético del paisaje y la desaparición del bosque; la impermeabilización del suelo; y los impactos en la red de recursos hídricos del Parque producidos por los problemas del desagüe de las aguas residuales, por la acumulación de sedimentos y la contaminación de los cursos superficiales de agua<sup>22</sup>. En el conjunto de la actividad residencial, además de las urbanizaciones mencionadas, hay que destacar otros núcleos importantes en el escenario de deterioro de la montaña. Según veremos a continuación, algunos serían legalizados por el Plan, otros, permanecieron en condición de ilegalidad<sup>23</sup>. De ellos, algunos como la Rierada i Sant Bartolomeu; Sol i Aire Sant Medir i Pirineus Turó de la Quinze i Santa Creu, en el sector Occidental, ya constaban del Estudio de Ordenación

---

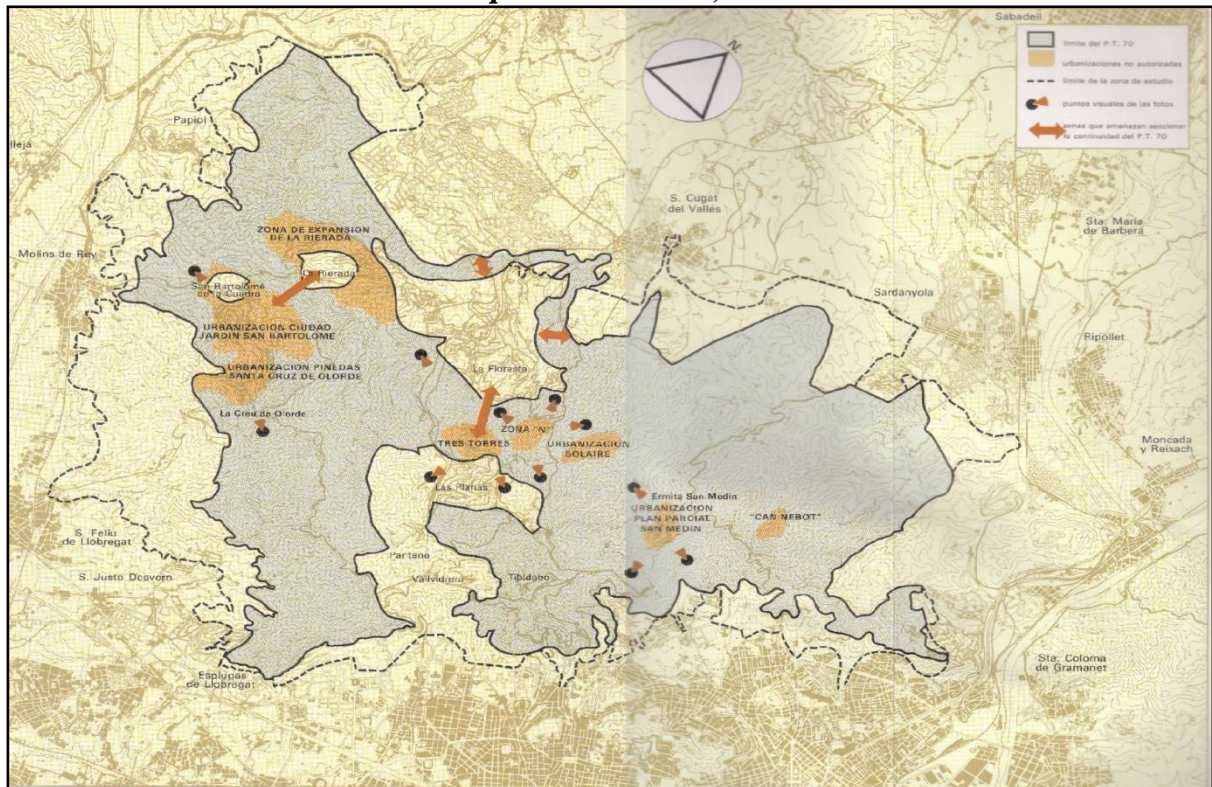
<sup>21</sup>También existían otros tipos de ocupación residencial que exigían atención especial del Plan que eran los diversos tipos de edificaciones aisladas, como: las Masías, vinculadas o no a las actividades campesinas; o la construcción o valoración de edificios importantes desde el punto de vista histórico y arquitectónico, después convertidos en equipamientos para fines culturales o de ocio como museos, monasterios y otros.

<sup>22</sup> Véanse los estudios previos de justificación del Plan Especial de Ordenación del Collserola (Boldó, 1979)

<sup>23</sup>En el primer grupo, La ciutat Comtal del Tibidado, la colonia de Montserrat, Vallpineda del Munt; la Rierada i Sant Bartolomeu; Monflorete i Can Cerdá; en el segundo, Sol i Aire, Sant Medir i Pirineus; Les Valls del Vallés; Turó de la Quinze i Santa Creu, en el sector Occidental.

del Parque del Tibidabo como urbanizaciones no autorizadas según puede verse en la figura 2<sup>24</sup>.

**Figura 6.2 Urbanizaciones no autorizadas destacadas en el Estudio de Ordenación del Parque del Tibidabo, 1970**



Fuente: Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios, 1972.

Las dotaciones y equipamientos se clasifican en dos grupos: los equipamientos ubicados en el parque, sin vínculos directos con él y los equipamientos o dotaciones vinculados a los intereses del propio parque. En el primer se incluyen, entre otros, las escuelas y los campos deportivos (golf, tenis), de naturaleza pública o privada, que surgieron del aprovechamiento de antiguas edificaciones o que buscan una ubicación afuera de la ciudad debido al bajo precio del terreno; otros equipamientos, como los observatorios, los centros de tratamientos sanitarios especializados, buscan utilizar los recursos del paisaje natural para el desarrollo de sus actividades. Del segundo grupo forman parte los equipamientos destinados al ocio (pasivo o activo), a los servicios de vigilancia y protección del parque, como la gestión y la difusión pedagógica. Algunos de estos, que pueden ser públicos o privados, como los restaurantes y los merenderos, el complejo recreativo del Tibidabo o las instalaciones

<sup>24</sup> Véase: Estudio de Ordenación del Parque del Tibidabo (Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios, 1972).

físicas destinadas a la infraestructura de gestión, se consideraron propios del parque *“i en aquest sentit imprescindibles”*<sup>25</sup>.

Respecto a las actividades industriales y extractivas, los estudios minimizan sus efectos sobre el paisaje, a pesar del avance de los núcleos de producción de cemento en algunos enclaves de la montaña, y de la presencia de algunas actividades extractivas, cuyas ubicaciones eran estimuladas por las propias características geomorfológicas del sitio<sup>26</sup>. El énfasis sobre el deterioro provocado por estas actividades ha estado, por otra parte, centrado en sus efectos sobre los movimientos de tierra y en la acumulación de la producción residuos y en los impactos en el paisaje de transición creada para conectar las unidades industriales o de extracción ubicadas en la montaña o en el campo y la ciudad<sup>27</sup>.

Las actividades de infraestructuras son identificadas como una de las que más deterioro ambiental han producido. A partir de ellas también se produce uno de los conflictos más visibles en los intentos de protección del Parque, el que se expresan cuando los objetivos de protección de contraponen a la necesidad económica de utilización del mismo espacio, para el paso y conexión de las redes de comunicación entre Barcelona y los demás municipios de la región metropolitana y todas las otras regiones hacia al norte del país.

Según ya hemos visto, tales estructuras coexistían en el paisaje desde el siglo XIX y se intensificaron con el desarrollo de la región metropolitana. Además de los ferrocarriles, también contribuyen al deterioro las instalaciones dispersas de las redes eléctricas y de telecomunicaciones y la dificultad de control del abastecimiento de agua por medio de los pozos y del saneamiento por medio de las fosas sépticas. Hay que subrayar, por otra parte, que la forma y ubicaciones de dichas estructuras siempre estuvieron asociadas a las necesidades de las urbanizaciones, nuevas o consolidadas. El conflicto ha estado, por tanto, directamente asociado a los objetivos de los servicios y las necesidades de las poblaciones residentes o de paso existentes en la montaña, hecho que lo convierte, entre todos los demás, en un hecho inseparable del modelo de gestión del Parque. Dicha situación ya había, incluso, sido considerada en el PGM, cuando propuso, en sus objetivos respecto al sistema de comunicación viario de la región, la construcción y ampliación de algunas

---

<sup>25</sup>Otros equipamientos aún presentes en el parque y por ello productores de conflictos se consideraron inadecuados, como: el motocross, y los campos de Tiro, Los cementerios de Cerdanyola y Roques Blanques. Memoria del Plan del Collserola. En: Corporació Metropolitana del Collserola, 1985.

<sup>26</sup>Véase Bolós, 1979.

<sup>27</sup>Estas actividades se controlaron por medio del PGM. Mientras tanto, algunos de estos enclaves se han mantenido como inductores de conflictos en la gestión urbanística del Parque.

estructuras viarias, como el del túnel de Tibidabo, que afectaban aún más el medio natural. La forma como el conjunto de las actividades aquí mencionadas se trataron en el modelo de conservación del Parque es lo que intentamos aclarar en los apartados siguiente.

### **El Plan Especial de Ordenación y Protección del Medio Natural del Parque del Collserola**

El PEOPMN del Parque del Collserola (1986), contiene las disposiciones urbanísticas y ambientales aplicadas a las actividades que se desarrollan en el área de la sierra de Collserola delimitada como Parque. Esta área corresponde a casi 20 por ciento del territorio metropolitano reglamentado por el PGM. Los estudios se realizaron bajo la coordinación de la Corporación Metropolitana de Barcelona, que siguió en este trabajo hasta que fue disuelta, el año 1985. Sus directrices generales se orientan según lo que se había establecido en la Ley del Suelo (1975), en la Ley de Espacios Naturales (1975) y más aún, en el PGM. En el ámbito de los debates sobre los nuevos planteamientos urbanísticos que se desarrollaban en aquellos años y que ponían de relieve la oposición entre lo real y lo ideal, este Plan puede considerarse un referente y una especie de laboratorio para el avance del modelo adoptado, incluso por sus efectos sobre la situación actual de conservación del parque.<sup>28</sup> En ello, uno de los retos principales consistía en lograr establecer la medida del consenso entre lo que sería deseable para los objetivos de conservación de la naturaleza y lo que solía presentarse como posible.

#### *El PEOPMN y los vínculos con en el PGM. Más tolerancia y flexibilidad*

En el PEOPMN del Parque del Collserola los elementos construidos del parque, desde la red viaria hasta las edificaciones, las áreas de cultivo o, incluso, en su forma más concentrada, las urbanizaciones, se consideraron como actividades de soporte o mantenimiento del bosque, minimizándose sus efectos de deterioro. En el Plan, el paisaje

---

<sup>28</sup>Según Juli Esteban (1997), el PEOPMN del Parque del Collserola, formaba parte del conjunto de las ordenaciones de ámbitos singulares de la región identificadas como piezas importantes en el escenario geomorfológico y metropolitano en la época de elaboración del PGM. Los procedimientos para su puesta en marcha se estructuraron en tres momentos: un primer momento, en que se establece un cruce de los condicionantes urbanísticos y de las fragilidades ambientales y de las características generales del paisaje; un segundo, el de la propia formulación del Plan, sus fundamentos, permisividades y restricciones urbanísticas; y el tercer, que viene dado por la definición y implantación de la estructura de gestión.



se define como “*el resultat de interacció continua entre la activitat humana i el medi natural*”; entendiéndose en ella, que los espacios edificados, al mismo tiempo en que ejercen un dominio sobre los territorios que involucran, son igualmente dominados por ellos. En sus premisas y justificaciones, realza, entre otros aspectos, la función del parque como espacio articulador e integrado en una región, que no puede considerarse como “un hecho aislado, con un territorio rústico estable [...] con pocas solicitaciones urbanas, sino que, por el contrario, es un territorio rodeado por una ciudad y sometido a sus presiones humanas y urbanizadoras”. [...] necesita a la vez, una religación estructural en cuanto se refiere a las comunicaciones y a la red de espacios libres, y una definición de límites que la dote de un contorno claro<sup>29</sup>. En esa perspectiva, el parque del Collserola se define como un territorio profundamente humanizado que “no puede ser planteado únicamente como zona verde de bosque o jardín. [...] Las actividades existentes “corregidas y ordenadas en función de sus potencialidades y su compatibilidad con el medio, serán las que definirán el paisaje y las características del parque del futuro<sup>30</sup>”.

A partir de tal perspectiva el PEOPMN del Parque del Collserola debió cambiar la categoría de Parque Forestal contenida en el PGM por la de Parque Urbano, o tan solo Parque, como es clasificado en el Sistema de Protección Especial de los Espacios Naturales en Cataluña. En esa tipología también se aplica el régimen de parque forestal a las pequeñas parcelas de reservas naturales que estén ubicadas en áreas aisladas de bosques. Por otra parte, los bosques constituidos como espacios verdes de gran superficie (más de 12.000 m<sup>2</sup>), pueden ser calificados como parques urbanos<sup>31</sup>. En esta concepción se explicita la relación entre las dos categorías de parques. En ellas, al mismo tiempo en que el Plan define (y protege) las pequeñas parcelas de espacios libres verdes como parques forestales, también las clasifica como parte de un gran parque urbano. Así, incorpora, a su vez y en su contexto general, mecanismos de ordenación territorial más flexibles en cuanto a la permisividad de los usos del suelo, reservándose las restricciones más severas a los espacios forestales<sup>32</sup>.

La elección por tales regímenes de protección para los espacios libres verdes de la Región Metropolitana de Barcelona es uno de los aspectos del PGM que refuerzan su doble sentido

---

<sup>29</sup> *Corporació Metropolitana de Barcelona*, 1985, p. 37.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>31</sup> PGM, Art. 200 (Generalitat de Catalunya, 1976).

<sup>32</sup> Tal calificación fue importante referente en la protección de estas pequeñas parcelas, incluso, antes de la aprobación del Plan de Collserola. Los Artículos 203 y 204 definen los límites de tal permisividad, indicando los instrumentos aplicables para el caso de necesidad de expropiación de parques naturales en terrenos de particulares.

de conservación, y que se puso de relieve en el PEOPMN del Parque del Collserola. Respecto al espacio forestal, por ejemplo, al mismo tiempo en que el PGM determinaba la protección a todas las piezas naturales todavía existentes en la montaña, también reconocía como legales las urbanizaciones irregulares existentes, estableciendo, por otra parte, criterios de funcionalidad y de conservación, para las dos, con el objetivo de disminuir el impacto negativo en el paisaje. En igual dirección, se establecieron en el PEOPMN los criterios respecto a calificación del régimen del suelo, permitiendo la permanencia de las actividades agrícolas, y el uso de la montaña como soporte de infraestructuras y como espacio de integración entre los espacios urbanos del entorno y la dinámica metropolitana<sup>33</sup>. Tal reconocimiento se hace visible, por ejemplo, en las directrices aplicadas al régimen del suelo y a las condiciones de edificabilidad en áreas urbanizables (consolidadas o no), ubicados en el dominio del parque.

#### *El control del uso del suelo, los niveles de protección y los elementos de la zonificación*

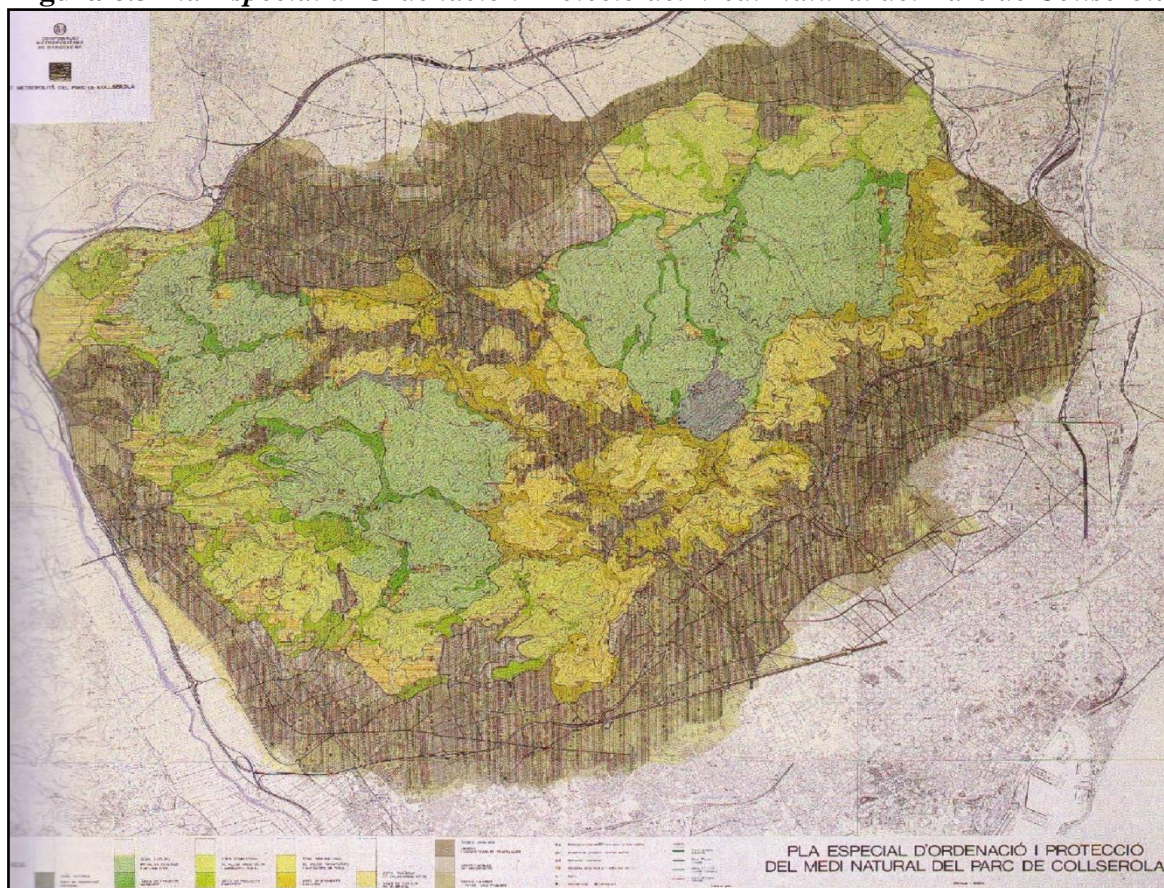
Del conjunto de las premisas apuntadas resultó un texto normativo cuyas directrices de ordenación se orientan según tres perspectivas de paisaje: las Unidades de Paisajes y los elementos construidos; la Red viaria; y las áreas de tratamiento específicos. Las tres perspectivas incorporan el sentido del parque como un todo unitario y, a la vez, mezclado por distintas actividades. Las unidades de paisaje son concebidas desde una perspectiva de zonificación del territorio basada en la *naturalidad* y *uso* de las actividades que ahí se realizan; La red viaria desde una perspectiva de integración entre los núcleos urbanos interiores y entre ellos y el exterior; las áreas de tratamiento específico desde una perspectiva de cuidados especiales y valoración diferenciada de determinados enclaves singulares en la montaña, en los cuales se plantea una mayor utilización por parte de los ciudadanos<sup>34</sup>. Considerando los objetivos de la Tesis, nos detenemos en las unidades de paisajes y en los elementos de zonificación que incorpora.

---

<sup>33</sup> Véase: Patronat Metropolità del Parc del Collserola, 1989 y Corporació Metropolitana de Barcelona, 1985.

<sup>34</sup> Véase justificación de la propuesta de Ordenación del Plan referida.

**Figura 6.3 Pla Especial d' Ordenació i Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola**



Fuente: Patronat Metropolità Parc de Collserola, 1989.

La regulación de las actividades urbanísticas. La zonificación, el régimen del suelo

Según las Unidades de Paisaje del Plan, el territorio del parque se clasifica en tres tipos de zonas: las *zonas naturales* que ocupaban 8.315,10 y representaban 41,7 por ciento de la superficie total parque, las *zonas seminaturales* que ocupaban 4.081 ha y representaban 48,7 por ciento del parque y las *zonas agrícolas* que ocupaban 627 ha, correspondiendo a 7, 8 ha. Entre estas zonas destacamos las *seminaturales*, las implican gran parte de las urbanizaciones y de los espacios agrícolas con edificaciones tradicionales (Masias) existentes en el parque. Dicha clasificación se definió desde una perspectiva de valoración y conservación de los valores estéticos del bosque, minimizándose su necesidad de conservación en cuanto hábitat. No menos ilustrativo es el hecho de que estas zonas corresponden a la mayor superficie (48,7 por ciento) del Parque, y presentan características urbanas y ambientales más heterogéneas que las demás. En razón de ello, los criterios sobre las condiciones de ocupación del suelo (más intensas) en esta zona se han orientado por una

mayor flexibilidad en cuanto a la intensidad y tipologías de los usos permanentes como las agrícolas, las residenciales o, incluso, las actividades de ocio<sup>35</sup>.

De una forma general, el Plan del Collserola ha incorporado el régimen del suelo establecido por el PGM, definido como: Suelo urbanizable programado y no programado, Suelo forestal y Suelo agrícola. A partir de la elección de la calificación más adecuada a cada área o zona, se han definido los niveles de restricciones y de permisividad de uso o de edificabilidad en el interior del parque. Tal calificación, que se aplica, sin distinción a los terrenos de propiedad pública o privada, ha servido de referente a la regulación de las actividades urbanísticas ubicadas en las Unidades de Paisaje. Las más destacables son las edificaciones, tradicionales definidas por las edificaciones aisladas o por los núcleos urbanos; las edificaciones dotacionales y las instalaciones destinadas al mantenimiento de las infraestructuras o suministros urbanos.

En este escenario, es importante subrayar que más del 70 por ciento del área del parque es de titularidad privada. Los terrenos de particulares calificados como suelo forestal forman parte del catálogo de áreas de parque sometidas a procesos de expropiación o compra por el organismo gestor del Parque<sup>36</sup>. En algunos casos y, principalmente, cuando se realicen actividades agrícolas o dotacionales en áreas sujetas a expropiación, el Plan también previó la constitución del derecho de superficie al propietario, hasta que transcurrido un tiempo máximo de 75 años, cuando el organismo gestor del parque se convierta en propietario. Por medio de esta figura urbanística se declara la propiedad como de interés público. Al propietario se le ha concedido el derecho de uso por un tiempo determinado<sup>37</sup>. A continuación, presentamos algunas referencias sobre el tratamiento aplicado las edificaciones aislada y nos detenemos en los núcleos de urbanización existentes<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup>La Zona Natural, se aplica, en su mayoría, a las áreas de la corona de la montaña, todavía pobladas por importantes formaciones vegetales. Se definió como espacio, prioritariamente forestal, no siendo admitido el uso residencial como actividad regular. Sin embargo, bajo la justificación de respecto a las actividades tradicionales, el Plan flexibilizó tal restricción, admitiéndose el uso residencial para trabajadores agrícolas en edificaciones tradicionales ya existentes. Igual flexibilización se aplicó a las actividades de ocio consideradas compatibles (Patronat del Collserola, 1987, 1989).

<sup>36</sup>Desde la aprobación del Plan se ha puesto en marcha este proceso, lo que ha permitido un aumento de las áreas de suelo forestal en el Parque. Véase las memorias de gestión del parque Collserola del año 1989.

<sup>37</sup> Este instrumento se aplicó en la regularización de Les Planes según consta en el próximo apartado.

<sup>38</sup>En tal elección, el análisis se aleja de los procesos de regularización de otras actividades como las extractivas o las destinadas al mantenimiento de las infraestructuras.

Las edificaciones aisladas, las urbanizaciones y los criterios de regularización

Respecto a las edificaciones tradicionales aisladas y las dotaciones, estas se han regularizado según la calificación correspondiente a las Unidades de Paisajes en la que estaban ubicadas, o las definidas por el PGM, teniendo en cuenta, a la vez, la función que desempeñaban en el parque o potenciándolas para uso compatibles con la zona. Las que tenían importancia como soporte de la actividad agrícola, por ejemplo, fueron reforzadas esta actividad y su regulación urbanística se definió según los criterios de las zonas agrícolas. Otras, que se encontraban en espacios forestales, quedaron sometidas a los criterios del PGM aplicados a los espacios calificados como verde privado. En general, todas las edificaciones aisladas, que no estaban en condiciones de ruinas o que presentaban significativos valores históricos o arquitectónicos se legalizaron, siendo aplicado en algunas de ellas el instrumento del derecho de superficie a lo cual nos referimos<sup>39</sup>.

En lo que respecta a las urbanizaciones, la aplicación del concepto de urbanización ilegal o irregular quedó limitada a "las áreas más críticas y que estaban ubicadas en Zonas Forestales de gran valor natural"<sup>40</sup>. Algunas de estas, también se caracterizaban por su naturaleza irregular (clandestina) desde el punto de vista de la titularidad de las construcciones, aunque no se haya puesto de relieve tal condición en cuanto criterio para la regularización. En esta perspectiva, se regularizaron casi todas las urbanizaciones existentes en el interior del parque, teniéndose en cuenta las condiciones urbanísticas específicas de cada sitio y apoyadas por el criterio de la negociación entre las partes implicadas<sup>41</sup>. Hay que subrayar, por otra parte, que el hecho de que se las hayan reconocido en cuanto a su legalidad urbanística, no significa que se hayan concluido sus procesos de regularización. La responsabilidad ha quedado bajo la gestión de los ayuntamientos, y no todos los han puesto en marcha según las determinaciones del Plan, incluso, el actual organismo gestor del parque, *El Consorci del Parc del Collserola*.

Para los procesos de legalización se eligieron dos criterios principales: la función social de los espacios tradicionales y los niveles de implicación ambiental<sup>42</sup>. A partir de ellos se

---

<sup>39</sup>Véase el Plan Especial en la parte que explicita los criterios de regulación de las actividades urbanísticas.

<sup>40</sup>Dicha información se confirmó en entrevista realizada con un de los coordinadores del Plan.

<sup>41</sup>Han quedado excluidas de ese derecho las ocupaciones que afectaban las áreas forestales notables

<sup>42</sup>El Plan también incorporó un conjunto de recomendaciones para las urbanizaciones o áreas de suelo urbanizable que se habían excluido de sus límites territoriales y que ocupaban las franjas del parque. El PGM califica de suelo urbanizable casi todo el territorio definido por estas franjas. Gran parte de ellas, y, principalmente, las de la vertiente barcelonesa, ya estaban ocupadas por núcleos urbanos consolidados de

estableció una clasificación basada en dos grupos: los que se ubicaban en suelo urbanizable programado y que tuvieron su legalización inmediata y su gestión urbanística sometidos a las condiciones ya establecidas por el PGM y los ayuntamientos; y los que presentaban condiciones críticas de ocupación del suelo y estaban en áreas de suelo urbanizable no programado o no urbanizable (o en áreas de parque forestal) y necesitaban un tratamiento y una regularización específica. A parte de los criterios excluyentes aplicados a las ocupaciones que afectaban áreas forestales notables, las demás urbanizaciones existentes en el parque se legalizaron o se apuntaron para negociaciones posteriores

Del conjunto de esos núcleos se legalizaron de inmediato: Vallvidrera; la Ciutat Contal del Tibidado, parte de Les Planes, La Floresta, la colonia de Montserrat, parte de Vallpineda del Munt; la Rierada i Sant Bartolomeu; Monflorete i Can Cerdá a Cerdanyola de Vallés. Otros, permanecieron en condición de ilegalidad, con recomendaciones para desplazamiento o regularizaciones posteriores como: Sol i Aire, Sant Medir i Pirineus; Turó de la Quinze i Santa Creu, al sector Occidental. De ellos, el núcleo urbano de Sol i Aire, ubicado en suelo forestal todavía queda pendiente de regularización<sup>43</sup>. La parte del núcleo de Les Planes, en los límites de Sant Cugat, que no había sido reconocido por el PGM, se legalizó por el Plan del *Collserola*, el 1987 (Patronat del Collserola, 1987, 1989). Sobre este, hacemos, a continuación, algunos comentarios sobre el contexto en se impulsó y sus implicaciones en los términos de la gestión del Parque.

### **La regularización urbanística Les Planes La gestión del parque y los conflictos actuales en la calificación del suelo**

La regularización urbanística de Les Planes es uno de los ejemplos de las posibilidades de flexibilización de las normativas del Plan del Collserola en sus objetivos de integrar las distintas funciones del Parque (social, estética y protección forestal). El PGM había calificado de suelo no urbanizable sólo una parte del área ocupada por la urbanización,

---

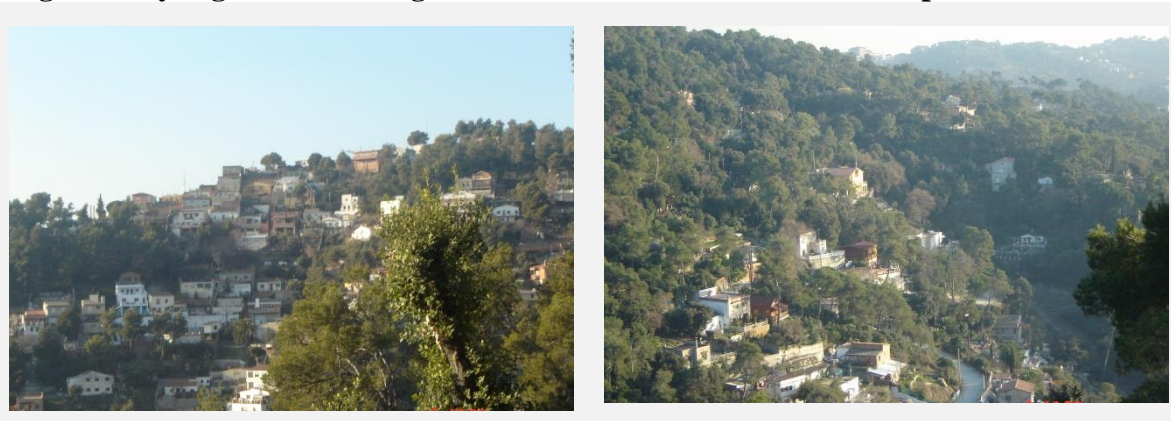
distintas clases de renta se calificaron como suelo urbanizable programado, Otra parte, en las vertientes del Baix Lobregat y Vallés se calificaron como suelo urbanizable no programado. En la parte nordeste las ocupaciones *de* Torre Baró y Roquetes, que forman parte del distrito de *Nou Barris*, eran algunas de las más antiguas. La ocupación también se dirigía hacia al sur de esta vertiente, al margen derecha de la ronda de Dalt en la que se destaca la ocupación conocida como Can Caralleu. Sobre estos procesos presentamos algunos comentarios en la parte final del apartado.

<sup>43</sup>Algunos núcleos, como la Rierada i Sant Bartolomeu; Sol i Aire, Sant Medir i Pirineus, Turó de la Quinze i Santa Creu, ya constaban del Estudio de Ordenación del Parque del Tibidado de 1970 referido, como urbanizaciones no autorizadas.

impidiendo la legalización de algunas de las actividades residenciales y agrícolas ahí existentes, lo que dió lugar a una situación de conflicto y ilegalidad urbanística y ambiental. Durante la elaboración del Plan Especial de Collserola, y mediante la presión de la población implicada, hubo un proceso de negociación, a partir de lo cual prevaleció el principio de la necesidad social y, principalmente, el de los valores tradicionales sobre el de la protección ambiental. De tal movimiento resultó una nueva calificación del suelo para todo el territorio de Les Planes la que impulsó su regularización urbanística, principalmente, a partir del 1994 por medio de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI). El proyecto, se elaboró según las determinaciones del PGM y se llevó a cabo con la participación de los ayuntamientos afectados, el sector urbanístico del Consorcio del Parque y las comunidades de vecinos de *Les Planes* y *Vallvidrera*.

Cabe subrayar, que el criterio de la necesidad social, no fue lo único considerado en la regularización urbanística de este núcleo urbano, siendo también, y principalmente, considerados los valores tradicionales y la presión de los propietarios. Según ya hemos visto, Les Planes es uno de los núcleos más antiguos del Parque, habiendo su ocupación iniciado, tal como *Vallvidrera* o *La Floresta*, a finales del siglo XIX, cuando era se utilizaba el área para fines de segunda residencia. A partir del siglo XX, con la llegada de los ferrocarriles, la naturaleza de la actividad residencial también cambió, convirtiéndose en permanente, y produciéndose de forma dispersa y sin ninguno control urbanístico. Dicha tendencia de ocupación se impulsó a partir de los años 1950, cuando los antiguos propietarios de grandes fincas empezaron a parcelar sus tierras, generando una actividad inmobiliaria hacia el interior del parque, implicando, incluso, áreas frágiles desde el punto de vista ambiental.

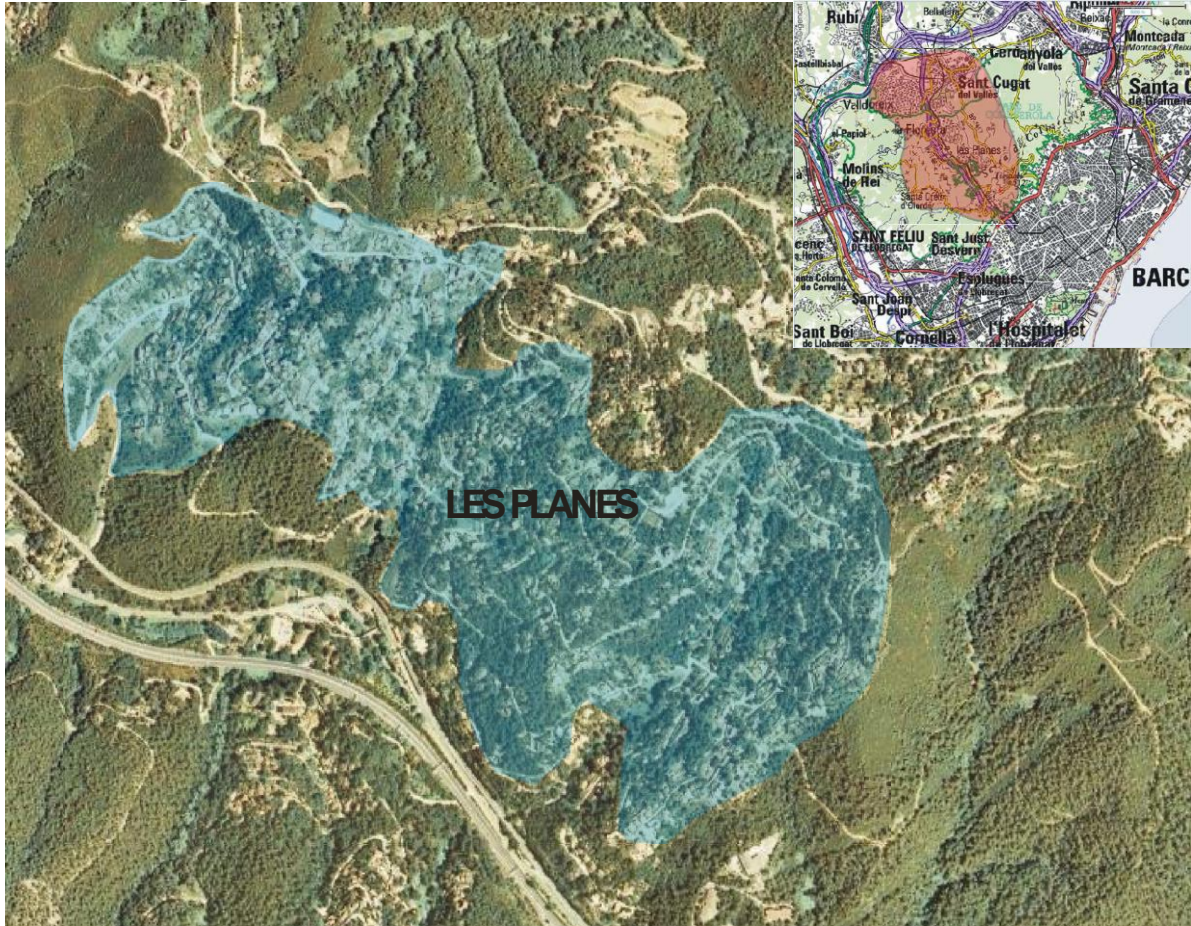
**Figura 6.4 y Figura 6.5 Vista general de Les Planes. Formas de ocupación tradicional**



Fuente: Ataide, 2005.

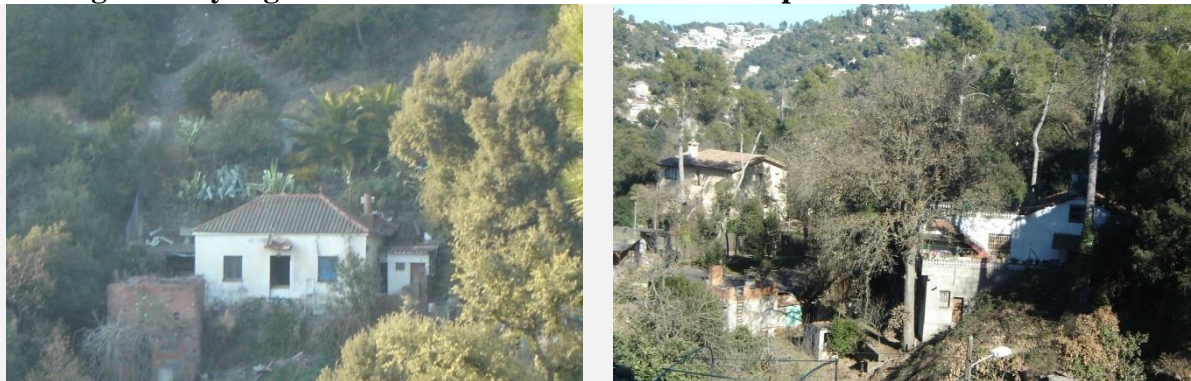
Desde la aprobación del PERI de *Les Planes*, se ha establecido un proceso de congelación del proceso de ocupación de su territorio. Esta se caracteriza, actualmente, por una combinación de un núcleo concentrado de residencias permanentes y una ocupación dispersa definida por residencias aisladas alrededor del núcleo o en la extensión del vale.

**Figura 6.6 El núcleo de Urbanización de Les Planes y el Collserola**



Fuente: Base de datos del Instituto Cartográfico de Cataluña, 2005.

**Figura 6.7 y Figura 6.8 Les Planes - enclaves con ocupación tradicional aislada**

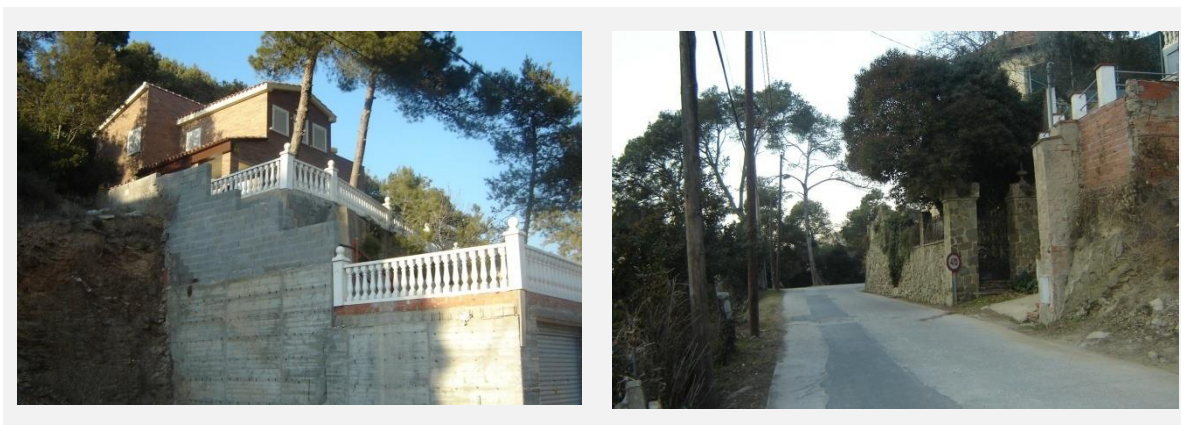


Fuente: Ataíde, 2005.



Aunque la mayor parte de la población permanente del núcleo sea de renta baja o media baja, la población de las residencias secundarias más concentrada en Rectoret posee nivel de renta más el elevado. Esta área se presenta bastante crítica desde el punto de vista ambiental y con gran concentración de residencias secundarias. En la parte correspondiente a Barcelona el núcleo de Les Planes forma parte del barrio del Collserola, en el distrito de Sarriá-Sant Gervasi<sup>44</sup>.

**Figura 6.9 y Figura 6.10 Ocupación en Rectoret**



Fuente: Atafde, 2005.

El PERI de les Planes incluyó acciones de regularización urbanística y de la tenencia, así como proyectos de mejoras urbanísticas en los entornos. Desde el punto de vista de la titularidad jurídica, todos los terrenos ocupados en la urbanización de Les Planes son de propiedad privada. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del Plan de Collserola, asegura el derecho de propiedad, tal condición de titularidad se convirtió en factor determinante de la regularización que se planteaba. Por otra parte, como la administración no tenía recursos para comprar o expropiar las fincas ubicadas en suelo forestal, según determinaba el Plan, el criterio de la negociación y del establecimiento de un pacto de gestión se convirtió en la estrategia principal del PERI. En esta perspectiva las estrategias de regularizaron adoptadas y la puesta en marcha de algunos proyectos urbanísticos específicos previstos en el PERI, fueron:

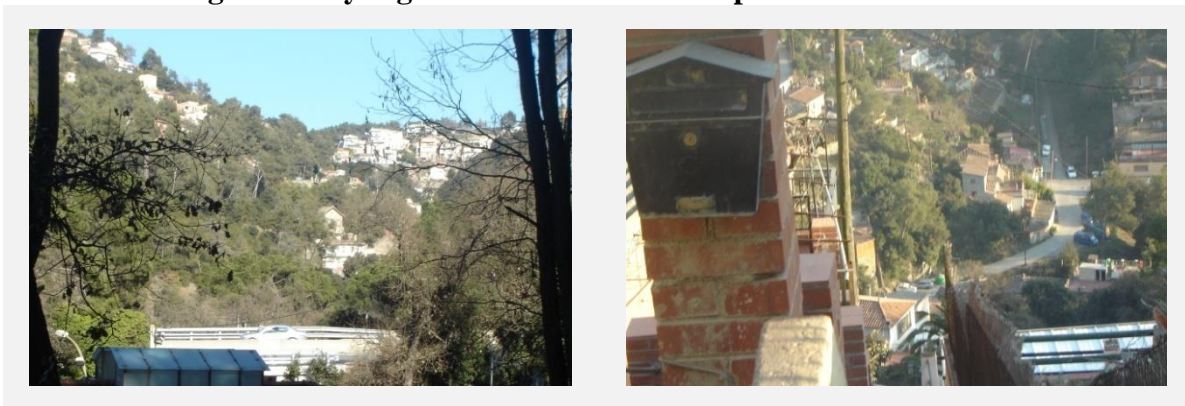
1) Una parte del territorio, calificado como suelo urbanizable no programado se regularizó de inmediato, observándose las disposiciones del PGM respecto a las condiciones de parcelación y edificabilidad y demás justificaciones necesarias como las infraestructuras y equipamientos;

<sup>44</sup> Véase, Trepal, Miguel y Poves, Amélia. (2003).

2) Otra parte se regularizó bajo la figura jurídica del derecho de superficie según establecía el PGM y el Plan de Ordenación del parque. Según tales condiciones, se admite la regularización de determinadas actividades en suelo no urbanizable, por un plazo máximo 75 años cuando deberá ocurrir su total desaparición; El área denominada de Rectoret, ocupada por una población de renta alta, se regularizó bajo tales condiciones lo que todavía es motivo de conflictos. Sus moradores están en juicio con el ayuntamiento de Sant Cugat y actualmente han ganado en la disputa por la regularización definitiva;

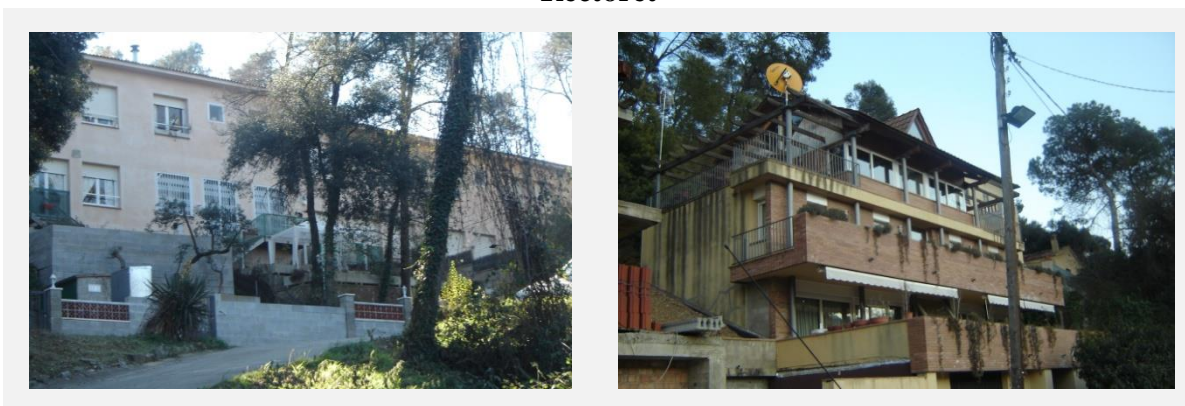
3) Una parte del territorio no se regularizó y su población fue desplazada para otro sitio, en área de suelo urbanizable ubicada en el entorno del núcleo urbano. Esta parte del territorio fue recuperada y devuelta a la categoría de suelo forestal.

**Figura 6.11 y Figura 6.12 Formas de ocupación en Les Planes**



Fuente: Ataíde, 2005.

**Figura 6.13 y Figura 6.14 Ocupación por realojo y Ocupación de alto patrón en Rectoret**



Fuente: Ataíde, 2005.

Otro aspecto importante en la puesta en marcha del Plan de Les Planes fue la implicación de la comunidad de vecinos en el proceso de gestión. Según un de sus miembros, el hecho de que la comunidad se haya comprometido con el Plan, ha garantizado el cumplimiento de las reglas urbanísticas y la implantación de los proyectos de infraestructuras. Este también es el entendimiento de un experto en el tema, cuando afirma que en el ámbito de los PERI la disciplina urbanística generalmente se cumple. Cuando éste fue consultado sobre la observancia de la población a las reglas y a los límites de los espacios regularizados en Les Planes, afirmó: "El proceso está identificado y fosilizado. La disciplina urbanística es bastante eficaz. Una vez establecido las fronteras de la ocupación, los límites se cumplen"<sup>45</sup>. Se observa así, una cierta confianza respecto al cumplimiento de la disciplina urbanística, por lo menos en cuando se aplica en áreas con calificaciones bien definidas. En el caso de les Planes, el PERI ha contribuido para garantizar una cierta protección del sitio donde está ubicado, así como de otras actividades realizadas en su entorno como por ejemplo, los merenderos.

En el conjunto del Plan, además de los pactos que objetivan la regularización urbanística, también se han establecido acuerdos entre moradores y el sector público sobre donación y reserva de suelo para construcción de nuevos núcleos de viviendas y de infraestructuras. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la actitud de confianza y colaboración respecto a Les Planes no refleja la situación general sobre el parque. En los trabajos de vigilancia realizados por su organismo gestor, se señalan diversas irregularidades, algunas de ellas, en el entorno de los núcleos urbanos ubicados en el interior del parque, y otras en las áreas fronterizas al parque. Tales irregularidades reflejan algunas situaciones de conflictos que actualmente se hacen visibles por medio de los movimientos ciudadanos que comentamos a continuación.

### **La gestión del parque y los conflictos actuales en la calificación del suelo**

Según hemos mencionado, el *Parque de Collserola* aunque forme parte de la red de parques naturales protegidos de Cataluña que está dirigida por la Diputación de Barcelona, tiene su propio organismo gestor, El Consorcio del *Parque de Collserola*, el cual se creó como una

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada con un técnico del departamento de paisaje de la Generalitat de Cataluña.

de las exigencias del Plan Especial de Ordenación del Collserola<sup>46</sup>. Su estructura de gestión tiene tres espacios de deliberación: Una Comisión Ejecutiva, una Asamblea del Consorcio y un Consejo Consultivo. Estas unidades están coordinadas por una junta directiva constituida por el presidente, el vicepresidente y otras funciones complementares. En ellos se ha garantizado la participación de diversos agentes públicos y privados implicados en el uso y en la conservación del parque. La Asamblea del Consorcio es el organismo supremo, compitiéndole la decisión final sobre el presupuesto y el programa de intervenciones anuales, sobre los estatutos, sobre las modificaciones en el Plan y otros temas. Es formada por 10 miembros de la Diputación de Barcelona, 10 miembros de la Mancomunidad de Municipios y representantes de los municipios participantes del Consorcio; Del Consejo Consultivo, que tiene como objetivo consultar y asesorar el consorcio respecto al su plan de actuación y inversión, forman parte los representantes de la sociedad civil, de diversos sectores sociales, académicos, culturales y entidades privadas sin ánimo de lucro; la Comisión Ejecutiva, su vez, cumple la función operativa, siendo responsable por llevar a cabo las decisiones acordadas en la Asamblea. Es constituida por 21 miembros siendo, además del presidente, cinco de la Diputación de Barcelona, cinco de la Mancomunidad de municipios y 10 de los ayuntamientos.<sup>47</sup> Para atender a los objetivos de funcionamiento del Consorcio en cuanto a participación ciudadana en el proceso de gestión, tanto la Asamblea General como el Consejo consultivo deberían reunirse, por lo menos, dos veces al año para evaluar y aprobar la programación semestral de actividades, lo que no suele realizarse como previsto en todas las instancias. La Asamblea General es la única que funciona con normalidad y en la frecuencia determinada<sup>48</sup>.

A pesar de la existencia de esta estructura, el Consorcio no tiene ninguna autonomía para intervenir en las materias de interés urbanístico, no interfiriendo, por lo tanto en las

---

<sup>46</sup>El Consorcio fue constituido por la Diputación de Barcelona y la Mancomunidad de Municipios de Barcelona y se concibió en cuanto una entidad pública de carácter asociativo y institucional que tiene por objetivo la gestión del PEOPMN del Parque del Collserola. Sustituyó el *Patronat metropolità del Parc de Collserola*, organismo que había sido creado para incorporar parte de las funciones que hasta entonces quedaban bajo la responsabilidad de la Corporación Metropolitana de Barcelona. La creación de una estructura independiente de gestión es una de las exigencias del Plan Especial. Véase la página Web del Parque del Collserola y Estatutos del Consorcio.

<sup>47</sup>Véase la página Web del Parque del Collserola y memorias de gestión del año 2004.

<sup>48</sup>Se exige un quórum mínimo de un tercio de los miembros para la realización de las reuniones y de los debates previstos. A parte de estos organismos gestores, el funcionamiento del consorcio cuenta varios servicios técnicos o áreas de actuación, entre las cuales se incluyen: los servicios de Administración y vigilancia del medio natural, de proyectos y obras, de divulgación, uso público y educación ambiental y el área de Información urbanística. Véanse las Memorias de gestión del Parque de los años 2000 - 2004. El funcionamiento de las estructuras de gestión, se esclareció por medio de entrevista con el director administrativo del Consorcio.

decisiones respecto a las urbanizaciones, las que quedan bajo la competencia exclusiva de los ayuntamientos, según establece el orden urbanístico de la región y el propio Plan de Ordenación del Parque. La acción del consorcio en esta materia se ha restringido a la emisión de informes sobre denuncias e infracciones, o de solicitar la resolución de conflictos o conclusión de proyectos pendientes. En algunos casos ha actuado con acciones de derribo de edificaciones, principalmente cuando ocurre una actividad urbanística aislada e ilegal en áreas de Parque forestal natural o *seminatural*. Según declaración de técnicos del sector de información urbanística del consorcio, la imposibilidad de actuar en la materia urbanística también ha dificultado la intervención del organismo y revelado situaciones de conflicto. Respecto a estos, destacamos algunos de los más visibles y que se presentan en dos ámbitos: el institucional y el territorial.

#### *Los conflictos institucionales y las dificultades del modelo de gestión*

- 1) Los ayuntamientos no siempre están atentos y son ágiles en la resolución de las denuncias, lo que a veces contribuye a que el problema identificado permanezca por mucho tiempo, repercutiendo en daños ambientales al parque;
- 2) Algunas veces no se ha logrado éxito en los acuerdos sobre algún nuevo proyecto o la reparación de un daño ambiental. Los intereses de los ayuntamientos y del consorcio se mantienen distintos y el problema queda sin solución por mucho tiempo. La mediación con los propietarios queda a cargo de los ayuntamientos.
- 3) Otros conflictos son producidos por los propios ayuntamientos cuando intentan realizar alguna actividad fuera de las normativas del parque. Se presentan discrepancias en la aplicación del régimen del suelo en las áreas de suelo urbanizable o de propiedad de los propios ayuntamientos. Un ejemplo ha sido la explotación de Can Calopa de Dalt ubicada en el término municipal de Barcelona. El ayuntamiento actuaba de forma irregular en la finca con plantación de viñedos en un área de tres hectáreas, la mayor parte constituida por masa forestal. Según la *Plataforma Cívica per la defensa del Collserola*, después de las denuncias y la presión del movimiento ciudadano el ayuntamiento presentó un proyecto de jardinería para el área que antes exploraba con la producción de vinos.<sup>49</sup> Actualmente el

---

<sup>49</sup>Las denuncias fueron presentadas por la *Comissions Obreres* (CCOO) (), la *Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona* (FAVB) y otras entidades miembros de la *Plataforma Cívica per la Defensa de Collserola*, [www.collserola.org/](http://www.collserola.org/).

área está traspasada para el Consorcio del Collserola y el movimiento ciudadano sigue vigilante respecto al contenido del proyecto y a los nuevos objetivos de su explotación<sup>50</sup>.

Un aspecto importante y que ha contribuido para acentuar algunas situaciones de conflictos ha sido lo que se ha denominado de incompatibilidad de la estructura del Consorcio con la naturaleza metropolitana del Parque. Según afirma el propio director del Consorcio, *‘La pèrdua de la Corporació Metropolitana va ser un error, la conseqüència és que cada municipi ha treballat individualment. Entre els municipis i la Generalitat ha de d’haver-hi un altre organisme’*<sup>51</sup>. Esta comprensión también es compartida por sectores del movimiento ciudadano según se puede percibir en varios documentos de las asociaciones y ciudadanos que participan de la *Plataforma Cívica per la Defensa de Collserola*.

Sin embargo, aunque haya un cierto entendimiento respecto a importancia del Plan Especial y del Consorcio para la protección del parque, también se ha producido otro tipo de debate respecto a las limitaciones del modelo de conservación y gestión que lo ha orientado. Dichas limitaciones se presentan en por lo menos dos vertientes: Una que está asociada a la figura de protección del parque, en cuanto “Parque”; la cual se ha considerado inadecuada. El movimiento ciudadano ha reivindicado una nueva calificación como “Parque Natural”, de modo que pueda someterse a un régimen de protección más ajustado a sus características ambientales y que pueda integrarse a la tutela de la Generalitat de Cataluña, desde el punto de vista jurídico y administrativo; Otra vertiente, que está directamente vinculada a los cambios en su régimen de protección, ha reivindicado la creación de un nuevo organismo gestor, de carácter metropolitano, con poderes para coordinar la gestión del parque en todos los ámbitos, incluso en el urbanístico<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup>Véase la página web la *Plataforma Cívica per la Defensa del Collserola*. [www.collserola.org/can\\_Calopa.html](http://www.collserola.org/can_Calopa.html), [acceso en 05 de Abril de 2005].

<sup>51</sup> Mariá Martí en la Jornada sobre la Via Verda Collserola de San Llorenç del Munt. In: [www.collserola.org/](http://www.collserola.org/), [acceso el 05 de Marzo de 2005].

<sup>52</sup> Aunque la idea de creación de un organismo metropolitano no es aceptada por todos los ámbitos del planeamiento, tanto las asociaciones de vecinos como los sectores técnicos, académicos y políticos, en declaraciones sobre el tema, revelan entendimiento respecto a su necesidad para las cuestiones del medio ambiente y, en particular para el caso del Collserola. Véase Jornada sobre la *Via Verda Collserola de San Llorenç del Munt*. En [www.collserola.org/](http://www.collserola.org/), [acceso en 05 de Marzo de 2005].

### *Los conflictos territoriales, los que aún persisten, a pesar de (y con) la regulación*

Además de los conflictos de naturaleza institucional, que también se expresan en el interior del propio Estado, cabe subrayar otro grupo de conflictos, quizá, aún más visibles, en los que se han implicado los distintos intereses de los agentes públicos y privados, incluso, de la comunidad vecinal. Éstos, de naturaleza territorial, que también reflejan distintas concepciones de conservación, persisten desde la propia aprobación del Plan, siendo visibles en los procesos de ocupación del suelo ya consolidados (y nuevos) en el interior del parque y en las nuevas acciones que afectan las franjas del parque.

El Plan Especial del Collserola excluyó de sus términos territoriales varias ocupaciones irregulares, algunas bastante antiguas, que estaban ubicadas en las franjas del parque. Tal exclusión, a su vez, confirmaba también la calificación de suelo aplicada por El PGM a estas áreas, como de suelo urbanizable. Con tal exclusión, los conflictos ambientales existentes en las ocupaciones ya consolidadas de Roquetes, Torre Baró y Can Caralleu, por ejemplo, todos ubicados en la vertiente barcelonesa, quedaron fuera de la gestión del parque, aplicándose a ellos las determinaciones directas del PGM y de sus propios PERI<sup>53</sup>. Hasta los años 1980, la presión por la ocupación irregular era más visible en las franjas del nordeste del parque. Al entorno de los barrios de Torre Baró y Roquetes se sumaron más tarde, entre las décadas de los cincuenta y los sesenta, incluso por medio de la promoción oficial de viviendas, nuevas ocupaciones, que dieron lugar a los barrios de Trinidad Nueva, Ciudad Meridiana y otros que constituyen el actual distrito de *Nou Barris* de Barcelona.

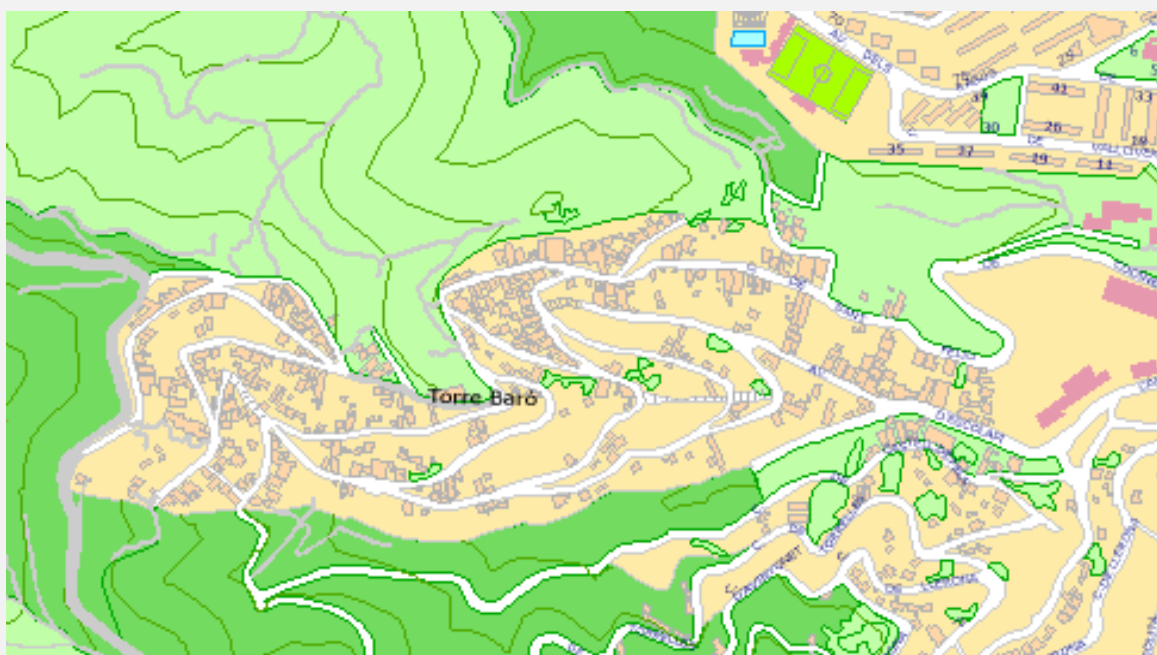
**Figura 6.15 Entorno de Torre Baró – Roquetes (1), Ciudad Meridiana (2)**



**Fuente:** Producción de la autora, marzo 2005.

<sup>53</sup>El Plan de Torre Baró, aunque haya presentado problemas de gestión, ya había sido puesto en marcha antes de la delimitación del parque.

**Figura 6.16 Situación geográfica y urbanística de Torre Baró**



Fuente: ayuntamiento de Barcelona([www. bcn.es](http://www.bcn.es) ) y Producción de la autora, marzo 2005.



Can Caralleu surgió en la vertiente sudeste del parque, como un territorio aislado, de residencias unifamiliares de Alto Standing, dentro del barrio del Sarriá en las proximidades del Parc del Castell de l'Oreneta.

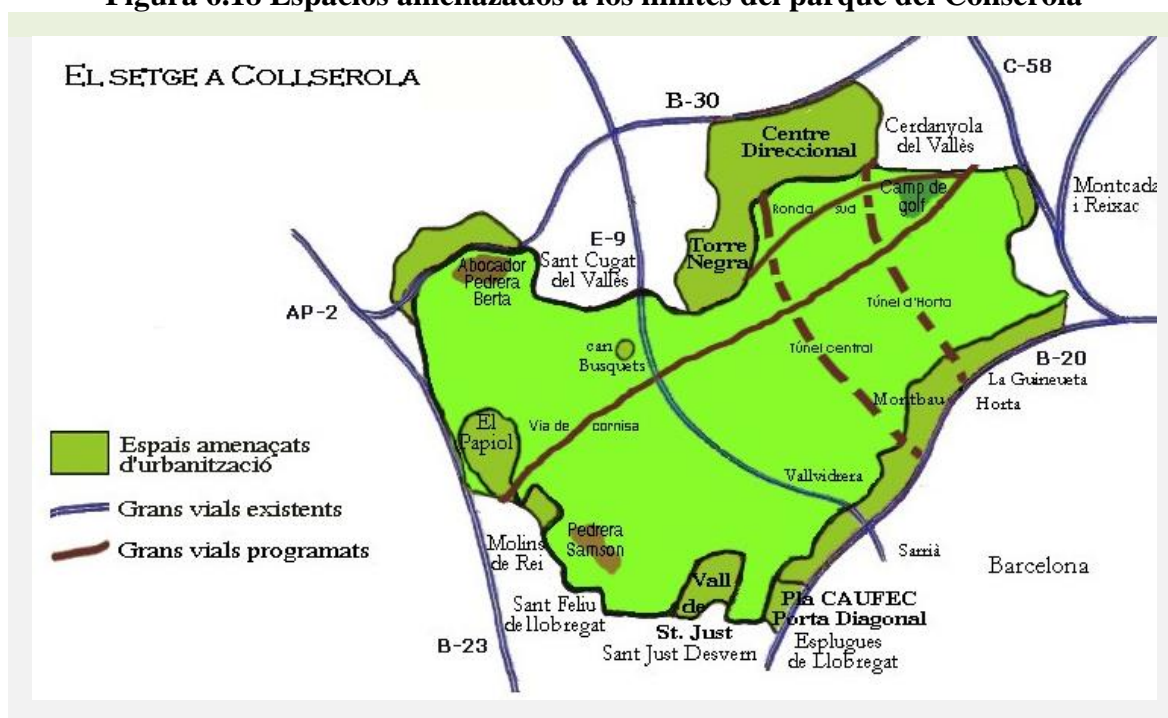
**Figura 6.17 . Situación geográfica y urbanística (vista general ) de Can Caralleu.**



Fuente: ayuntamiento de Barcelona ([www. bcn.es](http://www.bcn.es) ) y Producción de la autora, marzo 2005.

Aunque los problemas de regularización urbanística de estos núcleos, todos asentados en terrenos privados, se hayan solucionado en los PERI o en el PGM, los conflictos no se han resuelto. Además de eso, nuevas situaciones se han evidenciado en el confronto entre las disposiciones legales aplicadas, a las áreas calificadas como Suelo urbanizable no programado, y los intereses de intereses de los otros municipios, además de Barcelona, implicados en el parque. Respecto a ellos, destacamos algunos, que se han hecho visibles por medio del movimiento ciudadano, y de otros sectores de la sociedad civil<sup>54</sup>.

**Figura 6.18 Espacios amenazados a los límites del parque del Collserola**



Fuente: *Plataforma Cívica per la defensa del Collserola*. ([www.collserola.org](http://www.collserola.org))

1) La reacción del movimiento ciudadano y de diversos sectores profesionales respecto al trazado viario del Plan Especial y del PGM, en la parte que afecta el parque. Las propuestas del Centro Direccional Sant Cugat - San Llorenç del Munt y del túnel de Horta, aunque no hayan sido ejecutadas, siguen como objetivos de los planteamientos de la Generalitat lo que ha dado lugar a una vigilancia permanente del movimiento ciudadano, que también ha estado en permanente conflicto con los organismos gestores. Actualmente, se reivindica modificaciones en el PGM, con la supresión del Túnel de Horta y un nuevo trazado para el Centro Direccional;

<sup>54</sup>Véase el listado de las diversas asociaciones que forman parte de la Plataforma Cívica per la defensa del Collserola, en [www.collserola.org](http://www.collserola.org).

2) La reacción del movimiento ciudadano en contra la construcción de un proyecto inmobiliario en las franjas del parque, en los términos municipales de Sant Cugat de Vallés, en área del Suelo urbanizable no programado denominada La Torre Negra; El conflicto se estableció cuando la población reaccionó en contra la construcción del proyecto y propuso modificaciones en la calificación del régimen del suelo en el PGM. Pasados más de diez años desde el inicio del conflicto, y hasta el 2005, este todavía no se había resuelto. El movimiento ciudadano ha salido victorioso en la reivindicación pero, los propietarios siguen con el caso en juicio<sup>55</sup>;

3) Otros proyectos inmobiliarios en la vertiente del Baix Llobregat, en los municipios de Esplugues de Llobregat y Sant Just Desvern, también han sido motivo de conflictos entre los ayuntamientos y el movimiento ciudadano y el Consorcio. Los ayuntamientos de estos dos municipios han hecho acuerdos con los propietarios de fincas ubicadas en las franjas del parque, en Suelo Urbanizable No Programado, para construcción de unidades residenciales de clases altas. En San Just el conflicto se ha evidenciado por medio del movimiento por la defensa de la Vall de San Just, y en Esplugues por medio del Movimiento en Contra el Plan Caufec. De estos movimientos, el del Plan Caufec es el más antiguo, habiendo empezado a principios de los años 1990 y aún sin resoluciones hasta el 2005. Consistía de un proyecto urbanístico que, al principio, contaba con el apoyo los vecinos y que se inició con el propósito principal de soterrar las líneas de Alta tensión que unían la estación transformadora del l'Hospitalet con el Parque del Collserola. A lo largo de los años se cambiaron los objetivos del proyecto, convirtiéndolo en una intervención urbanística en la que se prevé la construcción de un gran parque habitacional de lujo.

Para facilitar la construcción del proyecto habitacional el Plan prevé diversos cambios en las calificaciones urbanísticas definidas por el PGM, flexibilizándolas en cuanto a las restricciones de uso y ocupación del suelo. Según la Plataforma Popular contra el Plan Caufec<sup>56</sup>, este proyecto, además de tener un fuerte contenido especulativo y, por ello, no atender a las necesidades de vivienda de los que viven en Esplugues y en los vecinos municipios, afectará gravemente algunas áreas del Parque del Collserola que deberían ser protegidas o, no máximo, ocupadas con equipamientos de uso colectivo. Así, la plataforma

---

<sup>55</sup>El movimiento ciudadano había salido victorioso en sus alegaciones, pero, los propietarios seguían con el caso en juicio. Véase el texto de Jaume Busquets publicado en Oriol Nelo, 2003. En entrevista realizada (Febrero, 2005) con el autor del texto, se pudo compirmar sus ideas respecto al conflicto referido.

<sup>56</sup>Véase página Web del movimiento ciudadano contra el Plan Caufec (<http://www.noalplacaufec.net>)

propone que en el área liberada por las líneas eléctricas se ejecute un proyecto de rehabilitación urbanística de los espacios degradados lo que puede incluir, también, además de los equipamientos públicos, la construcción de viviendas de protección oficial.

Las situaciones señaladas son tan sólo algunos ejemplos de los problemas que aún siguen presentes en las estrategias de gestión del *Parque de Collserola*

. Desde la aprobación del Plan de ordenación, en el año 1987, se ha puesto de relieve la relación entre éstas y los demás mecanismos de gestión urbanística aplicados a su entorno metropolitano, lo que ha contribuido a realzar el papel del Collserola como elemento estructurante en la región. Por otra parte, también puede observarse que el debate sobre el modelo de conservación sigue abierto y aún más crítico, respecto a los niveles de flexibilidad y aceptación del desarrollo de las actividades humanas en su interior. La proposición de reclasificación del Collserola como Parque Natural en sustitución a de parque metropolitano revela una disposición hacia nuevos cambios en el modelo de gestión. Aunque esta figura de protección sea la más permisiva y flexible dentro del Sistema de Conservación de los Parques Natural de Cataluña, se percibe una cierta expectativa en cuanto a las posibilidades que ofrece, sobretodo, respecto a la autonomía de gestión del parque sobre la acción de los ayuntamientos.

Tal proposición revela la existencia de desconfianzas respecto al compromiso de los ayuntamientos con la conservación del parque. Por otra parte, las posiciones críticas respecto a las reglas flexibles e imprecisas de la normativa urbanística aplicadas, principalmente, a las áreas de Suelo Urbanizable No Programado, reflejan otro momento particular de la dinámica urbana de Barcelona. Desde ya algunos años, se ha observado un aumento de la presión inmobiliaria sobre estos espacios, estimulada, también, por la indefinición de la normativa urbanística respecto a ellos. Las propuestas y las críticas respecto a las modificaciones del PGM para los espacios naturales afectados por la presión urbanizadora también reflejan las inquietudes de la sociedad respecto a la (in) eficacia del sistema de conservación ambiental.



## **PARTE II**

# **LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL, LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y LOS CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES EN NATAL**

Según hemos visto en la parte uno de la Tesis, las acciones dirigidas a la puesta en marcha de la nueva política urbana del país se consolidan a partir de la década de 1990, cuando se fortalecen, se diversifican y se amplían las estrategias de gestión y las iniciativas ciudadanas para llevar a cabo políticas públicas fundamentadas en el ideario de la Reforma Urbana, en todos los ámbitos de gobierno (federal, estadual y municipal). Entre estas nuevas estrategias, se consideró la necesidad de creación y fortalecimiento de los instrumentos urbanísticos para dar soporte a los gestores urbanos en el desarrollo de las acciones dirigidas a la democratización de la gestión y del acceso a la ciudad, así como en la construcción de una articulación entre las distintas dimensiones del planeamiento. Del conjunto de los instrumentos que se incorporaron al nuevo marco urbanístico brasileño, el Plan Director ha ocupado una posición de relieve, consolidándose como el conductor de la Política Urbana expresa en el Estatuto de la Ciudad.

En esta parte de la Tesis centramos la atención en el municipio de Natal, que ha protagonizado algunas acciones pioneras en este proceso. El esfuerzo de adecuación de sus

marcos urbanísticos a las referencias nacionales se impulsaron en los primeros años de la década de 1990, con la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Municipio (LOM, 1990), del Código del Medio Ambiente (1992) y del nuevo Plan Director (1994) y sus posteriores actualización y revisiones<sup>57</sup>.

Para la comprensión del proceso, el análisis gira sobre dos ejes: el proceso de constitución de lo urbano y de las relaciones que se han establecido entre este y el planeamiento o la planificación urbanística y de vivienda, así como con las estrategias de protección del medioambiente. En la primera perspectiva, se pone de manifiesto, principalmente, el proceso de producción de la vivienda social e informal y el estado de conservación o deterioro de los espacios naturales. En el ámbito de la planificación se ponen de manifiesto las estrategias urbanísticas y medioambientales que se han llevado a cabo para impulsar u orientar el proceso de ocupación del suelo del municipio, o como en las estrategias más recientes, para establecer una medida de consenso (o convivencia) entre los intereses y necesidades de producción de los espacios de vivienda social y las necesidades de protección del espacio natural sometido al (o en peligro de) deterioro.

A la vista tales objetivos, el análisis se centra en las estrategias llevadas a cabo a partir de finales de la década de 1980, y hasta los primeros cinco años del presente siglo. Tal delimitación corresponde al periodo en que, de hecho, siguiendo iniciativas de ámbito nacional e, incluso, mundial, referidas en los capítulos anteriores, se empieza a diseñar mas que desarrollar, una política urbana con estrategias claras de articulación entre las acciones de naturaleza ambiental, urbanística y de vivienda. Entre esas acciones uno de los ejes conductores ha sido la idea de construcción de una cultura de protección de determinados espacios y bienes patrimoniales considerados significativos para la historia del lugar y para la manutención de la calidad de vida o de la propia supervivencia de sus habitantes. Por otra parte, cuando se dice "diseñar, más que desarrollar", se está subrayando el hecho de que las estrategias han avanzado mucho más en el campo de la formulación que de la práctica. Es decir, que en el análisis que se presenta a continuación, hay mucho más planteamientos, teorías e intenciones para construcción de una ciudad y de una gestión sostenible que acciones prácticas efectivamente realizadas.

---

<sup>57</sup> El Código del Medio Ambiente publicado bajo la ley 4100/1992, adelantó algunos de los mecanismos de control medioambiental, tales como la zonificación, que después se convirtieron en instrumentos de gestión en el Plan Director. Véase Natal, 1992, 1994.

Visto así, el análisis se condujo teniendo como referencias principales las estrategias de ordenación territorial y conservación ambiental que orientan las políticas de desarrollo urbano, que, en el caso de Natal, han tenido como principal instrumento conductor el Plan Director. Otro aspecto que merece subrayarse es que, siguiendo las referencias nacionales presentadas en la segunda parte de la Tesis, el estudio se centra, principalmente, en las estrategias planteadas y desarrolladas a partir de la década de 1990. Es decir, en la trayectoria del municipio de Natal, respetando sus características, potencialidades, y limitaciones, para llevar a cabo las prerrogativas de la nueva política urbana brasileña.

Por otra parte, el análisis sobre los hechos más contemporáneos en materia de política urbana requiere también, una mirada en el proceso de planificación urbana (o planeamiento urbanístico) del municipio desde una perspectiva histórica. Para ello, hemos considerado importante presentar un balance sobre las acciones desarrolladas desde principios del siglo XX hasta mediados de la década de 1980, en los tres ámbitos: lo urbanístico, lo habitacional y lo medioambiental.

En esta orientación metodológica se ha organizado esta parte de la Tesis en tres secciones, que se han organizado en seis capítulos. En los dos capítulos de la primera sección se presenta una caracterización general del proceso de urbanización del municipio de Natal, la configuración del territorio desde una perspectiva de los espacios ocupados por la vivienda informal o la vivienda de interés social y los espacios naturales. Para ello, aunque poniendo de relieve la vivienda social ubicada en los asentamientos informales (marginales y precarios), también se dedica atención a la vivienda social protegida y otras parcelas significativas del territorio municipal ocupadas por la población pobre, que presentan grados elevados de vulnerabilidad social y que se caracterizan por las precarias condiciones de habitabilidad, no sólo desde el punto de vista urbanístico o constructivo, sino también, desde el punto de vista social y económico, en los bajos niveles de renta de la población y las dificultades de acceso a los suministros y equipamientos urbanos. Respecto al campo medioambiental, se presenta una caracterización general de los procesos de ocupación del suelo por medio de la vivienda informal en los espacios naturales, identificándose las principales áreas y situaciones conflicto, teniendo en cuenta la diversidad y especificidades morfológicas allí predominantes.

En la segunda sección, que corresponde a tan solo un capítulo, se presenta un balance de la intervención estatal desde una visión histórica, en los tres campos de análisis implicados en



la Tesis. Para ello, se toman como referencia las primeras iniciativas de planeamiento urbanístico de principios del siglo XX y sus diferentes momentos hasta la década de 1980, poniendo de relieve las relaciones entre este y las acciones en el campo de la vivienda y de protección / valorización del ecosistema. En lo que respecta al campo medioambiental nos detenemos en las referencias al [o ausencia de] control de la ocupación del suelo presentes en los instrumentos urbanísticos que orientaron el proceso y sus efectos en el deterioro.

Al final, la tercera sección, presenta un análisis de los vínculos del municipio con la nueva política urbana brasileña, las acciones que se han desarrollado desde la década de 1990 hasta los primeros años del siglo XXI. Se estudian los instrumentos, las estrategias de gestión y los fundamentos y cambios a los que se ha sometido el Plan Director, el principal instrumento de desarrollo urbano del municipio, desde la versión aprobada en 1994. En dicha perspectiva el análisis se centra en los mecanismos dirigidos hacia la producción y regularización de la vivienda de interés social o de las Áreas Espaciales de Interés Social y a la protección medioambiental. En esta parte de la Tesis se pone énfasis en las acciones normativas llevadas a cabo para garantizar el derecho a la Vivienda y al medioambiente y que se han puesto de relieve en los procesos de reglamentación de las Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs] y de las Áreas Espaciales de Interés Social [AEIS], con o sin acciones de regularización urbanística y de la tenencia. La sección y la parte se concluyen con los análisis sobre los conflictos socio-ambientales que se han puesto de relieve en los procesos de regularización urbanística y de la tenencia de los asentamientos informales ubicados en los espacios protegidos o que se encuentran bajo amenaza de deterioro medioambiental y con aportaciones sobre futuros procesos de investigación respecto al tema estudiado.

## **Capítulo 7**

### **EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN NATAL. CONTEXTO ESPACIAL, VULNERABILIDAD SOCIAL Y VIVIENDA PROTEGIDA.**

El municipio de Natal, capital de la provincia del Rio Grande del Norte [RN], abre las puertas hacia el siglo XXI con su territorio totalmente urbanizado, el cual se extiende por una superficie de casi 170.00 km<sup>2</sup> (167,160 km<sup>2</sup> según el IBGE, 2010), no habiendo ninguna distinción entre lo urbano y lo rural, o entre la ciudad y el campo. En términos demográficos y según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE], en el 2010, la población alcanza la cifra 803,739 (25,36 % del total de la provincia), manteniendo una tendencia ya observada en el principio de la década (712. 317 habitantes y 25, 90 % sobre la provincia). Esta concentración poblacional consolida una tendencia de crecimiento que empezó en la década de 1940 y se confirmó en la década de 1970, cuando, de hecho, se impulsa el proceso de urbanización del municipio y se afirma su función de polo de atracción de las actividades económicas en el contexto del RN. En este capítulo presentamos un panorama de dicho proceso y los factores que han contribuido a su desarrollo, con destaque para el periodo reciente (últimos 30 años). Según hemos explicitado en la introducción de esta parte de la Tesis, en el presente análisis se pone énfasis en la formación de los espacios de reproducción y consumo residenciales, en especial, los ocupados por la producción formal de vivienda protegida y los que presentan

vulnerabilidad socio-espacial en razón de dicho proceso y del avance de los asentamientos informales. Para ello, se divide el capítulo en tres apartados. En el primer se presenta una contextualización general de la configuración del territorio por medio un breve análisis de la relación que se establece entre el proceso urbanización del municipio de Natal y su entorno metropolitano, así como con la provincia del RN. En el segundo apartado nos detenemos en el municipio, poniendo énfasis en el avance de la urbanización hacia la periferia y el lugar de los espacios de pobreza en la formación del escenario de la vulnerabilidad socio-espacial y ambiental de su territorio. En el tercero y último apartado, se dedica atención a la producción formal de vivienda social promovida por el Estado en los últimos treinta y cinco años, poniendo de relieve el lugar que ha ocupado en el impulso del proceso de urbanización y en la expansión de los antiguos y nuevos espacios de pobreza, así como las relaciones que (no) se ha establecido entre dicha producción y las estrategias de planeamiento y gestión urbanas. En esto sentido se presenta algunos apuntes respecto a los procesos recientes, en especial, sobre la inserción del municipio en los programas desarrollados bajo orientación de la actual política urbana y de vivienda del país, que tuvo impulso a partir del primer gobierno del presidente Lula, el 2003.

### **Notas sobre el proceso de urbanización de Natal y su entorno metropolitano**

El crecimiento poblacional y el avance del proceso de urbanización del municipio de Natal no siempre siguieron los mismos ritmos que en el conjunto de la provincia. Según puede verse en el Figura 7.11, el crecimiento demográfico se mantuvo constante a lo largo de todo el siglo XX, duplicando la población cada 20 años y habiendo un incremento más intenso en algunos periodos, tales como 1940-1950 y 1960-1980. Por otra parte, a partir de la década de 1960 se notará un aumento de la población en tasas más elevadas que el resto de la provincia, situación que refleja un conjunto de factores económicos, sociales y políticos ocurridos en las dos décadas anteriores y que se han consolidado desde entonces, según se analizan en los apartados posteriores. La diferencia del crecimiento demográfico en la capital se hace más visible a partir del año 1970 cuando la participación de la población respecto a la provincia pasa de 17,10 por ciento para 22, 06 por ciento en 1980<sup>1</sup>. En este periodo se observa un crecimiento de 165 por ciento, hecho que contribuyó también a consolidar la urbanización de la totalidad del territorio. Desde entonces, se observa la

---

<sup>1</sup>En 1980 la provincia del Rio Grande del Norte contaba con casi 60 por ciento de su territorio urbanizado, mientras el municipio de Natal ya alcanzaba los 87 por ciento (IBGE, 2000).

existencia de dos movimientos: mientras se mantiene el ritmo de crecimiento demográfico del municipio en la década de 1980 respecto a los periodos anteriores, hay una disminución en la participación de la población respecto al conjunto de la provincia, que se aproxima a los niveles practicados en el 1970. Por otra parte, en la década de 1990, se observa una inversión del movimiento, con una disminución del crecimiento demográfico y un aumento de la participación de la población del municipio en la provincia (25, 65 %), tendencia que se confirmaría en la primera década del siglo XXI (Cuadro 7.1 y Cuadro 7.2). Dicho comportamiento revela un incremento poblacional más acentuado en Natal, aunque en niveles inferiores a los practicados en las décadas anteriores.

**Cuadro 7.1. La población de Natal en el Rio Grande do Norte - 1900/2010**

Años	Población		
	R. G. do Norte (RN)	Municipio de Natal	
		Absoluto	% sobre el total del RN
1900	274.317	16.059	5,85
1920	537.135	30.696	5,71
1940	768.018	54.836	7,60
1950	967.921	103.215	10,66
1960	1.140.823	160.253	14,24
1970	1.545.428	264.379	17,10
1980	1.887.494	416.898	22,08
1991	2.413.743	606.887	17,25
2000	2.776.782	712.317	25,65
2010	3.168.133	<b>803.739</b>	25,36

Fuente: Clementino (1990), Ataíde (1997) y IBGE (1991, 2000, 2010).

Más allá de los límites territoriales, la ciudad (y el municipio) de Natal se ha consolidado también como centro polarizador de la Región Metropolitana de Natal [RMNatal], que comprende actualmente diez municipios, la que involucra una superficie de 2.819,11 km<sup>2</sup> y abriga una población aproximada de 1351,004 habitantes<sup>2</sup>. Esta población sigue aún más concentrada en *Natal*, que abriga casi el 60 por ciento del total de la región, seguido (aunque un tanto de lejos) por los municipios de *Parnamirim* y *São Gonçalo.do Amarante* (Cuadro 7.2). En el conjunto de la región, *Parnamirim*, aunque con notable diferencia entre las dos últimas décadas, es lo que presenta índices más elevados de crecimiento poblacional (7,90 y 4,97 al año) y de urbanización, en este caso, alcanzando ya, igual que Natal, los 100 por ciento. Por otra parte, *São Gonçalo do Amarante*, que presentó el segundo mayor

<sup>2</sup> La RMNatal se creó por medio de la Ley Estadual nº. 152/1997 con sólo seis municipios (*Natal, Extremoz, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba y Ceará-Mirim*, los cuales formaban parte de la "Grande Natal". Los municipios de *Nisia Floresta* y *São José de Mipibú* se incorporaron el 2002, los de *Monte Alegre* y *Vera Cruz* el 2005 y 2009, respectivamente. Véase: Semurb (2007 y 2010) y IBGE (2010).

índice de crecimiento poblacional (4,90 al año) en el periodo 1991-2000, también tuvo el índice más elevado de urbanización (84,52) en la última década (2000-2010). Los demás municipios presentan índices de urbanización inferiores a 50 por ciento. El incremento poblacional de *Parnamirim* y *São Gonçalo do Amarante* puede acreditarse también al crecimiento de las áreas de conurbación con *Natal*, cuya formación se ha debido, en parte, a la dificultad de aplicación de la normativa urbanística, que no ha logrado impedir la acción predatoria del capital inmobiliario. En el caso del segundo, el incremento de la población urbana en la última década se ha debido, también, a los ajustes metodológicos aplicados al Censo 2010, el que pasó a considerar la nueva configuración territorial del municipio, reglamentada en ley municipal, y clasificó como áreas urbanas los espacios periféricos conurbados referidos (Cuadro 7.2).

**Cuadro 7.2. Población y Tasa de urbanización en la RMNatal - 1991/2010**

Municipios	Población					Tasa de Crec. de la población		T. de Urbanización 2000	T. de Urbanización 2010**
	1991	2000		2010		1991 / 2000	2000 / 2010		
		Abs.	%	Abs.	%				
<i>Ceará-Mirim</i>	52.157	62.424	5,55	68141	5,04	2,00	0,88	49,40	52,09
<i>Extremoz</i>	14.941	19.572	1,74	24569	1,82	3,10	2,30	68,56	64,18
<i>Macaíba</i>	43.450	54.883	4,88	69467	5,14	2,70	2,38	65,67	61,38
<i>Monte Alegre</i>	15.871	18.874	1,68	20.685	1,53	1,94	0,92	40,00	43,52
<i>Natal</i>	606.887	712.317	63,34	803.811	59,50	1,49	1,21	100,00	100,0
<i>Nísia floresta</i>	13.934	19.040	1,69	23.784	1,76	3,60	2,25	45,37	39,44
<i>Parnamirim</i>	63.312	124.690	11,09	202.456	14,99	7,90	4,97	87,53	100,0
<i>São Gonçalo do Amarante</i>	45.461	69.435	6,17	87.668	6,49	4,90	2,36	14,11	84,52
<i>São José de Mipibu</i>	28.151	34.912	3,10	39.776	2,94	2,40	1,31	44,69	45,84
<i>Vera Cruz</i>	7.970	8.522	0,76	10.719	0,79	0,75	2,32	46,06	43,80
<b>Total -</b>	<b>892.134</b>	<b>1.124.669</b>	<b>100.00</b>	<b>1351004</b>	<b>100.00</b>	<b>2,62</b>	<b>1,85</b>	<b>84,23</b>	<b>89,97</b>

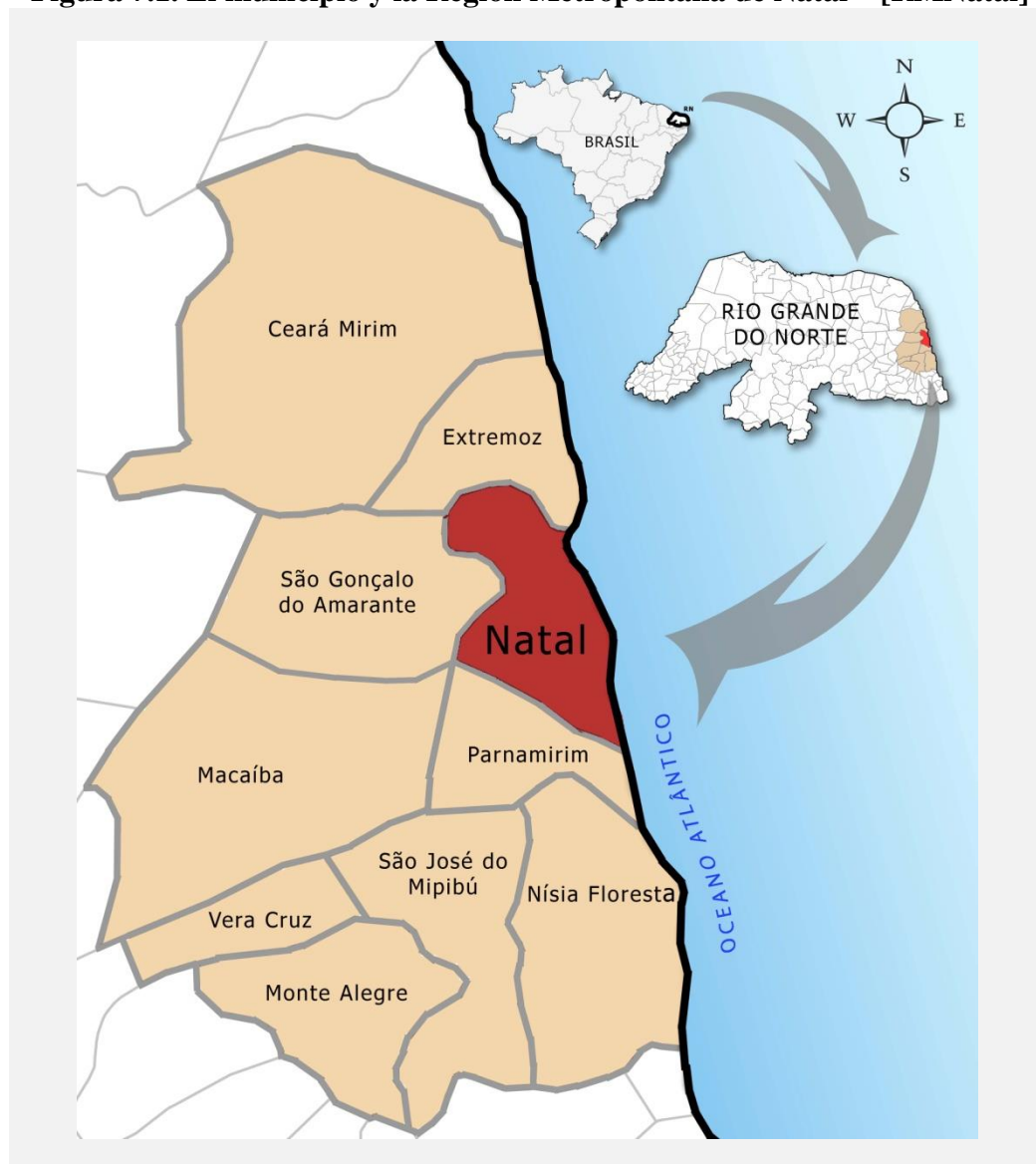
Fuente: IBGE (2000, 2010); SEMURB (2009).

De hecho, toda la Región Metropolitana ha sido favorecida por su posición geográfica, en el margen Este del Océano Atlántico, habiendo su crecimiento se impulsado en las dos últimas décadas por el desarrollo de algunas actividades económicas, en especial las de comercio y servicios, siendo destacada la participación del turismo (Figura 7.1). Además de los seis municipios ubicados en el litoral, los cuatro otros reciben influencias directas de las transformaciones urbanas y económicas de la región<sup>3</sup>. El incremento demográfico y los

<sup>3</sup> Entre las obras más destacadas cabe subrayar la construcción de la “Vía Costera” a finales de la década de 1970 y la “Ruta del Sol” en la década de 1990, con significativas mejoras en la red hotelera y en el sistema de circulación. Según Morais (2004) el liderazgo de Natal en la región es debido a su importancia económica y al desarrollo del sector terciario, que concentra las actividades de servicios públicos y privados

altos índices de urbanización de los municipios de *Nizia Floresta*, *Parnamirim*, *Extremoz* y *Ceará Mirim* se debe, en parte, al crecimiento de sus núcleos urbanos tradicionales ubicados en este litoral (asentamientos de pescadores), que han sido muy presionados por las actividades de soporte al turismo de sol y playa referidas y las segundas residencias utilizadas en periodos de vacaciones, tanto por la población residente en la provincia, como por los turistas brasileños y extranjeros<sup>4</sup>.

**Figura 7.1. El municipio y la Región Metropolitana de Natal – [RMNatal]**



Fuente: Elaboración propia desde Semurb, 2010.

(salud, educación, administración, turismo, entre otros), además de actividades industriales que crean empleos.

<sup>4</sup> Alessandro Silva, 2010.

Por otra parte, en el caso de *Parnamirim* por ejemplo, dicho proceso, más intenso a partir de 1990, refleja también la escasez y la valorización del suelo de *Natal*, así como las restricciones de su normativa urbanística<sup>5</sup>. En este municipio, en especial en la zona fronteriza con *Natal* hacia el interior, también denominada “*Nova Parnamirim*”, donde se afirma un sólido proceso de conurbación, se han aplicado gran parte de las inversiones en vivienda social y e infraestructura urbana. La elección de estas zonas para la construcción de los nuevos parques de vivienda ha sido, en realidad, un “hecho anunciado” (previsible) desde que se impulsó el proceso de urbanización dispersa del municipio de *Natal*, hacia al sur, también con la construcción de grandes urbanizaciones y de polígonos de vivienda en las décadas de 1970 y 1980, según profundizamos a continuación<sup>6</sup>. El mercado inmobiliario, en la búsqueda permanente de suelo más barato, lo ha encontrado en los afuera de *Natal*, en una de sus zonas fronterizas con continuidad urbanística, de modo que casi no se definen los límites territoriales entre los dos municipios. En consecuencia, estos dos municipios presentan las más grandes densidades demográficas de la RMNatal (*Natal* con 4.720,030 y *Parnamirim* 1.686,70 hab/km<sup>2</sup>) las cuales se confirman en los elevados índices de concentración de domicilios permanentes de la región en el año 2010, siendo 270, 307 y 74.791, respectivamente<sup>7</sup>.

### **El avance de la urbanización en *Natal*. Hechos endógenos a su desarrollo**

En lo que respecta al municipio (y la ciudad) de *Natal*, las condiciones que expresan el incremento poblacional y el ritmo de su proceso de urbanización han conllevado también a la aparición de los problemas de naturaleza económica y socio-ambientales presentes en los demás centros urbanos brasileños, reproduciendo un modelo de producción del espacio desigual y excluyente que se afirmó en el país, principalmente, a partir de los años 1970<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Maria Cristina de Morais, 2004, p.113-115.

<sup>6</sup> Las inversiones en este campo dieron como resultado el más grande parque de viviendas protegidas ya construido en el entorno periférico de *Natal* desde los últimos 40 años, incluso con la promoción directa del Estado. Véanse Ângela Ferreira (2006), Ruth Ataíde (1997) y Morais (2004).

<sup>7</sup> Semurb (2009) e IBGE (2010).

<sup>8</sup> El fenómeno de la urbanización brasileña se desencadenó desde los años 1940, aunque sólo se haya impulsado a partir de la década de 1960, implicando de forma diferenciada todas las regiones. En el año 2000 con una tasa de urbanización que alcanzaba ya los 81,2 por cien (en 1940 era 26,3 y en 1960 era 68, 86 por cien), se observa una verdadera inversión del lugar de residencia de la población del país. En términos absolutos este crecimiento impresiona aún más se consideramos que la población creció de 18,8 mil millones de personas (1940) para, aproximadamente, 138 mil millones (2000). La tendencia de crecimiento de la población urbana se confirmó en el censo de 2010, alcanzando los 160 mil millones, lo que corresponde a una tasa de urbanización de 84 por cien (IBGE, 2010).

Según puede verse en el Cuadro 7.1, entre los años 1991 y 2010, la población del municipio solo creció el 32,44 por cien, siendo 17,43 por cien en la primera década. Sin embargo, aunque tal crecimiento se presente bastante inferior al observado en las dos décadas anteriores (1970-1991), que fue de 129,55 por cien, los problemas generados por la urbanización dispersa se han profundizado, poniendo de manifiesto nuevos desafíos para los gestores urbanos<sup>9</sup>. En su conjunto, la configuración espacial del territorio y su modelo de urbanización reflejan también un proceso histórico de ocupación del suelo, no uniforme en el espacio y en el tiempo, que tuvo, en muchos momentos, una fuerte participación directa del Estado, por medio de la planificación urbanística y de intervenciones sectoriales en otros campos de la actividad urbana, así como de los otros agentes productores del espacio urbano. La acción de estos agentes, incluso con sus especificidades, dio como resultado un territorio urbanizado con las mismas contradicciones de la mayoría de las ciudades brasileñas y de otras ciudades mundiales, poniendo de manifiesto los problemas de exclusión socio-espacial, de escasez e inadecuación de viviendas, de precariedad en la oferta de suministros y equipamientos urbanos, así como de deterioro medioambiental.

Entre los hechos que contribuyeron al avance de dicho proceso, cabe subrayar la construcción y el desplazamiento del parque de viviendas hacia la periferia y algunas iniciativas económicas en la RMNatal que se llevaron a cabo entre finales de los años 1970 y la primera mitad de los 1980, en especial, la construcción de los polos industriales en los municipios de *Parnamirim*, *Extremoz* y *São Gonçalo do Amarante*. Este escenario ha venido consolidándose en el periodo reciente con la creación del nuevo polo industrial de *Macaíba*, el conjunto de obras en el entorno de la construcción del aeropuerto de *São Gonçalo do Amarante*, el desarrollo de las actividades de comercio y servicios y la expansión general de la RMNatal (Cuadro 7.2).

Por otra parte, a ejemplo de otras concentraciones urbanas del país, el municipio de *Natal* se ha enfrentado, también, con muchas dificultades para atender a las nuevas demandas sociales generadas por la urbanización acelerada y para poner en marcha un modelo de gestión que las atiende. Además de la crisis económica que se instaló en el país a partir de los años 1980 y la reducción drástica de los mecanismos de financiación pública<sup>10</sup>, la

---

<sup>9</sup> Los datos demográficos del municipio se actualizaron según el censo de 2010 referido.

<sup>10</sup> Este fue uno de los efectos de los Programas de Ajuste Económico [PAE] del Fondo Monetario Internacional [FMI] que imprimió nuevas reglas de financiación y control de los gastos públicos con base en la economía de mercado; afectando fuertemente a todos los países en desarrollo. Véase Mike Davis (2006) y Melo (1992 y 1990).



precariedad de las estructuras de planificación -en el ámbito de su concepción y acción práctica- no correspondió al movimiento y a las exigencias de la sociedad en la construcción del nuevo espacio urbano. Como una de las consecuencias, se acentuó un proceso de ocupación del suelo en el cual se ponen de relieve tres movimientos: el primero se expresa en la rígida separación funcional en la que se destaca el distanciamiento entre los espacios de producción, reproducción y consumo y, con él, el predominio de una acción libre del capital inmobiliario y casi ninguno control del Estado o más bien mucha permisividad y flexibilidad de la normativa urbanística.

El segundo movimiento es el que afirma la desigualdad socio-espacial, teniendo en cuenta el predominio de los altos grados de vulnerabilidad social y ambiental, que se expresan en los espacios de reproducción y consumo, conllevando a la formación de grandes escenarios de pobreza y segregación residencial, los cuales se confirman también en el bajo Índice de Desarrollo Urbano Mediano [IDH-M] medido para el municipio<sup>11</sup>. En este sentido, se considera que estos escenarios, aunque dominantes en los espacios periféricos formados, principalmente, a partir de la década de 1970, se manifiestan también en los espacios intermedios y definen la configuración socio-espacial del interior del núcleo urbano<sup>12</sup>.

El tercero movimiento denuncia el avance de la ocupación del suelo hacia los espacios naturales, los cuales constituyen un importante componente del paisaje urbano del municipio. En este proceso, que se impulsó a partir de finales de la década de 1970, merece destacarse la acción del capital inmobiliario y del llamado turismo inmobiliario, el cual ha

---

<sup>11</sup>Traducción del original *Índice de Desenvolvimento Humano Medio* [IDH-M], uno indicador que se elabora según una metodología del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo [PNUD]. Se basa en un indicador social estadístico que es resultado de un cálculo mediano según tres parámetros: esperanza de vida, educación y Producto Interno Bruto [PIB] per cápita en dólares. Entre los años 1991-2000, el IDH-M de Natal creció unos 7,50 por ciento, pasando de 0,733 en 1991 para 0,788 (escala de cero a uno). El municipio está entre las regiones del país con el Índice de Desarrollo Humano medio (de 0,5 a 0,8). Los datos respecto al IDH del Brasil forman parte del Atlas de Desarrollo Humano del Brasil (IPEA, 2000).

<sup>12</sup> La idea de vulnerabilidad social, desarrollada en los primeros capítulos se aplica a los espacios de pobreza y exclusión social, cuya espacialidad no se limita a las periferias, según consideraban los análisis de base marxista. Para Gustavo Busso (2001) la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar. Los espacios que se construyen según dichas condiciones forman los escenarios de la exclusión de los núcleos, en el territorio. Rubén Kaztman (2000), cuando plantea la noción de vulnerabilidad según varias dimensiones, "se remite a un estado de los hogares que varía en relación inversa a su capacidad para controlar las fuerzas que modelan su propio destino, o para contrarrestar sus efectos sobre el bienestar. [...] se presentan como resultado de un desfase o ausencia de sincronía entre los requerimientos de acceso de las estructuras de oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad y los activos de los hogares que permitirían aprovechar tales oportunidades" Kaztman (2000, p.8).

contado también con el apoyo del propio Estado en la promoción de las actividades de soporte al turismo (hoteles y infraestructura), así como la acción de la población sin techo y sin la renta necesaria para participar del mercado de tierras, que ocupa estos espacios para fines de vivienda, en su mayoría del tipo ilegal y marginal, acentuando aún más el grado de vulnerabilidad referido<sup>13</sup>.

En lo que respecta a los objetivos del presente capítulo, centramos la atención en los hechos producidos a partir de finales de los años 1970 y que relacionan la urbanización del municipio con la formación de los espacios de vivienda (reproducción y consumo), poniéndose énfasis en las acciones desarrolladas en las dos últimas décadas, las cuales se hacen presentes en los tres movimientos referidos. En esta perspectiva, el análisis se aleja de una lectura lineal del proceso, dedicándose atención especial al escenario de la vulnerabilidad social. Éste se define, principalmente, por los espacios de pobreza del municipio de los cuales forman parte, además de los definidos por la vivienda ilegal y marginal<sup>14</sup> que se profundiza en el capítulo siguiente, una parcela significativa de los espacios ocupados por la vivienda legal, en especial la que se produjo por el mercado formal bajo la promoción directa del Estado.

### *Organización territorial y otros aspectos demográficos*

La ocupación actual del territorio municipal observa una división administrativa definida por cuatro regiones (Norte, Sur, Este, Oeste) y treinta y seis barrios, los cuales presentan características morfológicas y socio-económicas bastante variadas y reflejan el modelo de crecimiento y de urbanización referidos<sup>15</sup> (Figura 7.2). Esta división refleja, también, la singularidad del sitio geográfico en el cual se ubica el municipio, que cuenta con el *Río Potengí /Jundiaí* y el Océano Atlántico como barreras físicas y límites territoriales, además de un conjunto de dunas y lagunas distribuidas por todo el interior del tejido urbano, dando como resultado un paisaje con muchos atractivos físicos y bellezas naturales, pero también con muchas fragilidades ambientales.

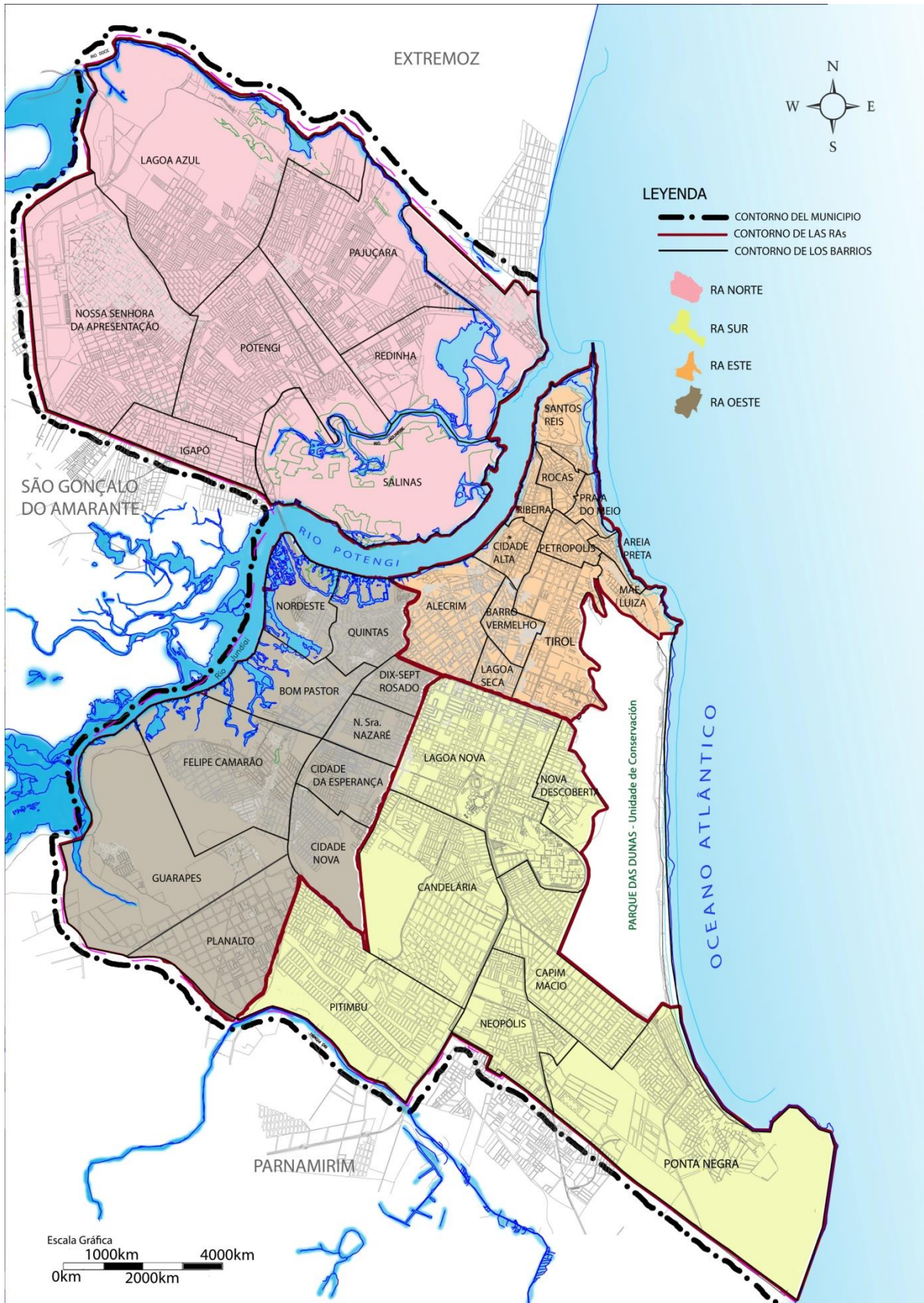
---

<sup>13</sup> Véase Martins (2006) en sus análisis sobre las ocupaciones irregulares en las áreas de recargas de acuífero y los márgenes de ríos y lagunas en el municipio de San Pablo (Brasil).

<sup>14</sup> Concepto similar al hábitat subintegrado desarrollado por Borja (1972) para el municipio de Barcelona(ES).

<sup>15</sup> La división administrativa se formalizó por medio de la Ley Municipal nº. 3.878/1989 y el concepto de región, aunque limitado y con poca autonomía de gestión fue inspirado en el de distrito aplicado en otros modelos de organización territorial y administrativa, como por ejemplo el de la ciudad de Barcelona.

**Figura 7.2 Organización Territorial del municipio de Natal - Regiones Administrativas (RAs) y Barrios**



Fuente: Elaboración propia desde Semurb, 2010.

El *Río Potengi* separa el municipio en dos grandes sectores o territorios: el del Norte, delimitado por la región que lleva el mismo nombre y el del Sur en el cual se ubican las regiones Sur, Este y Oeste. La ocupación del suelo en la RA Norte sólo se ha impulsado a finales de la década de 1970, por medio de la promoción pública de urbanizaciones para las clases populares, aunque se identifiquen señales de ocupación desde el siglo XIX, en especial en el barrio (o la playa) de la *Redinha*, ubicado en el encuentro de la orilla norte del río y el mar. De hecho, el proceso de ocupación del suelo del municipio se concentró, desde su fundación, en 1599 y, principalmente, a partir de finales del siglo XIX, en la otra orilla del río, empezando por la RA Este en los barrios centrales de la *Cidade Alta* y *Ribeira*, extendiéndose posteriormente a las regiones Sur y Oeste<sup>16</sup>.

En términos demográficos la densidad media de Natal en el 2010 es de 51,64 habitantes por hectárea, que corresponde la cual refleja el al comportamiento predominante en tres de las cuatro regiones administrativas y en veinte cuatro barrios, manteniendo, incluso, niveles próximos al que se presentaba en el 2000, cuando la densidad era de 45,76 hab./ha. Según puede verse en el Cuadro 7.3, sólo la RA Este sigue presentando grados más elevados de densidad (78,62 hab. / ha), en niveles bastante superior a las demás, pasando de los cincuenta por ciento de la media del municipio, a pesar de la pérdida de población respecto al año 2000. Sin embargo, las densidades en la mayoría de los barrios de esta parte de la ciudad siguen elevadas, en parte por la relación entre la población y la superficie que ocupan, siendo ésta la más pequeña entre las cuatro regiones. Ejemplos de dicha situación son algunos de sus barrios más antiguos y populares (*Rocas*, *Areia Preta*, *Mãe Luiza*), cuyas densidades representan hasta tres veces la media general<sup>17</sup>.

De hecho, el incremento poblacional del municipio desde la década de ochenta ha sufrido cambios en lo que respecta al conjunto del territorio. Mientras la RA Este, definida por los barrios centrales y más consolidados, ha sufrido un freno (crecimiento poblacional negativo), otro escenario demográfico empieza a definirse en la RA Norte, que tuvo su población aumentada en más de siete veces en el periodo reciente, pasando de los 41.310 habitantes en 1980 para los 146.854 en 1991, 244.743 en 2000 y 303.543 en 2010<sup>18</sup>,

---

<sup>16</sup>Las condiciones bajo las cuales se ha ocupado este territorio a lo largo del último siglo se detalla en otros apartados y capítulos, en los análisis sobre la acción del Estado (planificación urbanística y promoción de vivienda) en la formación de los espacios de vulnerabilidad social y ambiental.

<sup>17</sup>En el caso del barrio de *Areia Preta*, ubicado en una de las franjas marítima más presionadas por el mercado inmobiliario, las altas densidades se viabilizan también por medio de la normativa urbanística.

<sup>18</sup> IBGE (2000, 2010), Semurb (2010) y Rosa de Fátima Souza, 2008.

observándose un crecimiento, aunque decreciente, bastante superior a las otras regiones, siendo 255,49 por cien (1980 -1991), 66,66 por cien (1991-2000) y 24,03 por cien (2000-2010), respectivamente.

En las regiones Oeste y Sur el crecimiento poblacional en los periodos mencionados, aunque inferiores a la RA Norte, se ha mantenido positivo<sup>19</sup>. Por otra parte, las densidades se presentan en grados variables, siendo más elevadas en la RA Oeste (55,07 en el 1991, 57,21 en 2000 y 63,88 en 2010 hab. /ha), manteniéndose aún superior a la media del municipio. El hecho de que en 2010 las densidades de la RA Norte (55,07 ha. / ha) y de la región Sur (41,66 hab. / ha), se mantengan las más pequeñas, pueden explicarse, en parte, por la superficie que involucran (las más grandes del municipio), por la baja oferta de suministros urbanos y por las condiciones de edificabilidad de la normativa urbanística, que han sido, muchas veces, más restrictivas, se comparamos a otras partes del territorio municipal (Cuadro 7.3).

#### *Condicionantes urbanísticos y grados de vulnerabilidad social. La región y los barrios*

En lo que respecta la dimensión urbanística y las condiciones de habitabilidad los barrios se presentan también bastante diferenciados y pueden agruparse en dos tipos, que no siempre corresponden al movimiento demográfico referido. En los ubicados en las regiones Este y Sur, aunque las condiciones de habitabilidad se presenten más adecuadas a las necesidades de la vida urbana, aún persisten grandes focos de pobreza y de viviendas inadecuadas o precarias. En otros, la mayoría de los ubicados en las regiones Oeste y Norte, estas condiciones son bastante precarias, con grande concentración de asentamientos y viviendas ilegales y con predominio de una ocupación dispersa que refleja el modelo de urbanización periférica. Este escenario es producto también de las determinaciones urbanísticas, [Planes Directores Municipales] vigentes en las dos últimas décadas, según podrá comprobarse en los capítulos correspondientes<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>La diferencia de incremento poblacional entre los tres periodos puede comprenderse por medio del crecimiento del parque de vivienda (primer momento) y su siguiente reflujo (segundo y tercero momento), según se explicita a continuación. Véase también Ataide (1997) y Souza (2008).

<sup>20</sup> Las condiciones de edificabilidad se presenta en el análisis de la normativa urbanística (capítulos 10 y 11).

**Cuadro 7.3. Situación Urbanística X Áreas de Expansión Demográficas (AEDs)**

AED <sup>1</sup>	Barrios	Area <sup>2</sup> (Ha)	Población			Dens. (Hab/Ha)	
			1991	2000	2010	2000	2010
<b>Región Norte</b>							
1	<i>Potengi</i>						
2	<i>Igápo; Salinas</i>						
3	<i>N. Sra.da Apresentação</i>						
4	<i>Lagoa Azul</i>						
5	<i>Pajuçará; Redinha</i>						
Cinco AEDs / siete barrios		<b>5.511,82</b>	<b>143.935</b>	<b>244.743</b>	<b>303.543</b>	<b>44,40</b>	<b>55,07</b>
<b>Región Sur <sup>3</sup></b>							
6	<i>Lagoa Nova; Nova Descoberta</i>						
7	<i>Parque das Dunas; Capim Macio</i>						
8	<i>Ponta Negra</i>						
9	<i>Neópolis</i>						
10	<i>Pitimbu</i>						
11	<i>Candelária</i>						
Seis AEDs / Siete barrios		<b>5.167,96<sup>2</sup></b>	<b>145.274</b>	<b>155.884</b>	<b>166.494</b>	<b>39,01</b>	<b>41,66</b>
<b>Región Este</b>							
12	<i>Cidade Alta, Ribeira; Rocas</i>						
13	<i>Santos Reis; Mãe Luiza; Praia do Meio; Areia Preta;</i>						
14	<i>Petrópolis; Tirol</i>						
15	<i>Barro Vermelho; Alecim; Lagoa Seca;</i>						
Cuatro AEDs / doze barrios		<b>1.466,49</b>	<b>128.772</b>	<b>116.106</b>	<b>115.297</b>	<b>79,17</b>	<b>78,62</b>
<b>Región Oeste</b>							
16	<i>Cidade da Esperança</i>						
17	<i>Cidade Nova; Guarapes; Planalto</i>						
18	<i>Felipe Camarão</i>						
19	<i>Bom Pastor</i>						
20	<i>Nordeste; Quintas</i>						
21	<i>Dix-Sept Rosado; Nazaré</i>						
Seis AEDs / Diez barrios		<b>3.418,87</b>	<b>185.906</b>	<b>195.584</b>	<b>218.405</b>	<b>57,21</b>	<b>63,88</b>
<b>Total<sup>3</sup></b>		<b>15.565,14</b>	<b>606.887</b>	<b>712.317</b>	<b>803.739</b>	<b>45,76</b>	<b>51,64</b>

Notas:

1) Las AEDs se identifican por medio del Código del municipio que poseen 11 dígitos más el número del sector. Ejemplo: la AEDs del barrio *Potengi* se identifica con el Código 24081029990 – 01.

2) La superficie no incluye el área correspondiente al *Rio Potengi*. La densidad se mide teniendo en cuenta sólo la superficie líquida de las regiones.

3) Incluye el espacio natural del *Parque das Dunas* (1.172 ha) que no se constituye un barrio, siendo definido como Zona de Protección Ambiental [ZPA 02] en la normativa municipal. Según el Informe Estadístico anual del municipio, su población ha disminuido progresivamente desde el 1991, pasando de los 21 habitantes para tan sólo 03 en 2010 (Semurb, 2010, p. 122).

Fuente: Elaboración propia desde IBGE (2000, 2010) y SEMURB, 2010.

En el primer grupo, los diecinueve barrios ubicados en las regiones Este y Sur y que abrigan treinta y cinco por ciento de la población del municipio (281,791 personas), se incluyen la mayoría de los sectores considerados "más favorecidos" desde los ámbitos sociales, económicos y urbanísticos. En los barrios de estas dos regiones la Sur se concentra la población de más altos ingresos (especialmente en *Petrópolis*, *Tirol*, *Candelária*, *Capim Macio* y *Ponta Negra*). En éstos, a pesar de la disminución del crecimiento poblacional en las dos últimas décadas, se concentra también una buena oferta de suministros y equipamientos urbanos, además de una mayor actividad comercial. Sin embargo, la RA Este también concentra muchos espacios de pobreza, los cuales se ubican, principalmente, en los barrios que forman parte del núcleo urbano central, algunos existentes desde la fundación de la ciudad y principios del siglo XX. En estos barrios, como *Rocas* y *Alecrim* y sectores de la *Cidade Alta* y *Mãe Luiza*, la renta media familiar es inferior a tres Salarios Mínimos [SM] y se practican las densidades poblacionales más elevadas, llegando a los 158,12 hab./ha en las Rocas y a los 154,33 en *Mãe Luiza*<sup>21</sup>.

El segundo grupo, que reúne los diecisiete barrios de las regiones Norte y Oeste y concentra el sesenta y cinco por ciento de la población del municipio (521,948 habitantes) y aproximadamente sesenta y dos por ciento de los domicilios ocupados, es formado por la grande mancha de pobreza del municipio, cuya renta media de la mayoría de la población es inferior a dos SM (aproximadamente 600 dólares). Estas dos regiones, especialmente la Oeste, son también las menos favorecidas con la oferta de suministros urbanos y equipamientos urbanos. Aunque presenten comportamientos demográficos y formas de ocupación distintas, poseen un territorio fuertemente marcado por la informalidad, la precariedad urbanística y la vulnerabilidad socio-ambiental (Figura 7.3 y Figura 7.4).

Esta situación se ha comprobado en el estudio que dio como resultado una propuesta de Política de Vivienda de Interés Social [PHIS] para el municipio<sup>22</sup>. Según este estudio, la población con más bajos ingresos se concentraba en las áreas de alta vulnerabilidad,

---

<sup>21</sup> La densidad media de Natal es de 51,64 hab./ha. En los barrios de renta más alta, la población residente cobra sueldos superiores a los cinco SM y algunos, como *Petrópolis* y *Tirol* en la región Este alcanzan valores superiores a veinte SM. Entre los barrios cuya población cobra sueldo más bajos merece destaque el de *Mãe de Luiza* con sólo 2,05 SM (Semurb, 2010). En cifras del año 2011, un SM a aproximadamente 300 dólares.

<sup>22</sup> Traducción del original "Política Habitacional de Interés Social [PHIS], cuya propuesta se concluyó todavía en el 2004. En su elaboración se utilizó los informes oficiales existentes en el municipio sobre las temáticas urbanísticas y de vivienda, así como los indicadores utilizados por algunos organismos de investigación social, tales como: IBGE-PIM/SIDRA, METRODATA/Observatorio das Metrópolis/núcleo Natal y El PNDU/IDH 1991/2001. Véase (UFRN / FUNPEC /SEMTHAS, V. 1 y 3, p. 81 y V, p. 29, 2004).

definidas por los barrios más precarios desde el punto de vista social, urbanístico y de inadecuación de vivienda, situación que aún predomina, principalmente, en las regiones Oeste y Norte y en algunos barrios de la región Este, donde se concentran también muchos asentamientos precarios<sup>23</sup>. Estos asentamientos, viejos y nuevos espacios de vivienda ilegal, que incluyen en especial las *vilas*, las *favelas* y los *loteamientos clandestinos*, denominados también de Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], se construyeron de forma irregular con respecto a la normativa urbanística, algunos, incluso en áreas de fragilidad ambiental, generando por ello graves problemas de deterioro<sup>24</sup>. En la región Oeste se concentran la mayor parte de las *favelas* y *vilas* y en la Norte la mayoría de los *loteamientos clandestinos* y de los núcleos de urbanización promovidos por Estado para los sectores sociales de bajos ingresos (Figura 7.3 y Figura 7.4).

Teniendo en cuenta los grados acentuados de precariedad urbanística y de vivienda de estos asentamientos y del conjunto del tejido urbano, la PHIS propuso una ampliación de las AEIS, la cual se apoyó en la delimitación de los espacios de pobreza construidos de forma ilegales o legales, que se revelaron en el mapa social del municipio, a la que denominó "Mancha de Interés Social [MIS]"<sup>25</sup>, según puede verse en la Figura 7.3.

Para tal proposición, además de la consideración de las dimensiones sociales y urbanísticas referidas, los espacios de pobreza se definieron como aquellos ocupados mayoritariamente por la población que cobra hasta tres SM, lo que correspondía el año de 2000 a casi 60, 79% de los cabezas de familia. Para ello, se adoptó también como referencia la clasificación del IBGE para las unidades geográficas del municipio, la cual organiza los 36 barrios en 21 sectores, definidos como Áreas de Expansión Demográfica [AEDs], según se explicita en el Cuadro 7.3 y Figura 7.2, Figura 7.3 y Figura 7.4<sup>26</sup>. Según el censo de 2000 y el estudio referido (Cuadro 7.4), entre los 177.779 jefes de familia, 108.063 se incluyeron en este grupo de renta.

---

<sup>23</sup>En la región Este la vivienda precaria está más concentrada en los barrios centrales ubicados en los márgenes del Rio Potengí y del Parque das Dunas, dos de los principales espacios protegidos del municipio.

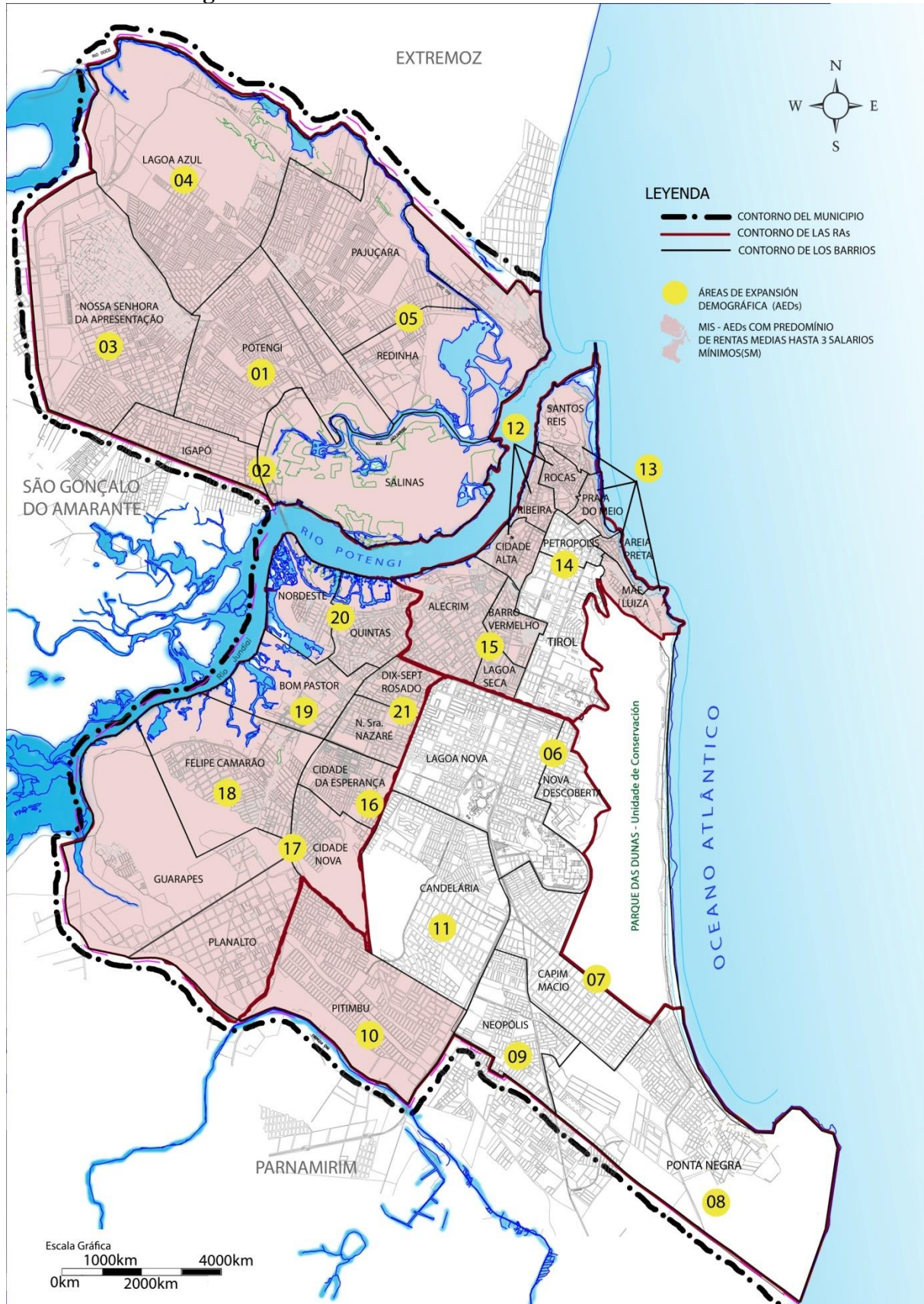
<sup>24</sup>La clasificación de estos asentamientos como Especial y la creación del concepto de AEIS en Natal tiene origen en el Plan Director de 1994, según se explicita en detalle en los capítulos siguientes. El concepto se vincula a los cambios producidos en la normativa urbanística en ámbito nacional desde finales de 1980, según se ha demostrado en la segunda parte de la Tesis.

<sup>25</sup>Aunque se haya incorporado el concepto de la MIS en el Plan Director de 2007 (Ley 082/07), la PHIS sigue pendiente de aprobación en el ejecutivo y legislativo municipales.

<sup>26</sup>Los límites de diez AEDs coinciden con los límites de los barrios y llevan el mismo nombre. Once AEDs se formaron a partir de la reunión de dos o más barrios (IBGE, 2000).



Figura 7.3. La Mancha de Interés Social de Natal - MIS



Fuente: Elaboración propia desde UFRN/FUNPEC/SEMTHAS, V. 3, 2004.

En el Cuadro 7.4 puede verse, también, que más de 70 por cien (72. 297) cobraba entre medio y dos SM, hecho que afirma aún más el grado de necesidades de vivienda y confirma la importancia de la variable "renta" para definir la MIS. Cabe subrayar, que además del lugar que los bajos ingresos del cabeza de la familia ocupan en la definición del grado de vulnerabilidad en la pirámide social, si consideramos la renta media familiar tenemos que sólo en las *favelas* 15.233 familias cobran una renta máxima de los tres SM<sup>27</sup>.

**Cuadro 7.4. Cabezas de familias con renta hasta tres Sueldos Mínimos (3 SM)<sup>28</sup>**

Renta en S.M.	Cabezas de Familia		Renta media X AEDs y barrios
	Absoluto	%	
Sem Rendimentos	15.225	8,56	AEDs 2(Salinas)
0 a ½ S.M	1.893	1,05	AEDs 17(Guarapes)
½ a 1 S.M	34.298	19,29	
1 a 2 S.M	37.899	21.31	
2 a 3 S.M	18.748	10,54	AEDs 3; 4; 5; 13(Mãe Luiza); 17(Cidade Nova; Planalto); 18; 19, 20 (Quintas)
<b>TOTAL</b>	<b>108.063</b>	<b>60,79</b>	

Fuente: UFRN/FUNPEC/SEMTHAS (2004); IBGE (2000) y Semurb (2010).

Para dimensionar las condiciones de habitabilidad, se ha considerado el concepto de necesidades habitacionales [necesidades de viviendas], teniendo en cuenta dos indicadores: el déficit de la vivienda y la inadecuación de la vivienda<sup>29</sup>. El primero se define como "las necesidades de reposición total de las viviendas precarias, atendiendo a las demandas que pueden responder a las condiciones establecidas" y observa un conjunto de indicadores tales como: las familias que comparten viviendas, los domicilios improvisados, que se utilizan para vivienda aunque se hayan construidos para otro fin y las habitaciones cedidas o alquiladas en una misma vivienda. El segundo, se aplica a aquellas que poseen determinados tipos de carencias que comprometen las condiciones de habitabilidad, considerándose, en especial, la ausencia de infraestructura y suministros urbanos, las altas densidades domiciliarias, cuando sean (por unidad habitacional o por habitación)<sup>30</sup>.

<sup>27</sup>Para la elaboración de los cuadros 4 y 5 y sus respectivos análisis, también se ha considerado los datos censitarios del año 2000 respecto al total de domicilios ocupados utilizados en la propuesta de la PHIS, en razón de la falta de nuevos estudios respecto a las demandas por necesidades de viviendas. Véase IBGE (2000), SEMTHAS / UEM (2001), Ataide et al (2004) y UFRN / FUNPEC / SEMTHAS (2004).

<sup>28</sup>Otros barrios como *Potengi, Santos Reis, Nordeste, Dix-sept Rosado, Cidade da Esperança* presentan también una vulnerabilidad social similar: los cabezas de familias cobran entre 3 y 4 S.M.

<sup>29</sup>Conceptos que orientan la PHIS referida. Véase UFRN/FUNPEC/SEMTHAS, 2004.

<sup>30</sup>Las altas densidades domiciliarias se considera cuando las viviendas poseen más de tres personas por cada unidad habitacional. *Ibden*, 2004.

**Cuadro 7.5. Demanda potencial según las necesidades de vivienda. Una síntesis**

Demanda potencial		Domicilios	%
Domicilios ocupados en Natal		177.783*	100
<b>Demanda por nuevas viviendas (1)</b>		<b>23.941</b>	<b>13</b>
<b>Demanda por mejoras</b>	Inadecuación por densidad poblacional	15.355	9
	Inadecuación por infraestructura	55.127	31
<b>Total (2)</b>		<b>70.482</b>	<b>40</b>
<b>Total (1 + 2)</b>		<b>94.224</b>	<b>53</b>

\* En el 2010 los domicilios ocupados alcanzaron la cifra de los 270, 307 (Semurb, 2011). Por otra parte, no existen aún estudios actualizados respecto a las nuevas demandas habitacionales, según las tipologías referidas, que nos permitan realizar nuevas proyecciones.

Fuente: UFRN/FUNPEC/SEMTAS, V. 3, 2004.

El concepto de necesidad de vivienda posibilita una comprensión integrada de las condiciones de habitabilidad del municipio, permitiendo una conjunción de los indicadores del déficit y de la inadecuación, aunque los últimos se presenten de forma más acentuada. Mientras los indicadores del déficit revelan una carencia de 23.941 viviendas en el 2000, correspondiendo a 13 por cien de las necesidades, los indicadores de la inadecuación, que están concentrados en los barrios socialmente más vulnerables, revelan una carencia de 40 por cien, siendo: 31 por cien (55.127 viviendas) por infraestructura y nueve por ciento (15.355 viviendas) por los altos grados de densidad domiciliar. En el total, las demandas potenciales de vivienda, según los criterios de necesidades sociales, alcanzan los 53 por cien, llegando casi a 95.000 viviendas (Cuadro 7.5). Si tenemos en cuenta tan sólo la densidad domiciliar de tres personas por domicilio, considerada óptima en el estudio, tendríamos ya una situación preocupante que revela alguna clase de necesidad de vivienda para casi 300.000 personas, lo que corresponde a unos treinta y ocho por cien de la población de Natal en el 2010, (803.739 habitantes), según consta en el Cuadro 7.1<sup>31</sup>.

En lo respecta la inadecuación por infraestructura, los datos reflejan también una situación que está presente en casi todo el territorio, la cual se expresa de distintas formas, según la región y la clase de suministros urbanos. De hecho, en 80 por ciento de los barrios se observa condiciones adecuadas de oferta de agua, energía eléctrica y recogida de basura. Por otra parte, la situación más crítica se ubica en la ausencia de recogida y tratamiento de las aguas residuales y fecales, la cual, es más visible en las áreas delimitadas por los barrios de la región Oeste como *Cidade Nova*, *Guarapes* y *Planalto*. Esta variable ha contribuido para incluir dichos sectores de la ciudad en el grupo que presenta las más altas carencias de

<sup>31</sup>Para los cálculos de las carencias de vivienda se consideraron los datos poblacionales del censo demográfico del año 2000, que presentaba una población de 712.317 para Natal (IBGE, 2000). Los estudios existentes no consideran las estimativas poblacionales para 2010. IBGE (2000, 2010) y Semurb (2009).

inadecuación de viviendas por infraestructura. Otros barrios de la misma región (*Felipe Camarão* y *Bom Pastor*) y de la Norte (*Igapó*, *Salinas* y *Nossa Senhora da Apresentação*) constituyen el escenario más crítico de la inadecuación por infraestructura en general, sea, las áreas del municipio que presenten los índices más bajos de habitabilidad en razón de la falta o poca oferta de suministros urbanos<sup>32</sup>.

En el caso de la inadecuación por densidad, que está presente en todas las AEDs (Figura 7.3), hay una mayor concentración en los barrios que también presentan problemas de inadecuación por infraestructura. En lo que respecta a la cantidad piezas por domicilio, casi todas las AEDs de las regiones Oeste y Norte poseen poco más de diez por cien de las viviendas con tres piezas por domicilio (unidad residencial). Sin embargo, la situación más crítica está en los barrios de *Pajuçara* y *Redinha* (RA Norte) con diez ocho por cien y de *Cidade Nova*, *Guarapes* y *Planalto* (19,8 %), *Felipe Camarão* (16,60%) y *Bom Pastor* (21,1%) todos de la RA Oeste. Dicha situación se agrava cuando se considera la densidad demográfica, teniéndose en cuenta que la mayoría de los domicilios de estos barrios poseen tan sólo una o (poca veces) dos piezas. Así, todos los barrios mencionados presentan densidades inadecuadas, con más de tres personas por domicilio, en índices superiores a 30 por cien, siendo aún más elevada en los ubicados en las AEDs de *Cidade Nova-Guarapes-Planalto* (43,6%) y *Felipe Camarão* (42,2 %). Esta última es también la que presenta los más altos grados de vulnerabilidad social, teniéndose en cuenta que más de 40 por cien de su población cobra ingresos mensuales que varían entre cero y medio SM<sup>33</sup>.

Entre las AEDs de la RA Este, la situación más crítica es la que se presenta en los barrios de la *Cidade Alta*, *Ribeira* y *Rocas*, tanto para la relación entre las piezas por domicilio (solo 12,9% con tres) como para la cantidad de los ocupantes (25,3% con más de tres personas por domicilio) y en *Santos Reis*, *Praia do Meio*, *Areia Preta* e *Mãe Luiza*, con 18,5 y 37,8 por cien, respectivamente. Sin embargo, en las AEDs de la RA Sur, los problemas con inadecuación por densidad disminuyen de intensidad, en las dos variables. La situación más crítica es la de *Ponta Negra*, con 10,5 por cien de las viviendas con hasta tres piezas y 20,8 por cien con más de tres ocupantes (*Vila de Ponta Negra*). Las AEDs menos críticas de esta región son la de *Petrópolis-Tirol* respecto a la cantidad de piezas (sólo 1,3%) y la del *Parque das Dunas-Capim Macio* respecto a la densidad domiciliar

---

<sup>32</sup> IBGE (2000, 2010) y UFRN/FUNPEC/SEMTHAS (2004).

<sup>33</sup>En valores de julio de 2011, 0,5 S.M correspondía a 152 dólares, aproximadamente. UFRN/FUNPEC/SEMTHAS, V. 2, 2004, p. 19 y 25, apud IBGE (2000), UFRN/FUNPEC/SEMTHAS (2004) y Semurb (2009 y 2010).

(sólo 5,9 % de las viviendas son ocupadas con más de tres personas por unidad)<sup>34</sup>. Cabe señalar, que en algunas de estas AEDs y en las que presentan bajos índices de inadecuación (por densidad o infraestructura) de las otras regiones administrativas, principalmente las que conforman el entorno periférico, también se observa una notable concentración de urbanizaciones y polígonos de vivienda, formas de producción que se presenta en el apartado siguiente, poniéndose en relieve la vivienda formal promovida por el Estado. El análisis respecto a la vivienda informal y sus efectos sobre el medio se presenta en el capítulo 8.

### **El territorio que se urbaniza por medio de la vivienda social protegida**

En efecto, la configuración del territorio y en especial la formación de los espacios de consumo de Natal han estado fuertemente marcadas por la presencia de los proyectos de vivienda protegida llevados a cabo desde finales de la década de los 1960 y, de forma más intensa, en el período comprendido por la segunda mitad de la década de 1970 y mediados de los años 1980.

Por otra parte, a pesar de los cambios en la política de vivienda de ámbito nacional llevados a cabo a partir de la segunda mitad de 1980, la acción de los agentes públicos y privados en proyectos de vivienda social en Natal se mantuvo visible, en especial, en las dos RAs Norte y Sur, conllevando a la consolidación del proceso de urbanización dispersa iniciado a finales de 1960. En este apartado se evidencia dos momentos de esta producción: el que se realizó bajo la dirección del BNH (hasta mediados de 1980) y que fue dirigido a todos los niveles de renta previstos en los programas de vivienda social y que también corresponde al periodo en que se elaboró y se aprobó la primera ley de uso y ocupación del suelo del municipio; el más reciente (hasta mediados de los años 2000), enmarcado por una mayor producción de vivienda social (o de interés social) dirigida, especialmente, a la población con bajos ingresos, cuando Natal ya disponía de instrumentos urbanísticos y ambientales aplicados a la gestión del uso del suelo.

---

<sup>34</sup>Las AEDs se clasifican según el Cuadro 3. Los datos respecto a la inadecuación por densidad se elaboraron a partir de: UFRN/FUNPEC/SEMTAS (V. 2, 2004, p. 25; IBGE, (2000) y OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES / Metrodata (2002).

### *La producción formal de vivienda masiva (y aislada) en las décadas de los 1970 y 1980*

El impacto que se produjo en el territorio, implicando diversas AEDs, con la gran cantidad de proyectos de urbanizaciones construidas en las décadas de 1970 y 1980 en la región Norte, se repitió en la región Sur, habiendo ésta recibido también una gran cantidad de polígonos de vivienda, tipología que allí se convirtió en predominante. Las urbanizaciones se llevaron a cabo por medio de las dos formas de promoción (pública y privada), mientras los polígonos de vivienda se construyeron por medio de la promoción privada. Una característica común a los proyectos de promoción pública era el nivel de renta de la población beneficiaria, limitado a cinco Salarios Mínimos [SM]. Para los de promoción privada, la renta se ampliaba a doce S.M, siendo todos definidos como de interés social.

En las dos décadas referidas la ocupación del suelo de las periferias Norte e Sur del municipio se desarrolló con intensidades antes nunca vistas, consolidando la expansión territorial que se había estimulado con las parcelaciones, desde finales de la década de 1940. Dicho proceso se impulsó con las grandes inversiones del gobierno federal en los campos de la vivienda social e infraestructura viaria, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de 1970, cuando se puso en marcha las acciones correspondientes a las metas del II Plan Nacional de Desarrollo [II PND] de los gobiernos militares.

En los primeros diez años de actuación del Banco Nacional de Vivienda [BNH], las acciones y inversiones en Natal fueron poco significativas, con la conclusión de algunos proyectos de urbanizaciones ubicados en las periferias Oeste (*Cidade da Esperança*, 1964 - 1970) y Sur (*Potilândia* en, 1968, *Neopolis* y *Mirassol*, en 1971 y 1972, respectivamente)<sup>35</sup>. A partir de mediados de 1970 y hasta principios de 1980 (hasta el 1984), el Estado promocionó la construcción de 32.000 viviendas, distribuidas en veinte y dos núcleos de urbanización, todos ubicados en las RAs Norte y Sur del municipio y implicando a poco más de 176.000 habitantes, lo que correspondía a aproximadamente el 40 por ciento de la población. Dichas acciones se llevaron a cabo por medio de las Cooperativas de viviendas denominadas Empresa de Vivienda Popular del RN [COHAB] e *Instituto de Orientación a las Cooperativas de Vivienda* [INOCOOP]<sup>36</sup>, que se crearon en el ámbito de los gobiernos

---

<sup>35</sup>Las urbanizaciones *Cidade da Esperança* y *Potilândia* se construyeron por medio de la coordinación y financiación Fundación de Vivienda Popular del Rio Grande do Norte [*Fundação de Habitação Popular do Rio Grande do Norte* - FUNDHAP] a quien correspondía, hasta el 1963, la responsabilidad por de las acciones en vivienda popular antes del BNH (Caliane Almeida, 2005).

<sup>36</sup>Traducción de: *Companhia de Habitação popular do RN* [COHAB] e *Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais* [INOCOOP].

provinciales y formaban parte de la estructura de la Política de Vivienda del BNH. La primera, a quien correspondía los programas de promoción pública (estratos más bajos de renta - hasta cinco S.M) y la segunda, responsable por programas de promoción pública y privada (estratos de renta más elevadas - hasta doce S.M).

Aunque inseridos en los programas de “viviendas de interés social” del gobierno federal, los beneficiarios de casi la totalidad de estos programas, incluso los de promoción pública, que se caracterizaban por la construcción de nuevas viviendas, cobraban ingresos superiores a tres SM, llegando, a veces, a los diez sueldos, en el caso de algunos proyectos ubicados en la RA Sur, tales como las urbanizaciones de *Ponta Negra* y *Alagamar*. En dicho escenario se pone de relieve también en Natal los problemas que enmarcaron la política habitacional del BNH en ámbitos nacionales, realzando la prevalencia de los objetivos económicos (la vivienda como mercancía) y el abandono de los objetivos sociales que en su origen planteaba, no logrando aminorar las condiciones de precariedad habitacional y la vulnerabilidad social de sectores de poca o ninguna renta<sup>37</sup>.

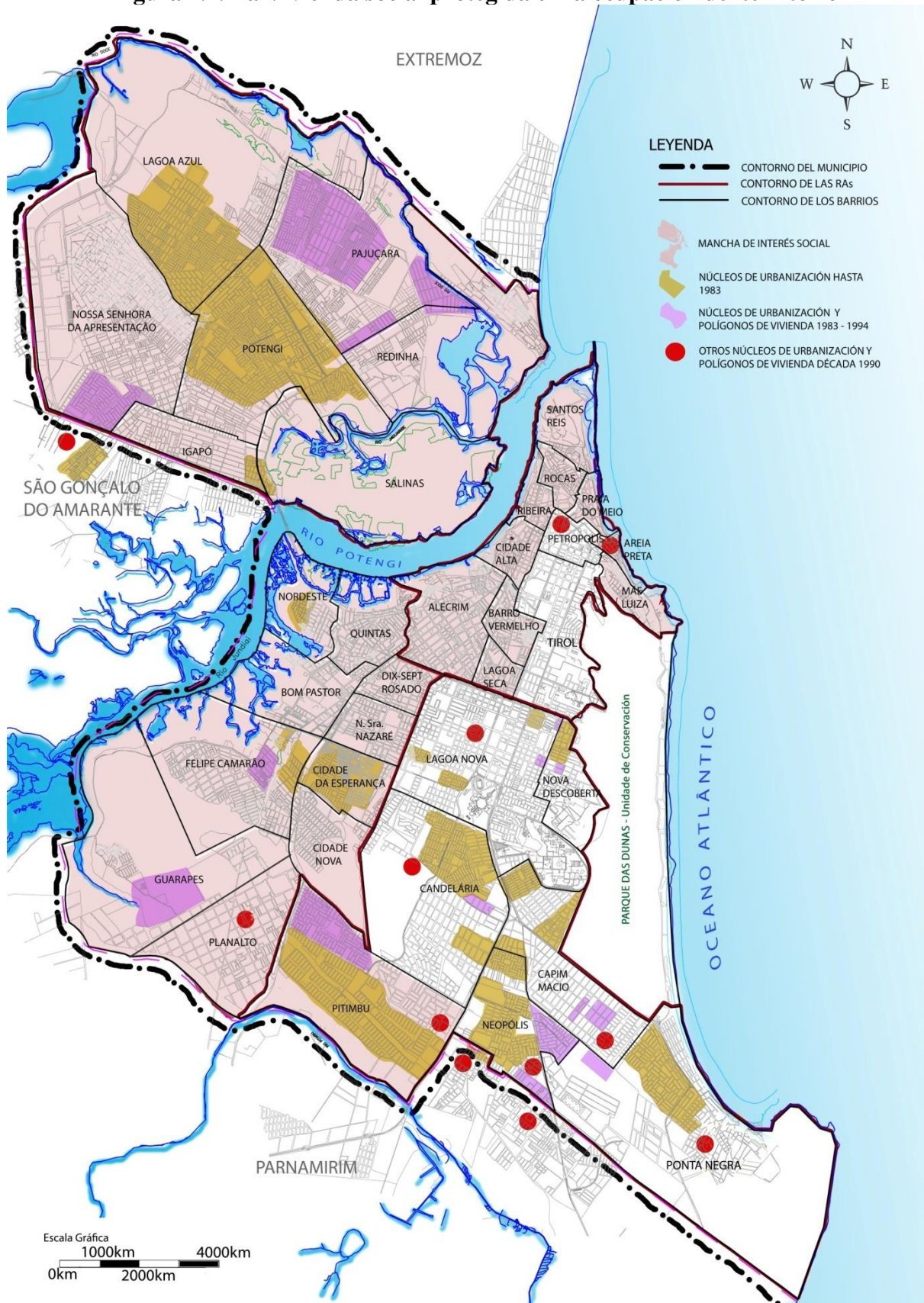
Entre los proyectos construidos en Natal, sólo una pequeña parte (730 viviendas, unos 2,2 por cien del total producido) se clasificaba en esta categoría. Estas viviendas se ubicaban en la RA Oeste, en el barrio de *Felipe Camarão* y formaban parte de una clase de programa especial de producción, creado a partir del II PND y dirigido a la población de bajos ingresos que vivía, principalmente, en los asentamientos precarios (*favelas, loteamentos clandestinos...*). En realidad, estos programas también llamados “alternativos”<sup>38</sup>, correspondieron a las primeras iniciativas del gobierno federal en el campo de la vivienda social que no se limitaban a la construcción de unidades nuevas. En ellos se planteó, por primera vez, la posibilidad de financiación de proyectos de mejoras y legalización urbanísticas de los asentamientos informales. Sin embargo, poco se concretó a partir de ellos, puesto que el Estado no disponía aún de los instrumentos de gestión urbanística adecuados a su regularización, ni tan poco de recursos humanos y financieros necesarios a su efectucción.

---

<sup>37</sup>Situación que conllevó a la crisis del sistema financiero conducido por el BNH y a las reformas que se impulsaron a partir del MNRU y de la Constitución Federal (Arretche (1990), Melo (1992) y Ataíde (1997)).

<sup>38</sup> Entre estos cabe destacar los “programas *Crescer e Capital*”, que se orientaban a la construcción de viviendas, incluyendo la infraestructura básica, la legalización de tierras pública en régimen de posesión, la legalización y mejoras de los núcleos de viviendas subnormales, bajo la forma de de construcción por ayuda mutua (...). (IPLANAT, 1994 p.39) y Ataíde (1987, p. 92).

**Figura 7.4. La Vivienda social protegida en la ocupación del territorio**



Fuente: Elaboración propia desde Ataíde (1997), SEMTHAS (2001); MORAIS (2004), SEMURB (, 2010) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS (V. 3, 2004).



Por otra parte, no cabe duda que, a pesar de la poca efectividad, dichos propósitos fueron muy importantes en los primeros estudios sobre la configuración urbanística y habitacional de Natal, que, a principios de la década de 1980, ya poseía algo en torno de 36 favelas en su territorio, reuniendo casi 7.000 barracas y alojando una población de aproximadamente 33.000 personas, lo que correspondía, hasta entonces, a ocho por cien de la población del municipio. Estos asentamientos se ubicaban, principalmente, en las RAs Este (13 favelas), Oeste (12 favelas) y Sur (09 favelas), habiendo aún en aquellos años poca concentración de asentamientos precarios en la RA Norte. Este escenario va cambiar de forma significativa a partir de finales de los 1980, especialmente, durante la década de 1990, cuando la ocupación del suelo en la RA Norte, impulsada por los núcleos de urbanizaciones, se consolida, incluso, con nuevos proyectos en otras porciones territoriales aún más periféricas, impulsando la urbanización dispersa hacia la territorio metropolitano y creando las condiciones para la formación de nuevos espacios de consumo y de vulnerabilidad socio ambiental.

Además de los programas de vivienda referidos, la urbanización dispersa del municipio también se impulsó por medio proyectos de infraestructura vial y de transportes<sup>39</sup>, que incluyeron la construcción de los actuales grandes ejes viales de la ciudad, incluso los actuales corredores de autobuses que conectan las áreas centrales a los diversos barrios periféricos, en especial los que se crearon a partir de las urbanizaciones (primer momento) en la RA Norte y de los polígonos de vivienda (segundo momento) en la RA Sur<sup>40</sup>.

De hecho, en este proceso, todo el territorio municipal se ha convertido en área urbana, con elevado incremento demográfico en los ejes norte y sur del municipio (Cuadro 7.1 y Cuadro 7.2). En este escenario algunos núcleos de urbanización se evidencian, tales como los parques residenciales de *Ponta Negra* y *Cidade Satélite* en el Sur, que se ubican en los límites territoriales con los vecinos municipios de *Parnamirim* y *Macaíba* y los de *Santa Catarina*, *Pajuçara*, *Nova Natal*, en el norte, que se ubicaron en áreas hasta entonces con características rurales. La expansión hacia el norte, indujo la ocupación del suelo hacia los municipios de *São Gonçalo do Amarante* y *Extremóz*, que también forman parte de la RMNatal.

---

<sup>39</sup> Dichas acciones se denominan, actualmente, programas y proyectos de movilidad.

<sup>40</sup>En estas acciones fueron especialmente importantes las acciones vinculadas al Proyecto CURA (*Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada* - Comunidad Urbana de Rápida Recuperación) y el Proyecto AGLURB (Aglomerado Urbano). Véase Ataíde, 1997.

Cabe señalar, en especial, los cambios en la ocupación de la RA Norte desencadenados a partir de la construcción del nuevo parque de viviendas, en razón de su posición en el escenario de vulnerabilidad socio-ambiental del municipio. En las dos últimas décadas del siglo XX, la ocupación del suelo de dicha región se ha caracterizado por un crecimiento más acelerado que las demás regiones, tanto sea en los aspectos demográficos, cuanto urbanísticos<sup>41</sup>.

Esta región, más que cualquiera otra fracción territorial, fue la que recibió la mayor parte de los proyectos de promoción pública, coordinados por la COHAB, y dirigidos a las poblaciones con bajos ingresos (hasta 5 SM) ya referidos. Entre finales de la década de 1970 y la primera mitad de 1980, todavía antes del cierre del BNH<sup>42</sup>, el Estado construyó en esta región, sólo para el mercado formal, más de 16.000 viviendas (más de 50 por ciento del total de domicilios de la región hasta el 1991), distribuidos en trece grandes urbanizaciones de viviendas unifamiliares<sup>43</sup>. Dicho crecimiento se ha mantenido, incluso, aumentado en la década de 1990, con fuerte presencia de los asentamientos precarios, en intensidades nunca manifiestas en la región.

Así, la ocupación de Natal que, hasta mediados de 1960, se concentraba en los barrios del núcleo central (RA Este) y en algunos núcleos aislados de poblaciones tradicionales, como el barrio de *Nova Descoberta* y las playas de *la Vila de Ponta Negra* (RA Sur) y *Redinha* (RA Norte), alcanza los límites territoriales del municipio a principios de la década de 1980, según puede verse en el Cuadro 7.6 y las Figura 7.4, Figura 7.5 y Figura 7.6.

En este período, la población más que duplicó (160.253 habitantes en 1960 para los 416,898 en 1980). Aunque en menor intensidad, dicha tendencia de crecimiento se mantuvo en la década siguiente, cuando se concluyeron (1982-1984) la mayoría de los proyectos de urbanización previstas para el periodo, especialmente en la RA Norte, contribuyendo a que la población del municipio alcanzara, en el 1991, la cifra de 606, 887 habitantes.

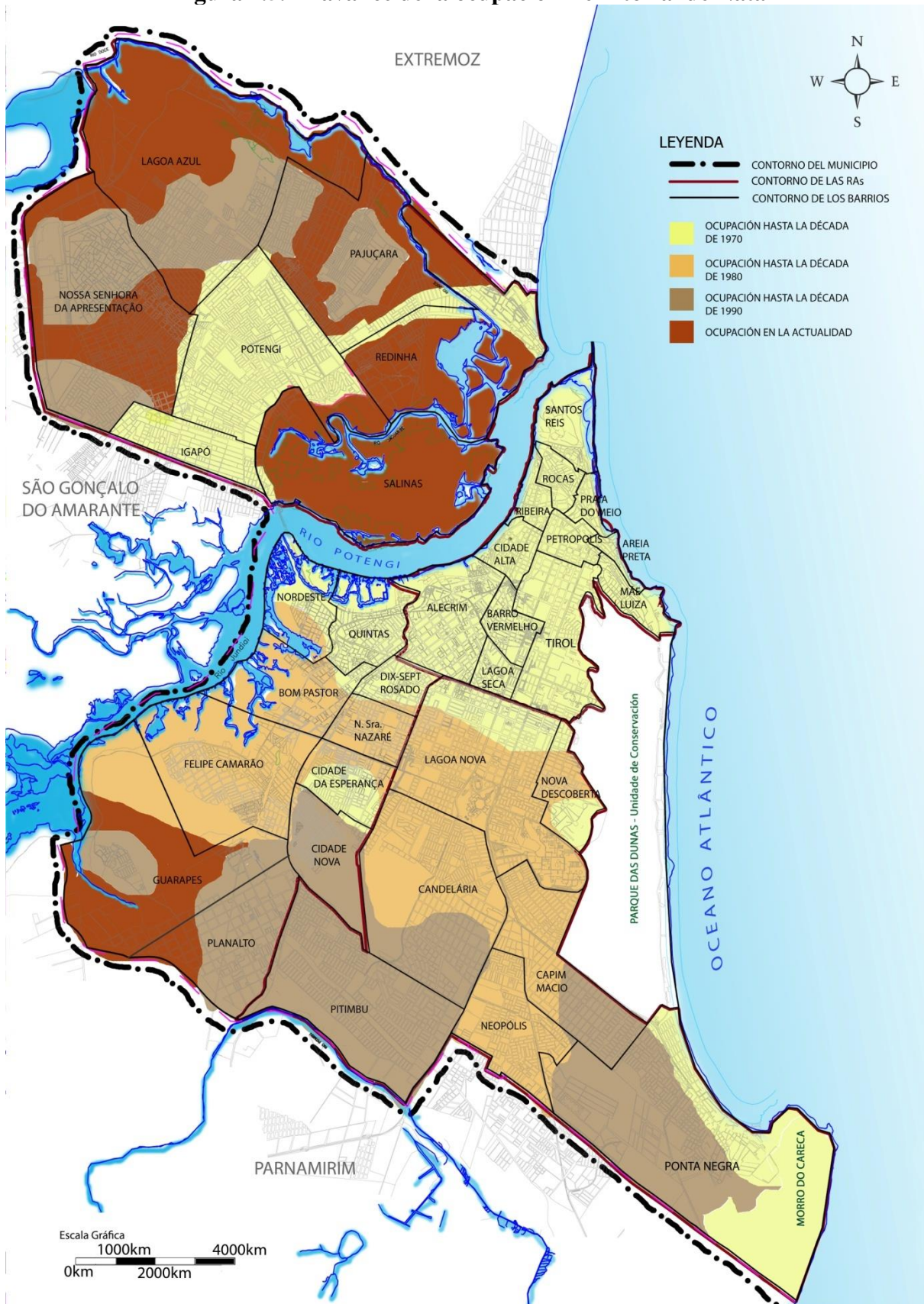
---

<sup>41</sup>En este periodo, la participación de la población de esta región sobre el total del municipio, creció en más de 25 por cien, pasando del 9,63 el 1980 al 34,36 por cien el año 2000. Este incremento poblacional se refleja en el total de domicilios ocupados que creció también en la misma proporción, pasando del 10,83 por cien en el 1980 al 34, 45 por cien, convirtiendo esta región, según Rosa Soares de Souza (2008), en la de mayor participación en el total de domicilios del municipio hasta el año 2000. Véase también IBGE, 2000.

<sup>42</sup> Gran parte de los proyectos, según se muestra en el capítulo 11, se concluyeron entre 1982 y 1983.

<sup>43</sup> Véase Ataíde, 1997.

**Figura 7.5. El avance de la ocupación Territorial de Natal**



Fuente: Elaboración propia desde Ataíde (1997), SEMTHAS (2001), Morais (2004); SEMURB (2010) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS (V. 3, 2004).

La reducción del ritmo de crecimiento demográfico en las dos últimas décadas (Cuadro 7.3), tiene relación con la expansión territorial hasta sus vecinos municipios de la RMNatal, situación que se reforzó, especialmente, con la producción de vivienda de interés social. En estas dos décadas, la RA Norte siguió presentando el más alto crecimiento (2,18), mientras que en la RA Este tuvo crecimiento negativo (- 0,07)<sup>44</sup>.

**Cuadro 7.6. Evolución del crecimiento demográfico de Natal**

Año	Población	Crecimiento demográfico				
		1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
1960	160, 253	5,13				
1970	264, 379		4,66			
1980	416, 898			3,47		
1991	606.887				1,49	
2000	712, 317					1,21
2010	803.739					

Fuente: Ataíde (1997), IBGE (2000, 2010) y Semurb (2006, 2010, 2011).

Es importante tenerse en cuenta que las acciones referidas (inversiones en vivienda social y infraestructura) se desarrollaron en Natal de forma articulada con los propósitos del gobierno central de entonces. Dicha articulación, según nos enseña Ilza Andrade (1996), también se reflejaba en la elección de la Región Nordeste, adonde se ubica el estado del RN, en cuanto uno de los espacios prioritarios de entonces para poner en marcha las estrategias de legitimación del proyecto político nacional<sup>45</sup>. A partir de la liberación de recursos financieros para las capitales de dicha región, y apoyado en el falso discurso de la participación ciudadana y racionalidad administrativa, el gobierno federal creó las condiciones para que sus representantes y aliados políticos, incluso gobernadores y alcaldes, pudieran llevar a cabo el proyecto nacional en las provincias y municipios.

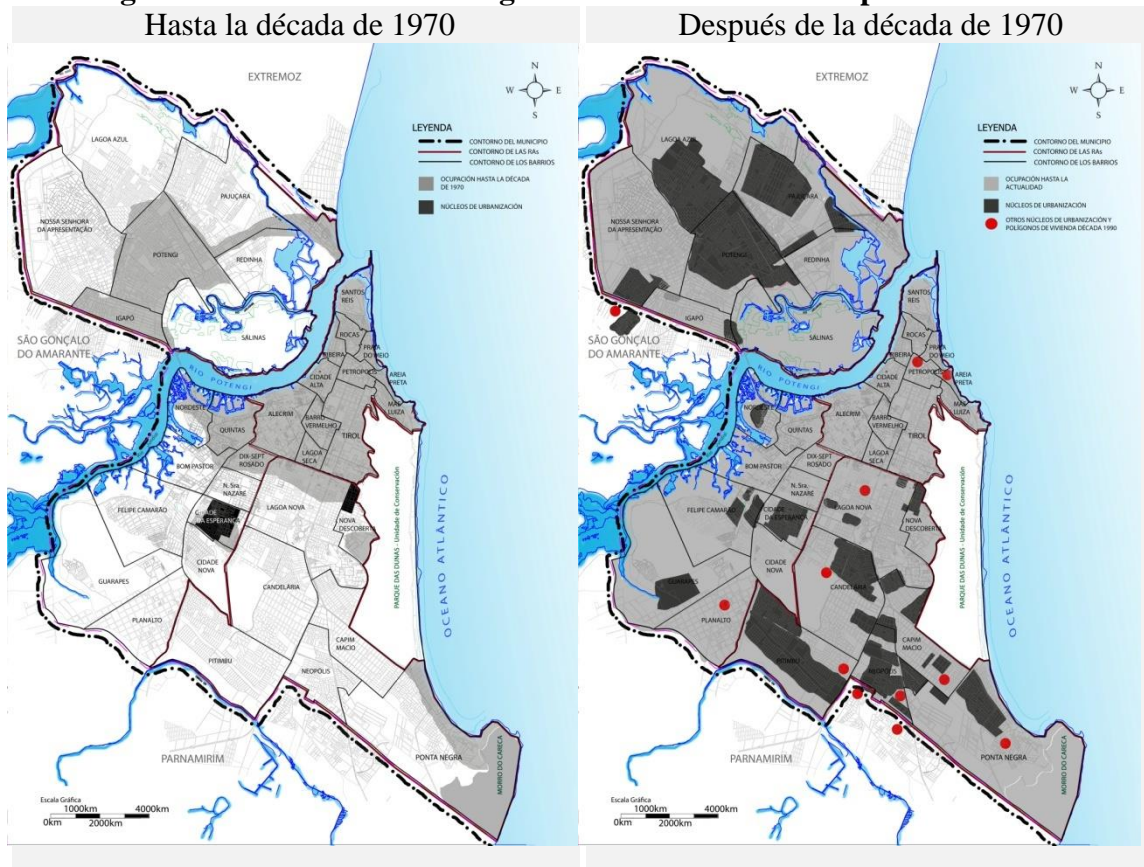
En este contexto, la región Nordeste recibió un grande volumen de recursos, destinados especialmente a los programas sociales coordinados por los Ministerios de la Seguridad Social y Acción Social [MPAS] y la Comisión Nacional de Política Urbana [CNPU], todos en los campos de la vivienda social, de los equipamientos y de la infraestructura urbana. En lo que respecta a las inversiones en vivienda social, el municipio de Natal ocupó una posición destacada de forma bastante evidente. Del total de 70,000 viviendas construidas

<sup>44</sup> Semurb, 2011.

<sup>45</sup>Dicho privilegio se justificaba por el poder político que los representantes de esta región ejercían en el parlamento y junto al poder central y la participación del colegio electoral de la región, que correspondía a 29,8 por ciento del total del total del país. (Ataíde, 1997, p. 93 y Andrade, 1996).

en la región Nordeste entre los años de 1979 y 1984, en torno de 35 por ciento (25.000) se construyeron en Natal, en los espacios territoriales ya explicitados<sup>46</sup>.

**Figura 7.6. La Vivienda Protegida en el avance de la ocupación de Natal**  
Hasta la década de 1970      Después de la década de 1970



Fuente: Elaboración propia desde Ataíde (1997), SEMTHAS /UEM (2001) Morais (2004), SEMURB (2010) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS, V. 3, 2004.

Sin embargo, desde la perspectiva del planeamiento urbano y de las estrategias de regulación del proceso de ocupación del suelo del municipio, las acciones de los gobiernos expresaban contenidos contradictorios. De una parte, todos los proyectos de vivienda llevados a cabo hasta el 1984 se construyeron sin ningún control urbanístico, en razón de que el municipio no disponía, hasta entonces, de una legislación de uso y ocupación del suelo o algo similar que pudiera orientar (restringiendo o liberando) la construcción de los proyectos planteados. Así, la ocupación del suelo en las áreas periféricas, hasta entonces con características eminentemente rurales y sin infraestructura básica o suministros urbanos, se desarrolló sin ningún control urbanístico o alguna clase de reacción popular.

<sup>46</sup>Ataíde apud Andrade, 1996, p. 94.

La opción por estas áreas, adonde los precios del suelo eran más baratos, ya observaban, la lógica de la dinámica del mercado de tierras urbanas dominante también en el proceso de urbanización del Brasil<sup>47</sup>. Al gobierno central le interesaba la provisión de gran cantidad de viviendas y alguna infraestructura para garantizar la formación de nuevos espacios de consumo y, con ello, mantener el funcionamiento de la lógica del mercado; a los gobiernos locales (estados y municipios), a quién correspondía llevar a cabo los proyectos y aplicar los recursos disponibles, interesaba demostrar que estaban en sintonía con el gobierno central y realizar la tarea de garantizar, sin alegaciones contrarias, el cumplimiento de las estrategias del proyecto político nacional, bajo los propósitos de legitimación de la dictadura militar.

Por otra parte, incluso para minimizar los efectos negativos sobre el territorio de algunos de los proyectos y garantizar a su efectuación, especialmente los de infraestructura turística y vial, los gobiernos locales (estadual e municipal) también aprovecharon para incluir en sus agendas, el debate sobre la necesidad del planeamiento en cuanto una de las estrategias de racionalización y modernización administrativa del Estado. En esta dirección, también se retomaron y se concluyeron los estudios para la aprobación del Plan Director Físico-Territorial de Natal de 1984 y la primera Ley de uso e ocupación del suelo del municipio (Ley 3.175/84), acciones que se habían iniciado todavía a mediados de los 1960, cuando se impulsó el proceso de institucionalización del planeamiento urbano en el Brasil<sup>48</sup>.

Dichos instrumentos, aunque no hayan ejercido ningún tipo de interferencia en las decisiones sobre la distribución espacial de las urbanizaciones producidas entre los años 1978 y 1984, período de mayor intensidad de construcción, incorporó contenidos específicos para la vivienda de interés social, incluso el primer esfuerzo de conceptualización tipológica en ámbitos municipales. Algunos de éstos, según se explicita más adelante (capítulo 9), contribuyeron a orientar la producción de vivienda social en los años siguientes a su probación, aunque sin cambios significativos en el modo de producción. Por otra parte, también se convirtió en una importante referencia para el debate que allí se estableció sobre la necesidad de una gestión integrada entre las políticas sectoriales (principalmente la de vivienda y ambiental) bajo la dirección de la gestión urbanística, lo que dio como resultado el actual modelo de planeamiento, en vigor desde los años 1990.

---

<sup>47</sup>Ribeiro (2003) y Villaça (1999).

<sup>48</sup>El Plan de 1984, según se explicita en el capítulo 13, consistió en una revisión/ampliación del Plan SERETE (1968) y del Plan Director de 1974 (Ley 2.221/74) ambos elaborados según los contornos teóricos PDDLs [Planes Directores de Desarrollo Local] y jamás puestos en marcha por los gestores municipales.

A partir de mediados de la década de 1980, especialmente tras el cierre del BNH [Banco Nacional de Vivienda] en 1985, y la disminución de la financiación pública para las acciones de política urbana y de vivienda social, que se confirmó en los años 1990, la forma e intensidad de la producción de vivienda social han cambiado, habiendo un predominio de la promoción privada y una mayor participación de las cooperativas de crédito y de los promotores inmobiliarios. En este contexto, aunque en menor intensidad, el Estado mantuvo también unas pocas formas de promoción pública dirigidas al mercado informal y a la población con bajos ingresos.

La nueva orientación de la política de vivienda estaba inserida en los cambios político-institucionales de la Nueva República (1986), que dio como resultado la creación de nuevas instituciones para dirigir la política urbana nacional. En este escenario, se crearon nuevos programas de vivienda social financiados con recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo [FGTS]<sup>49</sup>, bajo la gestión financiera de la Caja Económica Federal [CEF]<sup>50</sup>. Sin embargo, aunque contemporáneos al debate sobre el proyecto de la Reforma Urbana que se desarrollaba por aquellos años, estos cambios administrativos y financieros se mantuvieron distantes de los cambios normativos e institucionales de 1988, que dieron como resultado el diseño de la nueva (actual) política urbana del país.

Los programas y proyectos de vivienda social en Natal siguieron bajo las mismas orientaciones de los antiguos programas del BNH. En su conjunto, además del reflujo en la producción dirigida al mercado formal (promoción pública y privada), se puso en marcha, a la vez y en mayor intensidad, los llamados “*programas alternativos*”, dirigidos a la vivienda informal, con el fin de mejoras urbanísticas en los asentamientos precarios, construcción de viviendas y realojo de *favelas*. Entre esos proyectos merece citarse los realizados con recursos de dos programas nacionales: “*Fala favela*” y “*Mutirões Habitacionais*”. El primer se aplicaba a los proyectos de mejoras de viviendas e infraestructuras de los asentamientos; el segundo, que produjo mucho impacto en la expansión territorial del municipio, estaba dirigido a la construcción de viviendas o núcleos de urbanización para las poblaciones afectadas por acciones de realojo<sup>51</sup>. Por medio de este programa se llevó a cabo el más grande proyecto de realojo de *favela* en el municipio<sup>52</sup>, denominado “proyecto Morada

---

<sup>49</sup>Traducción del original *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* [FGTS].

<sup>50</sup>Algunos de estos programas se crearon aún en 1984.

<sup>51</sup>Ataíde (1997, p. 119).

<sup>52</sup>Los análisis sobre este programa ponen de relieve su mejor desempeño cuantitativo respecto a los demás llevados a cabo para la vivienda social (Sergio Azevedo, 2007, p. 20-21).

Nova”, por medio del cual se promovió la construcción del núcleo de urbanización “Guarapes” que fue determinante en el impulso de la ocupación del suelo hacia la periferia de la RA Oeste, con influencia en la consolidación de los actuales barrios del *Guarapes* y *Planalto* y la expansión de los ya existentes barrios de *Felipe Camarão* y *Cidade Nova*, algunos de los más vulnerables del municipio, desde la perspectiva social y medioambiental.

#### *Acciones dirigidas a la producción formal de vivienda de social desde los años 1990*

A partir de la década de 1990, en el ambiente del nuevo marco normativo del país, la producción de vivienda social y su impacto en el territorio pone de relieve otras estrategias, que se han traducido en dos grupos de acciones: uno, que se desarrolla en casi toda la década y hasta la actualidad, y que presenta pocos cambios respecto a los programas de vivienda formal de los periodos anteriores y a las iniciativas para superar las dificultades creadas con el nuevo orden económico, político y urbanístico; otro, que se ha puesto en marcha a partir del gobierno Lula (2003) y que se ha orientado por la construcción de otra perspectiva para la política de vivienda cuyo diseño se basa en la articulación con la política urbana y en el fortalecimiento de las iniciativas locales.

Respecto a la producción formal de vivienda social se observa, una ligera recuperación a comienzos de la década de 1990, en el marco de la reorientación institucional del gobierno Color de Melo (1990 a 1992), como parte de los tímidos intentos de restablecer el Sistema Nacional de Vivienda [SNH]<sup>53</sup>. Como recuperación, se considera el pequeño aumento de la producción de vivienda social, si comparamos con los números de la segunda mitad de los años 1980. Según señalamos en otro trabajo nuestro, aunque no se haya logrado éxito en el conjunto de las acciones llevadas a cabo por este gobierno, el movimiento que se creó para restablecer el SFH, aunque con predominio de los intereses neoliberales y pocas inversiones para la población con bajos ingresos, conllevó la liberación de nuevos recursos para la construcción de nuevas viviendas en Natal<sup>54</sup>.

Entre los años 1990 y 1991 se construyó casi el 50 por ciento (7.000 unidades) del total de la producción de viviendas en los siete años anteriores, tendencia que no se mantuvo en los

---

<sup>53</sup>Traducción del texto original *Sistema Nacional de Habitação* [SNH].

<sup>54</sup>Véase Ataíde (1997, pp. 67-69) y Cuadros anexos sobre la producción de viviendas.



años siguientes. Por medio de la promoción pública y del Programa de Acción Inmediata para Vivienda [PAIH]<sup>55</sup>, uno de los nuevos programas creados por el gobierno Color de Melo, el acceso a una parte de esta producción (3.500 unidades) se reservó a los sectores sociales con rentas limitadas a cinco SM. Otras unidades (1.300) se construyeron por medio de las antiguas Cooperativas COHAB e INOCOOP, observándose otros criterios para elección de los beneficiarios, diferentes de los límites de renta que establecían los programas del BNH. En ambos los casos, los programas, no siempre llevados a cabo en ritmos estables, se financiaban con recursos del FGTS y bajo la gestión de la CEF.

Por otra parte, el volumen de inversiones aplicado en la producción total fue, comparativamente, bastante inferior a los demás segmentos, observándose una mayor inversión en los programas destinados a los estratos de renta mediana y puestos en marcha por medio de la promoción privada, en especial el *Programa Prohab/Sector privado*. Éste, fue responsable por el último gran núcleo de urbanización construido en la RA Norte -el *Parque dos Coqueiros*-, concluido en el 1990 con 2.088 viviendas, y los cuatro polígonos de vivienda *Serrambi*, en la RA Sur, con 1.768 pisos<sup>56</sup>. Estos dos proyectos son ejemplos de los que contribuyeron a consolidar, a finales de la década de 1980, la expansión dispersa del municipio, en sus términos territoriales Norte y Sur, respectivamente<sup>57</sup>.

La reducción de la financiación pública para la producción de vivienda social llevada a cabo por las cooperativas COHAB y INOCOOP que formaban parte del SFH y el estímulo a la descentralización de las políticas públicas en el gobierno del presidente Itamar Franco (1992 a 1994)<sup>58</sup> conllevaron a la aparición de iniciativas locales, las cuales, en el caso de Natal, pusieron de relieve dos formas nuevas de actuación. De una parte, la creación de cooperativas auto-financiables, cuya actuación se basa en el precio de costo de la vivienda y la financiación se apoya en el adelanto de cuotas por parte de los beneficiarios cooperativistas, no dependiendo de otra clase de recursos externos; de otra, el desarrollo de proyectos para la vivienda informal, vinculados a los programas del Banco Mundial, sin

---

<sup>55</sup>Traducción libre de *Programa de Ação Imediata para Habitação* [PAIH]. Además de éste, otros programas nacionales se llevaron a cabo en este período, tales como: *Programa Cooperativas*; *Programa Empresario Popular* [PEP] y Programa de Vivienda Popular [PROHAP], este último creado para sustituir las COHABs, según Gordillo-Souza (2000). Todos ellos, con recursos del FGTS, bajo la coordinación de la Consejería Nacional de Vivienda y gestión de la CEF. (Mariana Bonates, 2009 y Ángela Gordillo-Souza, 2000).

<sup>56</sup>Véase Ataíde (1997) y Morais (2006). Ataíde identifica una distorsión en la construcción del *Parque dos Coqueiros*. Siendo de promoción privada, su gestión se coordinó de forma equivocada por la COHAB, la cooperativa responsable por los programas de promoción pública para los sectores de bajos ingresos.

<sup>57</sup> Véase Aljacira Petit (1990), Ferreira (1996) y Ataíde (1997).

<sup>58</sup>La CEF cerró la línea de contractos que mantenía con estas cooperativas en el 1992. En el gobierno de Itamar Franco las acciones en viviendas se rediseñaron, habiendo pocas inversiones en vivienda social.

vínculos con el SFH e incorporando las estrategias en curso para consolidar la Política Urbana Nacional, tanto respecto en los recursos aplicados como a los criterios de gestión<sup>59</sup>.

Respecto a las cooperativas auto-financiables, Morais (2004), identifica la aparición de esta forma de producción de vivienda en 1993, justo en el momento en que se observa un nuevo reflujo de la política de vivienda social. Entre estas cooperativas cabe destacar la Cooperativa de Vivienda de Autofinanciación del Rio Grande del Norte [CHAF-RN], la Cooperativa de Vivienda de los Servidores y Trabajadores Sindicalizados del Rio Grande del Norte [COOPHAB-RN], la Cooperativa de la Vivienda de los servidores Municipales [MULTHCOOP] y la Cooperativa *Norteriograndense de Vivienda*<sup>60</sup>, las cuales han tenido también actuación en el mercado de vivienda de los sectores populares, aunque de forma tímida. Juntas, y entre los años de 1993 a 2002, estas cooperativas pusieron en marcha treinta y ocho proyectos en la RMNatal, siendo la mayoría en Natal (19) y *Parnamirim* (17). Por otra parte, de las 8.143 unidades construidas, la gran mayoría (6.384 unidades, casi 80 por ciento) están ubicadas en *Parnamirim*, quedando Natal con tan sólo 1.539<sup>61</sup>.

Sin embargo, según señala también Morais, la noción de “interés social” considerada por estos promotores se amplía, siguiendo la línea de los antiguos programas del BNH, y no limitándose, por tanto, a los tres Salarios Mínimos definidos en la Mancha de Interés Social [MIS]. Más bien, el concepto se aplica a los que cobran cinco, ocho o, incluso los diez, según definían los Planes Directores de Natal de 1984 y 1994<sup>62</sup>. En esta perspectiva, tal como se produjo en momentos anteriores con las cooperativas que actuaban con financiación pública, se comprueba la dificultad de inclusión de la demanda con bajos ingresos en estos proyectos, incluso, en las acciones de la MULTHCOOP, creada específicamente para el sector popular. Para Morais “la trayectoria de esta cooperativa,

---

<sup>59</sup>Con la disminución de recursos para financiación de los proyectos dirigidos a los sectores de medianos y altos ingresos, éstos desarrollaron estrategias similares a la de otros centros urbanos, tales como la construcción de condominios cerrados, en sitios privilegiados, con plena oferta de suministros y servicios urbanos y ubicados en los afuera o en el interior del núcleo urbano.

<sup>60</sup> Traducción de los textos originales: *Cooperativa Habitacional Autofinanciavel do Rio Grande do Norte* [CHAF-RN], *Cooperativa Habitacional dos Servidores e Trabalhadores Sindicalizados do Rio Grande do Norte* [COOPHAB-RN], *Cooperativa dos Servidores Municipais de Natal* [MULTHCOOP] y *Cooperativa Norteriograndense de Vivienda*, respectivamente (Morais, 2006).

<sup>61</sup>El restante de las unidades (220) forman parte de los únicos dos proyectos construidos en el municipio de *São Gonçalo do Amarante*, en el periodo de 1993 a 2002 (Morais, 2004, p. 124).

<sup>62</sup>Morais (2004, p. 211-212) y Natal (1994). Respecto al Plan Director de 1994 se analiza en el capítulo 10.

limitando su actuación en vivienda social, traduce más un sueño, de tener la vivienda propia, que no ha logrado realizarse”<sup>63</sup>.

En lo respecta al impacto de la actuación de estas cooperativas en el territorio, se observa una repetición de los modelos utilizados en los periodos anteriores, incluso en la diversidad de los beneficiarios y de la producción. Los veinte y cuatro proyectos de la CHAF y los once de la COOPHAP, dirigidos principalmente a los sectores con medianos y altos ingresos, reprodujeron y ratificaron las prácticas del entonces INOCOOP, en la elección preferencial de la RA Sur y de la tipología de los polígonos de vivienda. En Natal, donde se ha observado una actuación más destacada de la CHAF, los dieciséis proyectos (1.227 unidades) se localizan en el interior de los barrios consolidados (*Neópolis* y *Ponta Negra*) de esta región, algunos creados a partir de las acciones del BNH, y sólo dos de ellos en la RA Este, en los barrios centrales de *Areia Preta* y *Petrópolis*. Por otra parte, los otros siete proyectos con 696 unidades, juntamente con la actuación destacada de la COOPHAP (10 proyectos con 5.688 unidades), se construyeron en *Parnamirim*, en el área de conurbación Sur con el municipio de Natal, contribuyendo a acentuar la expansión periférica de los dos municipios y producir el escenario de urbanización dispersa señalado en el inicio de este capítulo. En el caso de la acción de la COOPHAB en *Parnamirim*, la forma de producción se diversifica, siendo cinco polígonos de bajas alturas (tres plantas) y cinco urbanizaciones. Por otra parte, el número de unidades en las urbanizaciones representa más de 67 por cien de la producción, con 3.843 unidades.

A parte de la acción de las cooperativas auto-financiables, la producción de vivienda social en Natal por medio del SFH durante toda la década de 1990, y que corresponde al desarrollo de proyectos para la vivienda informal, vinculados a los programas del Banco Mundial, fue poco significativa, un reflejo de la crisis de financiación de las políticas públicas que se agravó en los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 1998 y 1998 a 2002). Por otra parte, merecen ser destacadas las acciones vinculadas al Programa Habitat/Brasil/BID dirigido a la vivienda informal, que se desarrollaban por fuera del SFH<sup>64</sup>. Este programa se presentaba con una perspectiva diferente de los anteriores del

---

<sup>63</sup>Traducción libre del texto de Morais (2004, p. 214). La COOPHAB, que centra su actuación en los sectores medios (baja y media renta), así como la CHAF, con acciones dirigidas principalmente a los sectores de media y altas rentas, también no lograron éxito económico cuando intentaron llevar a cabo proyectos para los segmentos populares.

<sup>64</sup>Además de este programa otro programa que merece destacarse fue el Morar-Municipio, ambos con los mismos objetivos. El Habitat/Brasil se destinaba a los municipios con más de 50.000 habitantes, mientras el Morar municipio, a los de población inferior.

BNH, introduciendo el concepto de habitabilidad, el que se fundamenta en la acción urbanística integrada que contenga, entre otros aspectos, la construcción y mejoras de viviendas y provisión de infraestructura básica de suministros urbanos. En Natal, los ejemplos más significativos son los proyectos llevados a cabo en la *favela da África* (1994 y 2006 – RA Norte) y en el *Complejo favelar Passo da Patria* (RA Este).

Las acciones llevadas a cabo en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a pesar de los intentos para re-establecer un Plano Nacional de Vivienda, no repercutieron en los segmentos de la población con bajos ingresos de Natal y supuesta beneficiaria de los proyectos de vivienda de interés social<sup>65</sup>. En este periodo, además de la permanencia de los proyectos del Habitat/Brasil mencionados, tuvieron algún relieve los de financiación directa al consumidor con recursos del SFH, como el *Cred-Mac* y el *Cred-casa*, el Programa de Arrendamiento Residencial [PAR] y el Programa de *Subsidio* a la Vivienda de Interés Social [PSH]<sup>66</sup>; cuando éstos se llevarón a cabo en Natal, no repercutieron en los segmentos de la población con bajos ingresos y supuesta beneficiaria de los proyectos de vivienda de interés social.

Tratándose del PAR, los primeros acuerdos entre el ayuntamiento y la CEF sólo se firmaron en el 2001 y los proyectos sólo se concretaron en los primeros años del gobierno Lula. Por otra parte, las acciones que se llevaron a cabo en el legislativo federal durante la década de 1990, a favor de la articulación política para impulsar un modelo de política de vivienda integrada con la gestión urbanística, alimentaron el debate local respecto de los cambios introducidos en el Plan Director de 1994 y que encontraban dificultades para concretarse. Dichas dificultades, presentes aún en la actualidad, según puede verse en el capítulo 10, revelaban la inadecuación de la máquina administrativa, la fragilidad del marco normativo y el bajo grado de organización y participación política de la ciudadanía.

---

<sup>65</sup>En el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso se crearon y se mantuvieron en el ámbito de Plan Nacional de Vivienda, tres grupos de programas (ocho en el total): el que reunía los dirigidos a los estratos de renta hasta tres SM, con el objetivo de mejoras urbanísticas y construcción de viviendas de los asentamientos precarios (*Habitat/Brasil, Morar mejor y Pró-Moradia*); El que reunía los de financiación directa al consumidor (*Cred-Mac* y *el Cred-casa, PAR...*) y el que agrupaba las políticas que facilitaban la actuación del mercado. (Bonates, 2009, p. 54-57).

<sup>66</sup>Traducción de los textos originales: *Programa de Arrendamento Residencial* [PAR] y *Programa de Subsidio a Habitação de Interesse Social* [PSH], respectivamente.

## *El siglo XXI, una otra perspectiva para la vivienda social también en Natal*

Una nueva orientación para la política de vivienda social en el municipio se notará también con el gobierno del presidente Lula, especialmente, a partir de las acciones impulsadas por el Ministerio de la Ciudad para llevar a cabo la Política urbana y consolidar el Estatuto de la Ciudad. De hecho, tras un largo periodo de ausencia del sistema financiero de vivienda y aun manteniendo muchas de las reglas del sistema anterior y el control de la financiación bajo el mando de la CEF, este Ministerio, asumiendo también la coordinación de la política de vivienda pone a disposición de los municipios y provincias un conjunto de programas para la vivienda social dirigidos a los sectores de bajos y medios ingresos. El municipio de Natal, aunque de forma tímida, ha participado del proceso, tanto sea en los programas dirigidos a la producción formal y coordinados por la Consejería Nacional de Vivienda, como en las iniciativas para introducirse en el mapa de la regularización de la tenencia nacional, con el apoyo de la Consejería Nacional de Regularización de la Tenencia<sup>67</sup>.

En esta perspectiva, la participación del municipio se ha hecho visible en los diferentes momentos y programas del Ministerio de las Ciudades: desde el principio del primer gobierno Lula, cuando logró formar parte del conjunto de los municipios contemplados con diversos programas existentes desde el gobierno anterior, entre ellos el Programa de Arrendamiento Residencial [PAR]<sup>68</sup>, en los primeros años del gobierno dirigido a la producción formal de viviendas, por medio de la financiación para la construcción y arrendamiento; y en el período reciente, desde el 2007, formando parte del conjunto de los municipios que han logrado financiación para la producción de vivienda social en el ámbito de dos programas: “ el *Programa Minha Casa, Minha Vida*” [PMCMV] y el *Programa de Aceleración del Crecimiento* [PAC] y los demás programas .

El PAR, dirigido a los segmentos de la población que cobran entre tres y seis SM ha sido el que más ha producido impacto en el territorio y en la demanda hasta entonces no cubierta desde el BNH. La forma de inserción a este programa es diferente de las anteriores. En

---

<sup>67</sup>El gobierno Lula mantuvo muchos de los programas ya existentes en el gobierno anterior, tales como: *Habitat/Brasil/BID*, *Pro-moradia*; *Morar melhor*; PSH; PAR y *Carta de Crédito*. Por otra parte, el interés del gobierno en estos programas, se apoya en el nuevo marco normativo y la nueva estructura de gestión que se fortalecieron con la aprobación de la Política Nacional de Vivienda (2004) la creación del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social [FNHIS] y del Sistema Nacional de Vivienda Interés Social [SNHIS], ambos previstos en Ley Federal desde el 2005 y, más recientemente, en el Plan Nacional de Vivienda – PlanHab (2009). Según el SNHIS la financiación para los nuevos proyectos de vivienda social queda dependiente de la creación de una estructura de gestión similar en los municipios.

<sup>68</sup>Este programa se actualizó en la instrucción normativa 231/04 en el primero gobierno Lula. Actualmente su efectucción está vinculada a la CEF y a los recursos del Fondo de Arrendamiento Residencial [FAC].

éste, las personas pueden recibir una casa o un piso y usarlo provisoriamente, bajo la forma de alquiler, durante ciento y ochenta días, hasta que se deciden por la compra, la renovación del arrendamiento o la devolución.

En cuanto a la población beneficiaria, desde el principio (2001) y hasta junio de 2004, 9.170 personas se inscribieron en el programa y demandaron la compra de viviendas unifamiliares (casas) y multifamiliares (pisos), que podrían estar ubicadas en cualquiera parte del municipio. La mayor demanda fue para los proyectos ubicados en la región Norte (2.379 unidades), siendo más de 70 por cien (1.702 unidades) para los unifamiliares. La RA Sur se presentaba como la segunda preferencia (2.320 unidades), siendo casi 60 por cien para los proyectos de vivienda multifamiliar<sup>69</sup>. A pesar del acento en los proyectos de casas de la RA Norte, en el informe de la SEMTAS (2004) se ha demostrado que en términos de la demanda global, y considerando todas las regiones, se observó una preferencia (71,2% de la demanda) por los pisos. Es importante subrayar, que las cifras referidas corresponden tan sólo a los inscritos, mejor dicho a la demanda explícita. En concreto, hasta finales de 2003, el programa había atendido a 832 familias, siendo 576 en la forma de pisos y 256 en casas. En términos territoriales, la presencia del programa se hace notar en todo el municipio, con destacada actuación en la RA Oeste, la que recibió casi el 60% (372) de las unidades construidas.

Además de los proyectos del PAR, el municipio participó también de otros programas dirigidos a la producción formal de la vivienda social como el Programa de *Subsidio* a la Vivienda de Interés Social [PSH] y el *Programa de Revitalização de Sítios Históricos* [PRSH]. El primero, existente también desde el gobierno anterior, se aplica a la promoción de la compra o construcción de viviendas para la población de bajos ingresos. En el primero mandato del gobierno Lula los criterios de alcance territorial del programa se revisaron, estableciéndose como prioridades de acción los municipios que formaban parte del Programa Hambre-Cero<sup>70</sup> y que presentasen elevado déficit de vivienda. En Natal, algunas de las acciones más importantes de este programa, aunque tímidas, se ubican en el asentamiento del *Jardim Progresso* (AEDs 3, RA Norte), con 100 unidades construidas. En este asentamiento<sup>71</sup>, se construyó otras más 200 viviendas, por medio de una acción

---

<sup>69</sup> Los datos respecto a este programa se presentan como ejemplos y se limitan al año 2004 según constan en los estudios UFRN/FUNPEC/SEMTAS (2004) y Morais (2004).

<sup>70</sup> Traducción del texto original *Programa Fome-Zero*.

<sup>71</sup> En el capítulo 11 se desarrolla un análisis sobre la delimitación de este asentamiento como AEIS (Ley 5.555/2004) y las situaciones pendientes en su proceso de regularización urbanística y de la tenencia.

conjunta entre el ayuntamiento y el gobierno de la provincia y los recursos del Programa Estadual de Vivienda [PEH]<sup>72</sup>. En el ámbito del conjunto de las acciones realizadas en el *Jardim Progresso*, se establecieron como prioridad el realojo de algunas familias residentes en áreas de riesgo (*Mãe Luiza*, Lagunas del *Jacó* y otras existentes en el propio *Jardim Progresso* y *Jardim Primavera*), además de la población sin techo de esta región que participó del censo realizado por la SEMTHAS<sup>73</sup>.

Respecto a las acciones vinculadas al PRSH, que se creó también en el primero gobierno LULA, éstas se han llevado a cabo por medio del Programa Municipal *REHABITAR*, el cual plantea la reutilización y adecuación de inmuebles existentes en los barrios centrales de las ciudades que disponen de proyectos de recuperación y preservación de los cascos antiguos. El municipio se incluyó en el PRSH, en marzo de 2002, por medio de un acuerdo de cooperación técnica entre la CEF y el gobierno francés, que plantea acciones de recalificación de cascos antiguos para atender necesidades de vivienda social. El proyecto, que se encuentra aún en fase de implantación, previa, en primera etapa, la recuperación de seis edificios ubicados en el barrio de la *Ribeira* que, siendo uno de los más antiguos de la ciudad, se define en la normativa urbanística como Área Especial y reúne un número significativo de inmuebles desocupados o subutilizados que se habilitan a esta clase de intervención<sup>74</sup>.

Es cierto que desde el segundo gobierno Lula (2006-2010) y en el ámbito de la Política Nacional de Vivienda, otros programas se crearon o se ampliaron. Sin embargo, en el caso del municipio de Natal, no todos se han llevado a cabo. La realización de las acciones en vivienda social en el municipio siguen adoptando padrones que no siempre corresponden a las orientaciones nacionales especialmente en lo respecta, a la relación con la política urbana, en los aspectos de la regularización de la tenencia y el control social.

---

<sup>72</sup>Traducción del original *Programa Estadual de Habitação* [PEH]. Según la propuesta para la PHIS, hasta noviembre de 2003, había un listado de 1.552 inscritos en este programa, siendo 221 con terrenos ya disponibles y el restante (1.331) sin terreno. Entre los que comprobaron la propiedad del terreno, casi 80 por ciento (173) estaban en la RA Norte.

<sup>73</sup>Respecto a la financiación de los proyectos, la participación del PSH fue de 66 por cien. El restante se dividió entre el ayuntamiento y el gobierno de la provincia.

<sup>74</sup> Parte del barrio de la *Ribeira* se declaró Área de Operación Urbana [OUR- *Ribeira*] por medio de la Ley 4.932/1997, después actualizada en la Ley 079/2007. Dicha área alberga la Zona Especial de Preservación Histórica [ZEPH] y la Zona Especial Portuaria [ZEP], ambas reglamentadas desde la segunda mitad de la década de 1980 e incorporadas a los Planes Directores del 1994 y 2007. De los seis inmuebles previstos en el *REHABITAR –Ribeira*, la rehabilitación se aplicó en tan sólo uno: *el edificio Bila*.

De una parte, las acciones relacionadas al Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social [SMHIS], incluso el Plan Local de Vivienda de Interés Social [PLHIS]<sup>75</sup>, que se creó como parte del modelo de gestión del Plan Director del 2007, bajo determinación de las Políticas Urbana y de Vivienda nacional, todavía no se efectuaron. Algunas tímidas acciones de regularización y construcción (PAR) se han llevado a cabo, bajo la coordinación de la Consejería Municipal de Vivienda, sin cualquiera articulación con el planeamiento urbano. Ejemplo de estos hechos es el aislamiento de los dos consejos responsables por el control social, según establece el sistema de planeamiento municipal: el Consejo Municipal de Vivienda de Interés Social [CONHABIN] y el Consejo Municipal de Planeamiento Urbano y Medioambiente [CONPLAM]<sup>76</sup>.

De otra, los programas y recursos dirigidos a la financiación directa al consumidor y los que facilitaban la actuación del mercado siguieron como dominantes, no observándose los movimientos planteados en los objetivos de la nueva política de vivienda en la perspectiva de la ampliación del acceso de los sectores medianos y la canalización de recursos para la vivienda de interés social<sup>77</sup>. En esta perspectiva, otra dificultad visible se expresa en la gestión de los proyectos del PAR, del PMCMV y del PAC, que también suelen no tener ninguna relación con las decisiones de la política urbana nacional y los órganos de planeamiento urbano municipales. Tratándose del PMCMV y del PAC, a pesar del incremento de recursos que han conllevado en el desarrollo en diversos proyectos urbanos, incluso los de vivienda social, su realización ha contribuido a afirmar el proceso de expansión dispersa en la RMNatal, en razón de que el mercado ha mantenido la acción en la ocupación preferencial por las tierras más baratas ubicadas en los municipios vecinos, especialmente *Parnamirim*. Dichas acciones revelan la incapacidad de la nueva política en establecer una articulación entre tierra y financiación de vivienda, considerada indispensable para minimizar la exclusión territorial<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup>Traducción Libre de “Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – [SMHIS] y de Plano Local de Habitação de Interesse Social [PLHIS]. El art. 99 del Plan Director (Ley 082/07) establece que el municipio debe elaborar la Política Municipal de Vivienda de Interés Social, la que debe especificar el funcionamiento de todo el Sistema. A pesar la existencia de un estudio (propuesta) para la PHIS referido en este capítulo desde el 2004, el municipio no la tuvo en cuenta y ha iniciado un proceso de discusión para la elaboración del PLHIS, que todavía no se concluyó, y que profundiza en el capítulo 11.

<sup>76</sup>Traducción libre de “Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CONHABINS y Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – CONPLAM, (Semurb, 2007).

<sup>77</sup> Maricato, 2006.

<sup>78</sup>Ibidem, 2006.





## **Capítulo 8**

### **LA VIVIENDA INFORMAL EN EL TERRITORIO, EL AVANCE DEL DETERIORO MEDIOAMBIENTAL**

A partir de los análisis sobre el proceso de constitución de lo urbano y la participación de la producción de vivienda protegida en la ocupación territorial y en los espacios de pobreza y vulnerabilidad social del municipio, en este capítulo se dedica atención especial a la vivienda informal (o la vivienda marginal y precaria) y sus relaciones con los espacios naturales. En tal perspectiva, se pone de manifiesto el avance de dicha forma de producción en el territorio, en especial para algunas tipologías, y la forma como éstas contribuyen con el deterioro de los espacios naturales. El capítulo se estructura en tres apartados: En el primer se presenta una clasificación morfológica de los asentamientos informales, denominados AEIS (*Vilas, loteamientos irregulares y favelas*), destacando los datos demográficos y socio-económicos, así como la forma como se distribuyen en las diferentes unidades territoriales, en especial en la MIS. En este análisis se dedica especial atención a las *favelas*, la clase de asentamiento que se ha elegido como objeto de profundización en la Tesis, según puede verse en los capítulos correspondientes a la construcción de la nueva política urbana del municipio y la regularización urbanística de estos espacios. El segundo apartado contiene una caracterización físico-ambiental de los espacios naturales, la posición que ocupan en la configuración del territorio y el grado de

deterioro que conllevan cuando están presionados por los asentamientos informales; En el tercer y último apartado se hace un balance del contenido hasta entonces analizado, poniendo de relieve la vulnerabilidad socio-ambiental de las *favelas*, la cual se explicita por medio de los análisis sobre los grados de riesgo, y las diversidades y especificidades morfológicas allí predominantes.

### **Los espacios no regulados y la vivienda informal. Una clasificación tipológica**

Según se ha podido verse en el capítulo anterior (Figura 7.3), los espacios de pobreza del territorio municipal definidos en la "Mancha de Interés Social" [MIS] ocupan una gran superficie que corresponde a más de 70 por ciento del territorio, estando concentrados en las regiones administrativas Norte, Oeste y parte de la RA Este.

En la MIS también se consideraron precarios y vulnerables desde la perspectiva social los asentamientos que se encuentran en situaciones de riesgo, los cuales se presentan bajo diferentes grados de precariedad urbanística y ambiental y distintas formas de ubicación, tales como: en las zonas de dominio de la Red de Ferrocarriles; en terrenos pantanosos que pertenecen al patrimonio público federal [*Patrimônio da União*]; bajo los cables y torres de alta tensión; gaseoductos, o en áreas de protección ambiental (dunas y vertientes)<sup>1</sup>.

De hecho, teniendo en cuenta los criterios utilizados en la propuesta de la Política de Vivienda de Interés Social referida en el capítulo anterior [PHIS] para definir las necesidades de vivienda del municipio, estos espacios presentan grados elevados de vulnerabilidad ambiental, social, económica y de inadecuación de la vivienda. Por otra parte, no todos son ilegales desde el punto de vista urbanístico y constructivo de las viviendas y en muchos se crearon o aumentaron los grados de vulnerabilidad, principalmente, a lo largo del siglo XX. En términos conceptuales, cuando decimos "no regulados" y "vivienda informal" refiriéndonos a los espacios que presentan algún tipo de ilegalidad urbanística y se encuentran también en condiciones de inadecuación excluyéndose, de ese grupo la producción de vivienda formal.

---

<sup>1</sup>Traducción libre del texto original en: UFRN/FUNPEC/SEMTAS, V. 3, p. 20, 2004, p. 20. Como terrenos pantanosos se consideran aquí las áreas encharcadas que son inadecuadas a toda clase de conjuntos edilicios permanentes. La situaciones de riesgo de estos asentamientos se especifica en otro estudio (Semurb /Acquatool Consultoria, 2008), según se especifica en la secuencia del capítulo.

En esta perspectiva, se centra la atención en las formas de producción de vivienda informal referidas en la parte 1 de la Tesis y formalmente reconocidas en la normativa urbanística nacional y municipal (Estatuto de la Ciudad y los dos últimos Planes Directores de Natal) como Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], con referencia destacada a los asentamientos irregulares definidos como *favelas*, *Vilas* y *loteamientos clandestinos* (Figura 8.1), y mayor profundización en los primeros, en especial los ubicados en el interior o en los márgenes de los espacios naturales protegidos en la normativa urbanística.

Sin embargo, señalamos que, de una forma general, los datos respecto a la irregularidad urbanística que se expresa en estos asentamientos son bastante imprecisos e insuficientes para una clara comprensión del problema. Los estudios más recientes (a partir del año 2000), cuando no reproducen las informaciones contenidas en el Plan de Acción para la vivienda de Interés Social elaborado el 1994, (1993-1996), presentan datos contradictorios, generando indefinición y poca precisión en el proceso de investigación<sup>2</sup>. La misma PHIS, por ejemplo, se basa en datos de fuentes diferentes respecto a los *loteamientos clandestinos*, las *vilas*, y las *favelas*. Mientras para el primero presenta datos diferentes a los de los documentos anteriores, para los dos últimos reproduce los del Plan de 1994 y del Pemas (2001)<sup>3</sup>, respectivamente. La situación ha cambiado con alguna profundización en los últimos años, especialmente, respecto a las *favelas*. Los informes anuales del ayuntamiento de Natal y el estudio sobre las áreas de riesgo referido<sup>4</sup>, presentan algunos datos más actualizados respecto a esta clase de asentamiento, los cuales se toman como referencia en los apartados correspondientes.

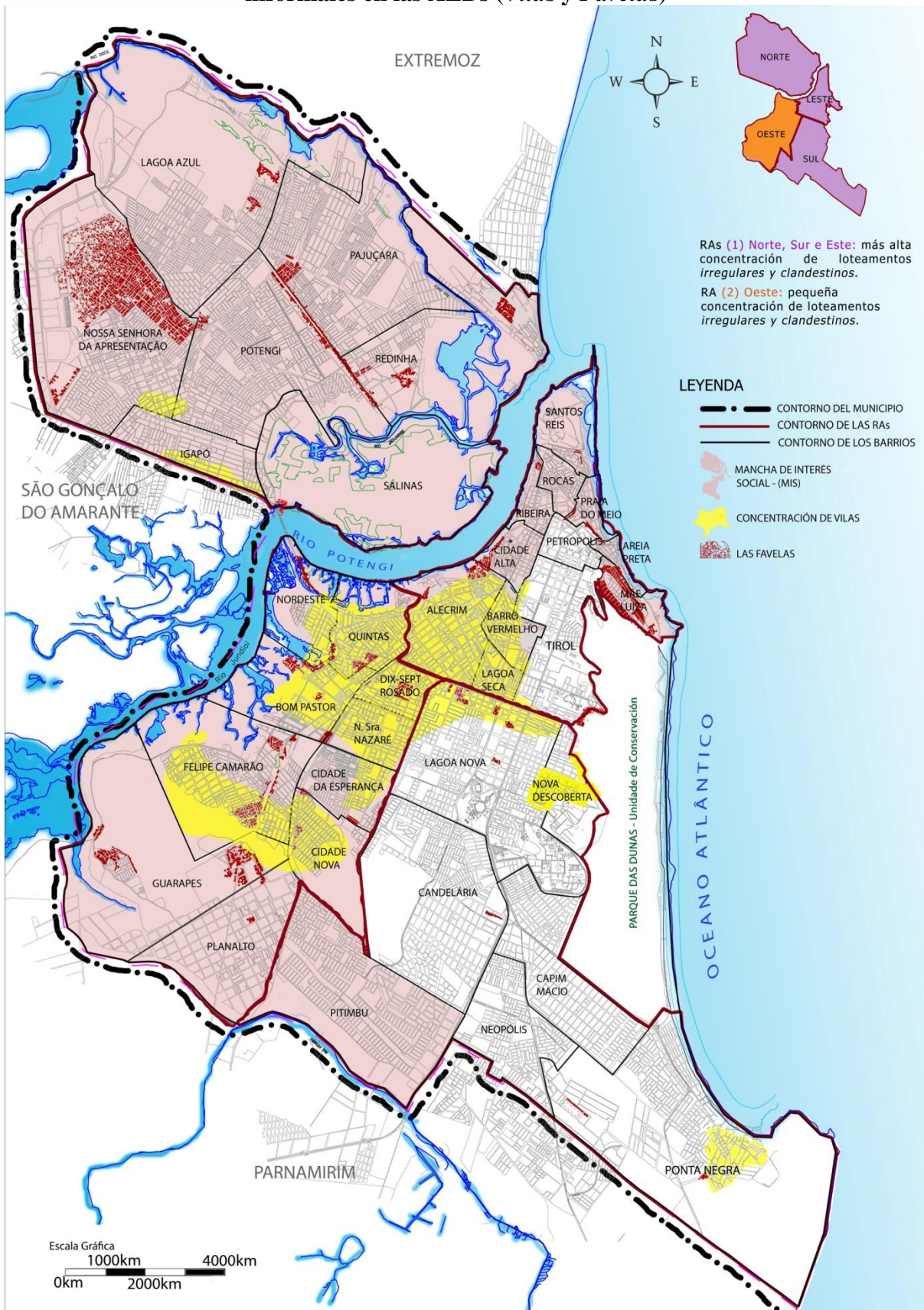
---

<sup>2</sup> Este estudio, el primer realizado sobre el tema de forma más profundizada, se elaboró en el 1993 y se utilizó como referencia en la elaboración del Plan Director de Natal de 1994, según consta en el documento intitulado *Informaciones básicas para el Plan Director* bajo la dirección del Instituto de Planeamiento Urbano de Natal [IPLANAT]. Véase IPLANAT (1994) y Ataíde (1997, 2007).

<sup>3</sup> SEMTHAS (2001) y UFRN/FUNPEC/SEMTHAS (2004).

<sup>4</sup> El estudio, que se denomina Plan Municipal de Reducción de Riesgo del municipio de Natal [PMRR], se desarrolló en el año 2008 y tuvo como objetivo definir una clasificación de los grados de vulnerabilidad socio-ambiental (intensidad del riesgo) presente en estos asentamientos y, a partir de ello, establecer un plan de recuperación (Semurb / Acquatool, 2008).

**Figura 8.1. La Mancha de Interés Social (MIS) y los asentamientos precarios e informales en las AEDs (*Vilas y Favelas*)**



Fuente: Elaboración propia desde UFRN/FUNPEC/SEMTAS (V. 3, 2004), Semurb (2007).

## *Asentamientos precarios – Vilas y loteamientos irregulares en las RAs*

Respecto a las *vilas*, se considera la existencia de 2.217 unidades y una población residente de 40.394 personas<sup>5</sup>. Cabe subrayar, que su concepto ha evolucionado desde el Plan de Acción de 1993, lo cual, poniendo énfasis en la dimensión morfológica e incorporando referencias respecto a la dimensión urbanística y la forma de producción, las definía como el “conjunto de edificaciones adosadas, destinadas en exclusivo a la vivienda, que se ubican en el interior de las manzanas, o en la parte posterior de las parcelas, y cuando poseen uno de los accesos en una de las partes laterales de la misma parcela en la cual se ha ubicado”<sup>6</sup>. En el Plan Director de Natal de 1994, que incorporó el concepto añadiendo pocas modificaciones, las *vilas* se consideraban como “el conjunto de edificaciones adosadas en la misma parcela, que se destinan de forma predominante a la vivienda de alquiler y se ubican en el interior de las manzanas, o en la parte posterior de las parcelas”<sup>7</sup>. Actualmente, según consta en el Plan Director de 2007, las *vilas* se consideran como el “conjunto de viviendas adosadas, ubicadas en el misma parcela, que se destinan de forma predominante a la vivienda de alquiler, que poseen alguna clase de precariedad urbanística y medioambiental, y se caracterizan por su ubicación en el interior de las manzanas o en las partes posteriores de las parcelas”<sup>8</sup>.

En la evolución conceptual constante en los instrumentos normativos referidos se hace visible el énfasis en las condiciones de habitabilidad de los asentamientos -que orientan el cálculo de las necesidades de viviendas-, y en las formas de producción o la naturaleza de la tenencia (alquiler), creando las bases conceptuales y normativas para la implantación de políticas urbanas dirigidas a esta forma particular y histórica de producción de vivienda social, incluso en la perspectiva de la regularización urbanística.

---

<sup>5</sup> Datos presentes en todos los estudios referidos y analizados por primera vez en el Plan de Acción de 1993, último estudio que dedicó atención a esta clase de asentamiento.

<sup>6</sup> Traducción de “conjunto de casas contíguas, destinadas exclusivamente a habitação caracterizadas por sua implantação encravada no interior dos quarteirões, ou no fundo dos quintais, quando possui um acesso que é feito por uma das laterais do lote onde foi implantado”. Véase: IPLANAT, 1994, p. 22)

<sup>7</sup> Traducción de: “conjunto de casas contíguas no mesmo lote, destinadas predominantemente à habitação de aluguel caracterizada pela implantação encravada no interior dos quarteirões ou no fundo de quintais” (NATAL, Art. 6, xxii, 1994). Publicado en el Diario Oficial del municipio, p. 2, el 07/09/1994. La parte acrecida trata de la forma de producción o la naturaleza de la tenencia.

<sup>8</sup> Traducción de “conjunto de casas contíguas, no mesmo lote, destinadas predominantemente a habitações de aluguel, com algum nível de precariedades urbanísticas e ambientais, caracterizadas pela implantação encravada no interior dos quarteirões ou no fundo de quintais”. Natal, Ley 082/2007, Art. 6º, xlv y <http://www.natal.rn.gov.br/semurb>, [acceso en mayo de 2008]. En Barcelona son similares los pasillos, según puede verse en Mercedes Tatjer (2003) y capítulo 10 de la Tesis.

**Figura 8.2. La concentración de Vilas en la expansión territorial de Natal**



VILA EN EL ASENTAMIENTO NOSSA SENHORA DA APRESENTAÇÃO



VILA EN EL ASENTAMIENTO DEL BARRO DURO



IMPLANTACIÓN EN EL TEJIDO URBANO



VILA EN PONTA NEGRA



VILA EN FELIPE CAMARÃO

Fuente: Elaboración propia desde; Natal / SEMTHAS (2001), UFRN/FUNPEC/SEMTAS, V. 3, (2004) y SEMURB (2010).

De hecho, las *vilas* existen visibles en *Natal* desde la década de 1940 y, actualmente, se distribuyen por todo el territorio municipal, siendo notable una mayor concentración en las RA Oeste, la que abriga más de la mitad de las unidades (1.207) y de la población allí residente (20.796 habitantes)<sup>9</sup> y Este (Figuras 8.1 y 8.2). En algunos casos, dicha concentración es más visible en los barrios más antiguos, como los del *Alecrim* y *Nova Descoberta* (RA Este) y *Quintas* (RA Oeste), todos existentes desde el primer cuarto del siglo XX, lo que puede explicar la tipología edificatoria, del tipo conjunto de micro viviendas adosadas, todas insertadas en el trazado orgánico que caracteriza la ocupación de suelo predominante en los barrios periféricos, hasta mediados del siglo veinte<sup>10</sup>. En estos barrios y otros de las mismas regiones (RA Oeste - *Felipe Camarão*, *Bom Pastor*), las viviendas con dicha tipología presentan problemas de inadecuación, tanto sea en las dimensiones, especialmente de las habitaciones (generalmente muy pequeñas, con sólo una o dos piezas), como en las dificultades, incluso restricciones, en el acceso a la calle, que dificultan o impiden la instalación de los suministros urbanos.

Respecto a los *loteamentos irregulares*, los datos carecen también de actualización y ajustes conceptuales. Por otra parte, ni en los informes oficiales ni en los estudios académicos se observa un interés más profundizado respecto al tema. El Plan de Acción de 1994 ya referido, que reconoció la existencia de 118 *loteamentos irregulares* en el municipio, fue también el primer registro de investigación sobre esta forma de producción “ilegal” de vivienda marginal. La ausencia de datos actualizados se confirma en la propuesta de la PHIS cuando, diez años más tarde (2004), mantuvo los datos de dicho Plan<sup>11</sup>. Otro informe, realizado en el mismo período, por la Consejería Municipal de Trabajo y Asistencia Social [SEMTAS]<sup>12</sup>, amplía estos números para 163 *loteamentos*, aunque sin profundización o mayor precisión en las fuentes. En los informes más recientes publicados por la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo [SEMURB]<sup>13</sup>, el municipio

---

<sup>9</sup> IPLANAT (1994, p. 22) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS (2004).

<sup>10</sup> Caliane Almeida, 2005.

<sup>11</sup> Teniendo en cuenta la imprecisión metodológica respecto a la producción de estos datos, así como a la demanda por vivienda en estos espacios, la PHIS, aunque reconociendo la necesidad de actualización, elige considerar como referencia los documentos referidos, también reafirmados en el *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais* [PEMAS], 2001. Véase también Alessandro Silva. 2003.

<sup>12</sup> Traducción de *Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social* [SEMTAS].

<sup>13</sup> Traducción de *Secretaria de Meio Ambiente y Urbanismo* [SEMURB].



reconoce la existencia de 193 *loteamentos no registrados*, correspondiendo a 41,1 por ciento del total de 469 (registrados e no registrados)<sup>14</sup>.

Sin embargo, existe una dificultad o supuesta discrepancia en establecerse el grado de ilegalidad que debe aplicarse a las distintas formas de parcelación. No todos los *loteamentos* son irregulares o ilegales y entre los irregulares no todos son clandestinos. El último informe de la Semurb (2010) no se especifican, entre los 193 *loteamentos no registrados*, cuales son “irregulares o clandestinos”, cuya distinción conceptual sólo se estableció en el Plan Director de 2007. La propia PHIS (2004) mantuvo la clasificación anterior (Plan de Acción de 1993), sin distinción, denominándolos de *loteamentos irregulares* y los separando en tres formas de registro: “a) parcelación de manzanas ubicadas en otras parcelaciones ya registradas; b) parcelación de manzanas ubicadas en parcelaciones sin registro en el municipio de Natal, pero con registros en los municipios limítrofes –siendo por ello- legal; c) parcelación de tierras públicas que impiden, a veces, el acceso a los terrenos de propiedad privada<sup>15</sup>. El actual Plan Director (2007), a su vez, clasifica esta clase de parcelación en dos grupos: a) los *loteamentos clandestinos* definidos como “parcelación del suelo no aprobado en el municipio y no registrado en la notaría” y los *loteamentos irregulares*, definidos como “parcelación del suelo aprobado en el municipio, no registrado en la notaría y/o no ejecutado según el proyecto autorizado”<sup>16</sup>. Los *loteamentos clandestinos* constituyen una de las formas de ocupación del suelo clasificadas como “área especial” consideradas prioritarias en la delimitación y regularización en cuanto AEIS, en el ámbito de la normativa urbanística.

A parte de las dificultades mencionadas, cabe destacar que los *loteamentos*, en cuanto concepto o forma de parcelación del suelo, han sido determinantes en el impulso del proceso de urbanización y en la constitución de la forma urbana del municipio desde la

---

<sup>14</sup>Para los datos de la SEMTAS y los posteriores a la PHIS véase SEMTAS, 2004. Los datos de la Semurb puede verse en los *Anuarios Estadísticos* publicados a partir del 2007. (Semurb, 2007, 2009, 2010, en: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-105.html>, [acceso en abril de 2011].

<sup>15</sup> Traducción libre del texto: “a) *Loteamento de quadras situadas em loteamentos já registrados. Trata-se do Reloteamento numa base que é legal, que gera novos loteamentos*; b) *Loteamento de quadras que estão localizados em loteamentos não registrados no município de Natal, mas registrados em município vizinho – assim sendo, a base é ilegal*; c) *Loteamento de áreas públicas impedindo por vezes o acesso a terrenos de propriedade privada*. / IPLANAT (1994, p. 35) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS (2004).

<sup>16</sup> Traducción del original del Plan que establece la diferencia entre *loteamento clandestino* y *loteamento irregular*. El primer se define como “*parcelamento do solo não aprovado pelo Município e não registrado em cartório*”; y el segundo como “*los loteamentos irregulares*, definidos como “*parcelamento do solo aprovado pelo Município, não registrado em cartório e/ou não executado conforme projeto licenciado*” ( Natal / Semurb, Ley 082/200, XXVI y XXVII. Un análisis más profundizado sobre la aplicación de estos conceptos en las 193 parcelaciones no registrados del informe de la Semurb (2007) puede indicar la categoría del Plan Director que les corresponda.

década de 1940, según demuestra Ángela Ferreira (1996)<sup>17</sup>. Durante casi cuarenta años, se produjeron parcelaciones sin cualquier forma de control urbanístico, incluso debido a la inexistencia de cualquiera normativa en el ámbito federal o municipal<sup>18</sup>, dando como resultado una fuerte presencia de esta clase de informalidad en la ciudad. Los 193 *loteamientos* no registrados, según informe estadístico de la Semurb el 2010, pudiendo ser irregulares o clandestinos, se concentran en tres de las regiones administrativas del municipio, siendo: 60 en la Norte, 57 en la Sur y 46 en la Este, las que corresponden a más de 80 por ciento (165) del total<sup>19</sup>. Esta distribución reafirma la situación presentada en el Plan de Acción de 1993 que identificó la existencia de 100 (aproximadamente 81%) *loteamientos irregulares* en estas tres regiones siendo 42 en la Norte, 33 en la Sur y 25 en la Este<sup>20</sup>. En los dos momentos (1994 y 2010) se observa una menor concentración de esta clase de parcelación en la RA Oeste (28), revelando una situación distinta de la que se presenta para las *Vilas*, cuya mayor concentración está justamente en esta región.

Un aspecto común a los asentamientos presente en los informes referidos y que merece mencionarse es la ausencia de datos actualizados respecto a la población residente en estos espacios. En el caso de los *loteamientos clandestinos* y observándose los ajustes conceptuales ya explicitados anteriormente, se adopta, aquí (Cuadro 8.5), los datos de los informes del ayuntamiento producidos desde el 2007, aunque sólo para el total de unidades, en razón de que no existen informaciones demográficas sobre ellos. Una visión general de la distribución territorial de estas dos clases de asentamientos puede verse en las Figuras 8.1, 8.2 y Cuadro 8.1.

---

<sup>17</sup>Véase Ferreira, 1996. La autora presenta un análisis de las parcelaciones registradas y legalizadas entre los años 1946 y 1989.

<sup>18</sup>Las primeras disposiciones legales sobre las condiciones para parcelación del suelo del municipio se publicaron en el 1984, cinco años después de la Ley Federal nº 6.766/79, que estableció, también por primera vez, algunas reglas urbanísticas sobre el proceso de parcelación en el territorio nacional. En el caso de Natal, las normas se publicaron como parte del Plan de Organización Físico-Territorial de Natal de 1984 y siguen vigentes hasta la actualidad, siendo, incluso, reafirmadas en el Plan Director de 2007.

<sup>19</sup>SEMURB, 2007, 2010.

<sup>20</sup>IPLANAT, 1994.

**Cuadro 8.1. Asentamientos precarios – Vilas y loteamientos en las RAs**

RA	Vilas*			Loteamientos irregulares (unidades)	
	Unidades	Viviendas	Población residente (estimada)	1994*	2007 a 2010**
Norte	164	870	2.871	42	60
Sur	303	1.764	5.822	33	57
Este	543	3.305	10.906	25	48
Oeste	1.207	6.303	20.796	18	28
<b>Total</b>	<b>2.217</b>	<b>12.241</b>	<b>40.394</b>	<b>118</b>	<b>193</b>

Notas / Fuentes:

\* Datos del Plan de Acción (Natal / IPLANAT, 1994)

\*\* Datos del informe anual del ayuntamiento (Natal / SEMURB, 2007 a 2010).

Fuentes: IPLANAT (1994) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS, 2004.

### *Las favelas. Una fuerte presencia de la vivienda informal en el espacio urbano*

A diferencia de las *Vilas* y los *loteamientos* irregulares los cambios respecto a la situación demográfica y urbanística de las favelas han sido más visibles en los últimos años, lo que nos indujo a elegir esta clase de asentamiento como objeto de análisis en la presente Tesis Doctoral. Además de eso, todas las acciones (aunque tímidas) dirigidas a la delimitación y regularización de las AEIS, llevadas a cabo en el ámbito del nuevo marco urbanístico del país y del municipio, han elegido estos asentamientos como espacios prioritarios de acción.

Las favelas han ocupado lugar destacado en el territorio municipal desde hace años, según se demuestra a continuación. Sin embargo, los datos que se consideran en el presente análisis reflejan, principalmente, la situación demográfica y espacial evidenciada en los últimos 20 años, incluso en la relación con las demás clases de asentamientos precarios destacadas en el apartado anterior. Teniéndose en cuenta dichas relaciones y considerándose los datos del cuadro anterior, la población que vivía en las *Vilas* y las *Favelas*, en situación de vulnerabilidad social y urbanística, a principios del año 2000, alcanzaba casi las 106.000 (ciento y seis mil) personas, correspondiendo a, aproximadamente, quince por cien de la población de Natal<sup>21</sup>. Solo contando las 70 favelas (Cuadro 8.6), su población (65.296) correspondía, aproximadamente, a los nueve por cien del total del municipio. En el período reciente (2008), según hemos mencionado, algunos de estos datos se actualizaron por medio de nuevos estudios (informes anuales del municipio y PMRR), los cuales se utilizan como referentes en los análisis siguientes.

<sup>21</sup> Datos del IBGE (2000) y (SEMTHAS /UEM, 2001a).

**Cuadro 8.2. Asentamientos precarios (irregulares) en Natal (2001, 2004)<sup>22</sup>**

Asentamientos	Unidades	Población	Domicilios
<i>Favelas</i>	70	65.296	14.458
<i>Vilas</i>	2.217	40.395	12,241
<i>Loteamentos Irregulares</i>	118	S/información	S/información
<b>Total</b>	<b>15.233</b>	<b>105. 691</b>	<b>26.699</b>

Fuentes: IPLANAT (1994) y UFRN/FUNPEC/SEMTAS (2004).

Sin embargo, desde la década de 1990 se han realizado diversas acciones y intervenciones urbanísticas en las favelas. En la mayoría de ellas se han priorizado mejoras en la vivienda y en las condiciones urbanísticas del asentamiento, con poca atención sobre la regularización urbanística y de la tenencia, limitando, así, el alcance de la totalidad de sus objetivos, en cuanto a la efetivação de derechos<sup>23</sup>. Estas acciones se han caracterizado, casi siempre, por atender a las necesidades de emergencia y de oportunidad de captación de recursos<sup>24</sup>, contradiciendo muchas de las orientaciones de algunos planes urbanísticos y de vivienda. Desde la década de 1990<sup>25</sup>, en el contexto de la nueva orientación normativa y de la crisis en la financiación de las políticas públicas, fueron especialmente importantes los proyectos de mejoras urbanísticas para las siguientes favelas: África (dos veces), Baldo, Beira Rio, Detran, Alto do Farol, Planalto, Novo Horizonte, y el complejo Passo da Pátria<sup>26</sup>.

Desde el punto de vista urbanístico, las favelas sólo se reconocieron como forma de producción del espacio (o como parte de la ciudad real) en Natal a partir del Plan Director de 1994, en el ámbito del nuevo marco urbanístico y del modelo de gestión urbana. Hasta entonces, aunque ocupando parcelas del territorio bastante significativos en el municipio, estos espacios se definían como “assentamentos subnormais”<sup>27</sup> y, en el marco del planeamiento racional funcionalista y los planteamientos de la ciudad ideal, se

<sup>22</sup>Datos del PEMAS, el cual mantienen la denominación de “assentamentos subnormais” (SEMTHAS /UEM, 2001) y los cuantitativos del Plan de Acción (IPLANAT, 1994).

<sup>23</sup>La idea de la *efetivação* de derechos se aplican a las situaciones en las que los derechos planteados en la normativa urbanística de hecho se concretaron.

<sup>24</sup>Ejemplos de estas acciones son las dirigidas a las situaciones de riesgo (inundaciones, desmoronamientos). Respecto a la financiación, según se analiza en el capítulo correspondiente, el destaque se refiere a los proyectos llevados a cabo con la participación del FMI, con criterios no siempre ajustados a los especificados en los planes locales, como por ejemplo el Habitat/Brasil.

<sup>25</sup>Las intervenciones realizadas en las décadas anteriores no consideraban los aspectos urbanísticos.

<sup>26</sup>También se han realizado acciones en el *loteamento* José Sarney (RA Norte). Una de las características de estas acciones, ha sido la falta de articulación con el planeamiento urbano, en los términos explicitados en capítulo anterior, en especial respecto a las determinaciones para las AEIS reconocidas por el Plan Director. Las acciones en la *Favela da África* se llevaron a cabo por medio del programa *Habitat/Brasil*.

<sup>27</sup> Esta definición también formaba parte del Plan de Ordenación Físico-Territorial de Natal, aprobado en 1984 (NATAL, 1984). En el caso de Barcelona el concepto es similar al hábitat sub-integrado desarrollado por Borja en la discusión que hace respecto al gran Barcelona (Borja, 1972).

consideraban incompatibles con las demás formas de producción, debiendo por ello ser olvidados o eliminados. Dicha comprensión dio como resultado la profundización de los problemas de la exclusión socio-espacial, de la inadecuación de las viviendas y de las precarias condiciones de habitabilidad del municipio. Siendo marginadas de su existencia en el ámbito de la ciudad, las favelas y los problemas que conllevan no formaban parte o no constituían prioridad de las políticas públicas en el campo de lo urbano, incluso del planeamiento.

Las acciones llevadas a cabo en estos asentamientos antes (y después) de los años 1990, se desarrollaron de forma aislada, como acciones independientes de los demás procesos constituyentes del espacio urbano, o, cuando mucho, en el ámbito de las políticas de vivienda que también se llevaron a cabo sin cualquiera articulación con las otras dimensiones de la política urbana. El modo y la forma como estos asentamientos se construyeron en el municipio se explicita a continuación.

En términos conceptuales, la primera mención a estos asentamientos como parte de una acción urbanística articulada para el municipio se introdujo en el citado Plan de Acción de 1993. En este documento, las favelas se consideran como “comunidades que, de forma total o parcial desde el punto de vista de la tenencia, se presenta ilegal, con infraestructura precaria y que se encuentra consolidada hace más de dos años”<sup>28</sup>. El concepto se incluyó en el Plan Director de 1994 y se convirtió en referente para los proyectos de vivienda social y los demás planes urbanísticos desarrollados a partir de entonces, incluso para las propuestas de delimitación como AEIS para esta clase de asentamiento precario. En el Plan Director actual, aprobado en 2007, las favelas se definen como “asentamiento habitacional que, de forma total o parcial desde el punto de vista urbanístico de la tenencia, se presenta ilegal o irregular, con fuertes grados de precariedad en infraestructura y habitabilidad, con una población cuya renta es igual o inferior a tres salarios mínimos y que se encuentra consolidada hace más de dos años”<sup>29</sup>. Según puede verse, a partir del último Plan, además de confirmarse el tiempo de existencia (a partir de dos años) mínimo para su reconocimiento, se introduce en el concepto la dimensión social, expresa en los niveles de

---

<sup>28</sup>Traducción de “*comunidades que possuem situação fundiária total ou parcialmente ilegal, infra-estrutura precária e tempo de existência igual ou superior a dois anos*”. (IPLANAT, 1994, p. 10 y Natal, 1994).

<sup>29</sup>Traducción del original “*assentamento habitacional com situação fundiária e urbanística, total ou parcialmente ilegal e/ou irregular, com forte precariedade na infra-estrutura e no padrão de habitabilidade, e com população de renda familiar menor ou igual a 3 (três) salários mínimos, sendo considerada como consolidada a partir do segundo ano de sua existência*”. (NATAL, Art. 6º, XX, 2007).

renta de su población, de acuerdo con los criterios establecidos para la definición de la Mancha de Interés Social [MIS].

Dicha orientación rompe, por lo tanto, con la definición ampliada de favela que se ha difundido en las dos últimas décadas, convirtiéndose en un avance para los análisis y la construcción de las políticas públicas dirigidas hacia estos asentamientos, desde la perspectiva del reconocimiento del derecho a la ciudad y a la vivienda digna. Dichos avances, se evidencian aún más, cuando se observa que, incluso en la definición ampliada, presente en los informes de los organismos internacionales y nacionales, aunque abandonando la concepción excluyente del urbanismo funcionalista, que se mantuvo dominante hasta mediados de la década de 1980<sup>30</sup>, se limita a clasificar dichos asentamientos según sus características físicas y legales<sup>31</sup>. Esta concepción está presente en el informe del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN-HABITAT), denominado “El desafío de las Favelas”, elaborado en 2003 y dedicado específicamente a estos asentamientos<sup>32</sup>.

Por otra parte, aunque Mike Davis<sup>33</sup> la denomine “clásica”, la concepción de favela como aquella caracterizada por altas densidades, viviendas precarias e informales, acceso inadecuado a las infraestructuras, precarias condiciones sanitarias e inseguridad de la tenencia, sólo se formalizó en la ONU, en el año 2002, observándose aún muchas dificultades en su aplicación. Este autor, en su estudio sobre el crecimiento y la distribución espacial de la pobreza en el mundo, en el que pone de relieve las favelas, siguiendo las tendencias de otros estudios académicos, subraya la necesidad de cambios en esta concepción.

Para él, la concepción es aún limitada, cuando restringe el asentamiento a sus aspectos externos y por ello, produce errores metodológicos en la identificación de la vulnerabilidad social y económica, la cual no se presenta sólo en las favelas, sino en más de 50 por ciento del territorio de los centros y aglomerados urbanos con grandes concentraciones de

---

<sup>30</sup>En dicha concepción las favelas y los otros asentamientos precarios se consideraban “*subnormais*”,

<sup>31</sup>Según se ha podido ver, esta orientación ya formaba parte del Plan de Acción de 1993 y del Plan Director de 1994, ambos desarrollados en el contexto de los cambios referidos.

<sup>32</sup>Traducción del original *The Challenge of Slums* (UN-HABITAT, 2003).

<sup>33</sup> Autor del libro *Planeta favela* (Davis, 2006), versión en portugués.

asentamientos precarios y poblaciones pobres<sup>34</sup>, en especial de Asia, de África y de América Latina. Por otra parte, a pesar de los avances referidos, se observa, todavía, la presencia de algunas discrepancias entre los planteamientos y conceptos utilizados en muchos informes y planes nacionales, siendo común la utilización de la expresión “subnormal” cuando se refieren a estos asentamientos, evitándose, en estos casos, las denominaciones ya incorporadas a la nueva política urbana (y de vivienda) del país (década de 1980) y del municipio (década de 1990)<sup>35</sup> del tipo “áreas especiales”, “áreas pobres”, “áreas informales”, entre otras.

En lo que respecta al municipio de Natal, todavía hay mucho por hacer. Sin embargo, en los informes y estudios sobre el tema realizados en la última década (1990), en especial, la propuesta de la PHIS y el Plan Director de Natal de 2007, que incluyó el concepto de Mancha de Interés de Social, se pone énfasis en la necesidad de compaginar las dimensiones urbanísticas y socioeconómicas en las acciones dirigidas a estos asentamientos, como medio para la concretización del derecho a la vivienda y a la ciudad. El Plan Director de 2007 reconoció oficialmente la existencia de 66 favelas, clasificando a todas como una clase de AEIS y cuya situación demográfica y ubicación territorial se presenta en el Cuadro 8.4 y en las Figuras 8.1 y 8.3, respectivamente<sup>36</sup>.

El Plan Municipal de Reducción de Riesgos [PMRR, 2008], reveló la existencia de setenta y cuatro asentamientos frente a los sesenta y seis anteriores<sup>37</sup>. Sin embargo, este Plan, que eligió estos asentamientos como objeto de análisis y proposición para recuperación de las situaciones de riesgos en las condiciones de vulnerabilidad ambiental, tampoco avanzó en la actualización de datos socioeconómicos y demográficos de los asentamientos, razón por

---

<sup>34</sup> Esta orientación está presente en los estudios que fundamentaron la delimitación de la MIS, así como en el mapa de la exclusión social elaborado por el *Metrodata* y el *Observatorio das Metrôpolis*, en: [www.observatoriodasmetropoles.net](http://www.observatoriodasmetropoles.net).

<sup>35</sup> Esta discrepancia o imprecisión conceptual está presente en los programas y proyectos aplicados a la vivienda social en el ámbito de las agencias de financiación, tanto sea nacionales (CEF) como internacionales (BID), como por ejemplo “Habitat/BID-Brasil. En el municipio de Natal la dificultad se observa en el Pemas (NATAL / SEMTAS / SESU, 2001), en algunos proyectos de intervención en *favelas* con el vínculo de financiación referido, en algunas partes de la propuesta de la PHIS, así como en otros textos académicos que han utilizado estas referencias. Véase: SEMTHAS / UEM (2001) y SILVA (2003).

<sup>36</sup> Estos datos constan en los informes anuales del ayuntamiento de Natal desde el 2007. En la propuesta de la PHIS constaba la existencia 70 *favelas* (Cuadro 6), las mismas catastradas durante el proceso de elaboración del Plan Director de 1994 y en el Pemas (2001). Algunos asentamientos se removieron mediante procesos de realojo. Respecto a la clasificación de las AEIS, véase los capítulos 14, 15 y 16.

<sup>37</sup> Para la su elaboración, se consideraron los sesenta y seis asentamientos anteriores (Natal / Semurb. 2007, 2010) y se añadieron ocho nuevos asentamientos, aunque algunos de estos correspondan a expansiones o subdivisiones de otros ya consolidados, tales como: *Promorar* 1 y 2 en sustitución al *Promorar* del catastro anterior. Véase los cuadros de los asentamientos anexos a la Tesis y Natal (007), Semurb (2008 y 2010).

la cual no lo tomamos como referente respecto a estos datos totales. Por otra parte, la clasificación respecto a los grados de riesgo presente en el mismo informe, fue fundamental en los análisis sobre las condiciones de vulnerabilidad socio-ambiental de los asentamientos que se desarrollan en los apartados siguientes de este capítulo<sup>38</sup>.

En este sentido, teniendo en cuenta el informe anual del ayuntamiento (2007) y el Plan Director (2007), se considera que en estos asentamientos viven 74.528 personas, que ocupan 18.632 domicilios<sup>39</sup>. El cambio en estos datos (Cuadros 8.7 y 8.8) evidencian algunos aspectos:

1) el crecimiento (29 por cien) del número de domicilios desde el 1994 que pasó de 14.458 para los 18.632 el 2007. Dicho crecimiento fue el doble del incremento poblacional (14 por cien) en el mismo periodo, pasando de los 65.296 habitantes para los 74.528, hecho que se refleja en la reducción de la densidad domiciliar (pasando de 4,57 a 3,97), y, por consiguiente, en pequeñas mejoras en la situación de inadecuación por densidad, aunque se mantenga superior a los niveles establecidos para el municipio que es de tres personas por domicilio<sup>40</sup>. Sin embargo, los grados de inadecuación suelen ser más elevados, teniendo en cuenta que muchas veces los domicilios poseen sólo una o dos piezas y albergan más de una familia;

2) La reducción del número de favelas, que pasó de 70 unidades a 66 (Figura 8.9). Sin embargo, dicha reducción no significa la reducción del problema de la vivienda informal del tipo favela y se debe matizar. En algunos casos la diferencia resulta de la opción metodológica en el momento del catastro, pudiendo identificarse dos asentamientos con igual denominación; otras veces, de una acción de realojo que no siempre da lugar a la supresión del asentamiento o impide la aparición de otros; otras veces, la supresión de uno dio lugar a otros dos más, situación que se evidenció en los estudios para el PMRR, que identificó la presencia de 74 asentamientos, aunque no haya profundizado los datos demográficos;

---

<sup>38</sup> Este Plan presenta una clasificación de los sectores de riesgo, en diferentes grados, teniendo en cuenta, principalmente, las características y fragilidades ambientales del medio físico, tales como: problemas con inundaciones, procesos erosivos, deslizamientos, además de las condiciones de uso y ocupación del suelo de los asentamientos ubicados en espacios protegidos (dunas y otras configuraciones geomorfológicas) o en condiciones inadecuadas ( fajas de dominio de los ferrocarriles y otros).

<sup>39</sup> Natal / SEMTAS / UEM (2001) y Atáide (2004).

<sup>40</sup> Esta densidad se aproxima de la media de casi todo el municipio y mantiene la de las regiones Norte y Oeste, donde hay mayor concentración de asentamientos precarios y la mayor superficie de la MIS.



3) Tratándose de las relaciones demográficas entre estos asentamientos y las RAs, se observa dos diferentes movimientos: Entre las cuatro regiones, sólo una, la RA Este, presentó disminución de densidad poblacional, siendo destacado el crecimiento en las RAs Norte y Oeste. Por otra parte, en las favelas hubo una reducción general en sus densidades, en todas las regiones, situación que puede explicarse por el aumento del número de domicilios en los periodos destacados (Cuadros 8.3 y 8.4);

4) Es importante subrayar que la disminución de la densidad domiciliar en las favelas no reduce el impacto territorial que producen, y tan poco en el grado de vulnerabilidad socio-económica, urbanística y ambiental que conllevan. El aumento de la cantidad de domicilios en casi 30 por cien, con o sin el aumento del número de asentamientos, no implica una expansión de la informalidad en el tejido urbano, por medio de las favelas. La cantidad de estos asentamientos se ha mantenido casi estable a lo largo de las dos últimas décadas (1990 y 2000), oscilando a más o a menos, en casi todas las Ras, a diferencia de la Este, que ha presentado un crecimiento superior y continuo, pasando de 11 favelas (1994) a 14 (2007) y 16 el 2008 (PMRR). En la RA Oeste dicha oscilación es más visible: la cantidad de *favelas* en su territorio ha cambiado de 28 (1994) a 24 (2007) y 29 (2008) en el PMRR (Cuadros 8.3 y 8.4)<sup>41</sup>:

**Cuadro 8.3. Las Favelas en el territorio (1994 y 2001): Densidades, domicilios y población X Región Administrativa (RA)**

RA - AEDs	Favelas	Población	Domicilios	Densidad domiciliar	Densidad demográfica / RA
Norte (Aeds 2, 3, 4, 5)	20	22.203	4.788	4,63	42,43
Sur (Aeds 6, 9 y 11)	11	5.300	1.133	4,67	39,01
Este (Aeds 12, 13)	11	10.323	2.361	4,37	79,17
Oeste (Aeds 16 a 21)	28	27.296	6.196	4,40	57,21
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>65.296</b>	<b>14.458</b>	<b>4,51</b>	<b>45,02</b>

Fuente: Elaboración propia partir de SEMTAS (2004); IBGE (2000), SEMTAS /UEM (2001) y Ataíde (2004).

<sup>41</sup> Los datos totales constantes del anexo 01 presenta número diferentes para los estudios del 2007 (Semurb / Acquatoool, 2008). Tal diferencia se explica en la duplicidad de nombramiento de algunos asentamientos, según se explicita en el propio anexo.

**Cuadro 8.4. Las Favelas en el territorio (2007 a 2010): Densidades, domicilios y población X Región Administrativa (RA)\***

RA / AEDs	Favelas	Población	Domicilios	Densidad domiciliar	Densidad demográfica /RA
Norte (Aeds 2, 3, 4, 5)	18	29.848	7.462	4,0	55,07
Sur (Aeds 6, 9 y 11)	10	3.308	827	4,0	41,66
Este (Aeds 12, 13)	14	17.762	4.418	4,0	78,62
Oeste (Aeds 16 a 21)	24	23.700	5.925	3,96	63,88
<b>Total</b>	<b>66***</b>	<b>74.528</b>	<b>18.632**</b>	<b>3,97</b>	<b>51,64</b>

\*Datos del estudio realizado en el 2005 por la Fundación *Apolônio Salles* – FADURPE (UFPE) y publicados en Natal / Semurb, 2007 a 2010 (Figura 8.9) y del IBGE, 2010 (densidad demográfica).

\*\* Los domicilios se definen como los ocupados para fines de vivienda. En el conjunto de los asentamientos se identificó la existencia de 19.200 edificaciones.

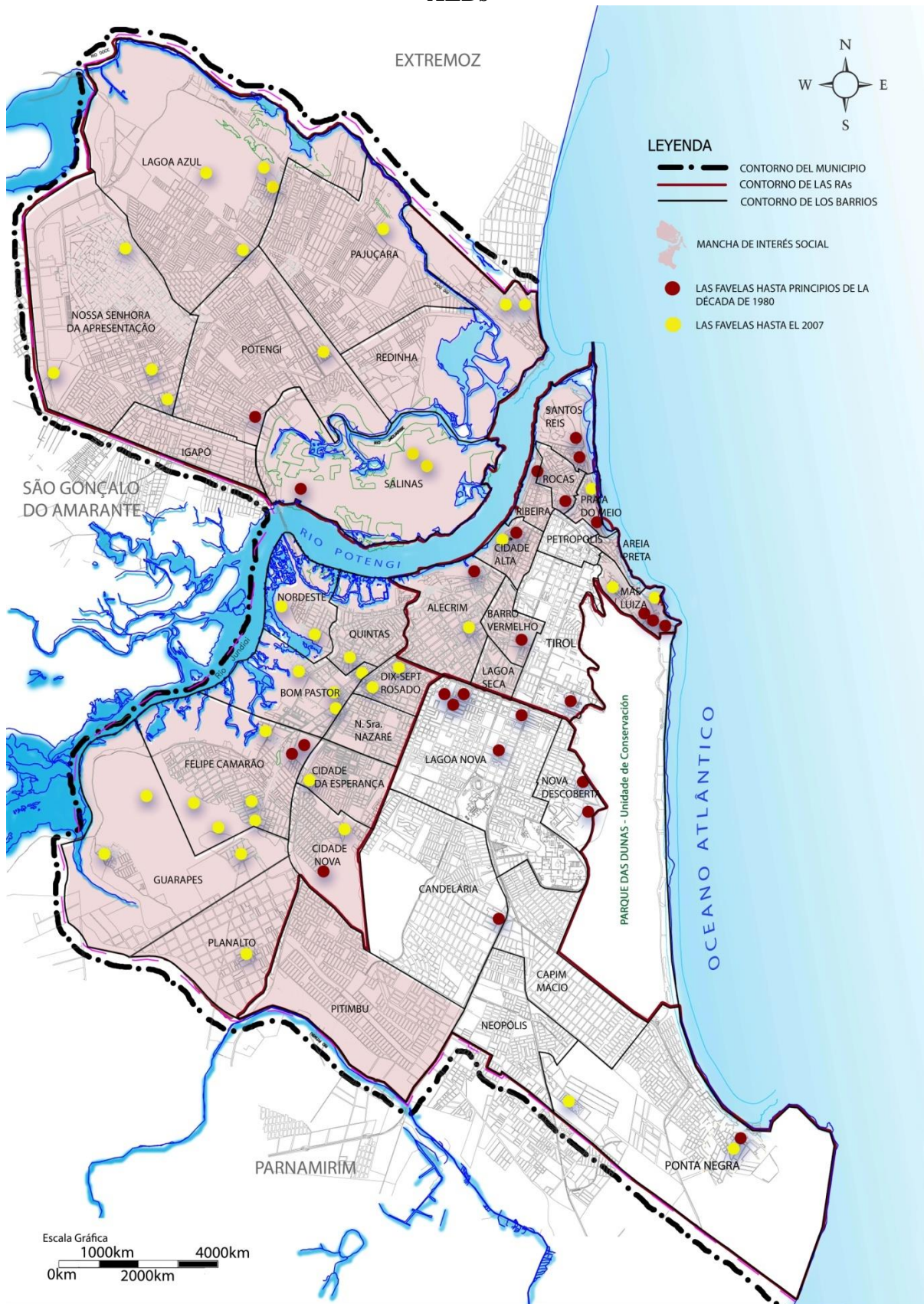
\*\*\* El PMRR identificó la existencia de 74 favelas, según anexo según los anexos 1 e 2. Entretanto, no presenta datos demográficos que nos permitan actualizar las informaciones constantes de este cuadro.

Fuente: Elaboración propia partir Semurb (2010) y IBGE (2010).

Sin embargo, el impacto de estos asentamientos en el avance de la urbanización del municipio, que se presenta de forma diferenciada según el tiempo de existencia y la localización, ha cambiado (y intensificado) desde las dos últimas décadas del siglo XX. A comienzos de los años 1980 había en el municipio un total de treinta y seis *favelas*, con una población residente de 33.055 habitantes, distribuidas en 6.998 domicilios y se concentraban en las regiones Este y Oeste del municipio (Figura 8.9)<sup>42</sup>. Según se ha demostrado en los Cuadros 8.7 y 8.8, a mediados de la década de 1990 la población (65.296 habitantes) y el número de asentamientos (69 o 70) casi se multiplican por dos, y a finales de los años 2000, a pesar de la estabilización en la cantidad de asentamientos, la población residente sigue creciendo, sumando ya 74.528 personas. Dicho crecimiento se ha mantenido también estable respecto al incremento poblacional del municipio, representando los mismos nueve por cien (aproximadamente) de principios de la década de 1990.

<sup>42</sup>Los datos se extrajeron del trabajo de Ataíde (1997). El total se estimó partir de la información sobre el tiempo de existencia presentada en el Plan de Acción (1994) y en otros estudios producidos por el IPLANAT para el Plan Director de 1994. Véase Ataíde (1997) y IPLANAT (1994).

**Figura 8.3. La Mancha de Interés Social (MIS) y la expansión de las favelas en las AEDs**



Fuente: Elaboración propia desde Ataíde (1997), SEMTHAS /UEM (2001); y UFRN / FUNPEC / SEMTHAS, V. 3(2004).

Respecto a las *favelas* existentes antes de la década de 1980, la mayoría surgieron en las décadas de 1960 y 1970 y se distribuyeron en el interior de los barrios consolidados y ubicados en el centro del núcleo urbano (RA Este), y algunas, en áreas periféricas ocupadas preferentemente por la población pobre, en especial la RA Oeste. De hecho, la presencia de las *favelas* en el paisaje de Natal es visible desde las décadas de 1940 y 1950, aunque en intensidad menor que otras regiones del país incluso, o otros escenarios mundiales<sup>43</sup>. Por otra parte, la expansión en el territorio, así como las primeras acciones del Estado dirigidas a esta clase de asentamiento se hizo más visible, por primera vez, con las ocupaciones que dieron como resultado la formación del actual barrio de *Mãe Luiza* y el crecimiento de los barrios de *Santos Reis* y *Praia do Meio* (RA Este) entre los años 1950 y 1960 y del *Guarapes* (RA Oeste) a mediados de 1980<sup>44</sup>.

En el periodo reciente, especialmente a partir de la década de 1980, se observa un crecimiento más acelerado de esta clase de asentamiento, tanto sea en cantidad (casi el doble entre el 1984 y 1994), como en la superficie territorial que ocupa. Es cierto que hubo también, muchos cambios, como resultado de algunos proyectos llevados a cabo desde entonces. Algunas *favelas* se eliminaron, por medio de acciones de realojo, mientras otras mejoraron sus condiciones de habitabilidad. Por otra parte, el cambio más visible se produjo en la aparición de más de treinta *favelas* en poco más de diez años, la mayoría de ellas en la RA Norte, en las AEDs 3, 4 y 5. Entre las diez ocho *favelas* existentes en esta región (Cuadro 8.8), más de ochenta por cien se creó en la década de 1980<sup>45</sup>.

Otras, como gran parte de las actuales *Favela da África* (AEDs 4) y *Jardim Progreso* (AEDs 3), se desarrollaron a partir de acciones de realojo promovidas por el Estado. Estos dos asentamientos se ubican en dos de los barrios limítrofes de la RA Norte (*Nossa Senhora da Apresentação* y *Redinha*) los cuales, reproduciendo el modelo llevado a cabo en el barrio del *Guarapes*, tuvieron su crecimiento estimulado por la construcción de núcleos de urbanización para poblaciones realojadas de otras *favelas*. El núcleo de urbanización “*Guarapes*” con 724 viviendas, se construyó en la periferia de la RA Oeste, a mediados de la segunda mitad de la década de 1980 y contribuyó a impulsar, el proceso de ocupación del barrio, que lleva el mismo nombre (AEDs 17). Con este proyecto, el Estado, reproduciendo practicas excluyentes y disociadas de los movimientos y debates que se

---

<sup>43</sup>Véase el análisis de Mike Davis (2006) sobre el crecimiento de estos asentamientos en el mundo.

<sup>44</sup>Algunas, como una parte del actual *Complexo favelar Passo da Pátria*, ubicada en el margen del *Rio Potengi* existen desde principios del siglo XX. Véase Almeida (2005), Câmara Cascudo (1999); y Ataíde, 1997.

<sup>45</sup>Hasta el 1992, había dos *favelas* en esta región. IPLANAT (1994) y Ataíde (1997).

llevaban a cabo en todo el país por aquellos años, contribuyó para el desplazamiento de más de 3.000 personas (con ingresos bajos o nulos) hacia un área del territorio municipal que no poseía ninguna clase de infraestructura y que mantenía aún características rurales, y a acentuar el crecimiento de las *favelas* en la región.

Por otra parte, hay que señalar que el nuevo mapa de la distribución de las *favelas*, no se ha definido como un hecho aislado en el contexto del proceso de urbanización del municipio. En las dos últimas décadas del siglo XX, según hemos señalado en el capítulo anterior, la ocupación del suelo de la RA Norte, por ejemplo, se ha caracterizado por un crecimiento más acelerado que las demás regiones, tanto en lo que respecta a los aspectos demográficos, como urbanísticos. Respecto a las *favelas*, desde la década de 1990, este escenario se ha mantenido estable, observándose una mayor concentración en las regiones Oeste y Norte, en esta orden. Por otra parte, su consolidación y expansión han contribuido a agravar las condiciones de deterioro y los conflictos ambientales del municipio, en especial las que se ubican en el interior o en los márgenes de los espacios protegidos (Figuras 8.10 y 8.11), muchos definidos en la normativa urbanística municipal como Zonas de Protección Ambiental [ZPA], según se analiza en el apartado siguiente.

### **Los espacios naturales en el territorio: una caracterización físico-ambiental del ecosistema dunar**

El análisis que hemos desarrollado respecto a la expansión territorial y a la desarticulación de las políticas de vivienda y la política urbana nos permite comprender la medida del impacto de la producción de la vivienda social (formal e informal) en el territorio municipal y su entorno metropolitano de Natal. Sin embargo, a lo largo de su proceso de urbanización dicha expansión ha afectado, también, la configuración físico-ambiental del territorio, la que se presenta como un mosaico de ambientes naturales diversos y singulares, con predominancia de los ambientes costeros que diseñan un paisaje del litoral.

Por una parte, el agua de los ríos, de las lagunas y del mar; Por otra, las grandes superficies de piedras marinas y las playas, los vastos campos de dunas (fijas y movedizas), muchas veces con densa y diversificada cobertura vegetal (arbórea y arbustiva), en el interior o en las bordas del territorio. La presencia de estos elementos se hace visible en la geografía del municipio, en la que se pone de relieve las áreas del bioma del bosque Atlántico (*Parque*

*das Dunas y Morro do Careca*), en sus bordas litorales (límites sur y orientales), y los manglares, en los márgenes de los ríos Potengi/ Jundiay y Pitimbu (ejes Norte e Sur), según se ha observado en los capítulos anteriores (Figura 8.4).

De hecho, a pesar de la importancia del elemento agua, representado en las lagunas, los ríos y el mar, o los manglares, las dunas ocupan posición de relieve en el paisaje del municipio<sup>46</sup> y, por consiguiente, en el escenario de los conflictos socio-ambientales objeto de discusión en la presente tesis. Considerados como ecosistemas únicos, que se ubican en la transición entre los ambientes continentales marinos, las dunas se definen como acumulaciones de arenas generalmente asimétricas, que depositan mediante la acción constante del viento predominante, formando morros y elevaciones que se producen solos o de forma asociada, pudiendo superar los cien metros de altitud y muchos kilómetros de longitud. Tienen como principal característica la presencia de una cara con suave pendiente, formado en la dirección preferida del viento (cara de barlovento) y otra cara, con un pendiente más pronunciado, pudiendo alcanzar una inclinación de 20 a 35 grados<sup>47</sup>. Al conjunto de dunas asociados, justa puestas y soto postas, se denomina "Campo de dunas" o campo de dunas eólicas.

Este ecosistema ocupa posición destacada en el equilibrio del medio y asume papel clave en la formación y recarga de los acuíferos subterráneos, en los sistemas costeros y en el control de los procesos erosivos, además de actuar en la regularización de las aguas subterráneas y en la formación de lagunas, que a menudo sirven a las necesidades de las comunidades ubicadas alrededores. En esto sentido, las que aún se mantienen y se ubican al margen del los océanos cumplen la función de una barrera natural entre el mar y la ocupación humana, incluyendo las acumulaciones de arenas que forman las playas<sup>48</sup>.

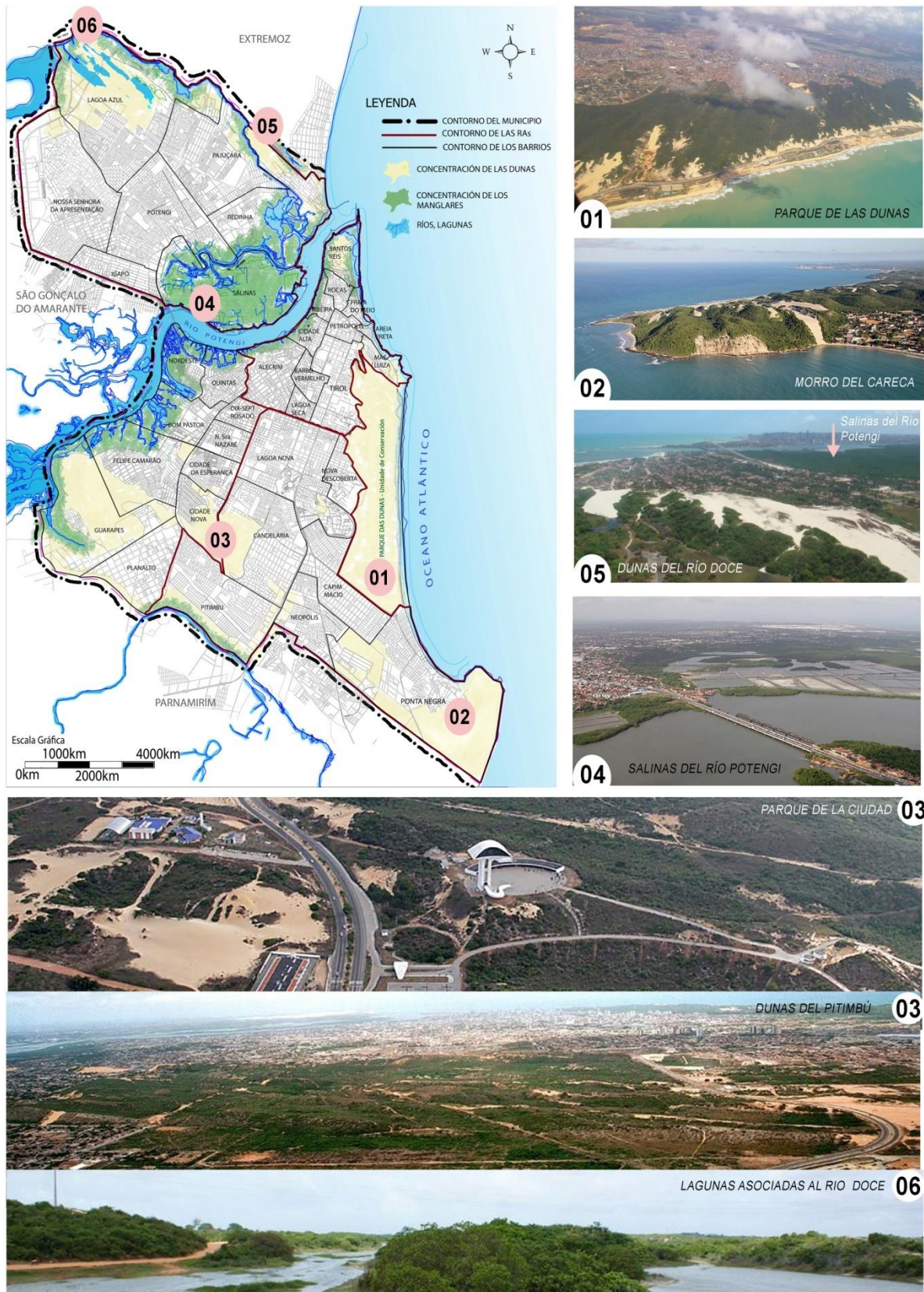
---

<sup>46</sup>Véase Goldsmith (1978, 1980), Reineck & Sing, Mckee (1983) citados em Elisânjela Silva (2002) y Ministério Público do RN (2011).

<sup>47</sup> Ministério Público do RN, 2011 y 2012

<sup>48</sup> Véase a respecto el trabajo de Amanda Medeiros (2007) y el *Diagnóstico Físico-Territorial do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para a Região Metropolitana de Natal – RMNatal*, elaborado en 2007 y que forma parte del Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de RMNatal [*Plano Estratégico de Desenvolvimento sustentável da RMNatal* (RIO GRANDE DO NORTE / SEPLAN, 2007)].

**Figura 8.4. Espacios naturales en Natal – poniendo de relieve las Dunas Remanentes**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de Semurb (2008) Ataíde(2011) y Ministério Público del RN (2011 y 2012) fotos de la Oficina Quapá (2009),

Teniendo en cuenta tales características y el grado de fragilidad ambiental que conllevan se sometidos a la acción humana, los argumentos en defensa de su protección integral se han fortalecido, especialmente, desde la década de 1980, los que han resultado en su delimitación como espacios naturales protegidos en los niveles más rigurosos, siendo éstos, actualmente, clasificados en la normativa medioambiental internacional y brasileña, como Área de Preservación Permanente (APP)<sup>49</sup>.

Desde una perspectiva histórica, casi la totalidad de la superficie del municipio de Natal puede clasificarse en esta categoría de espacio natural, reforzando la idea de que *la ciudad de Natal se formó y se expandió en una región dominada por campos de Dunas eólicas*<sup>50</sup>, las cuales dominan el paisaje de toda la zona costera de la RMNatal y, también, del noreste brasileño. En este sentido, Elisângela Alves da Silva (2002), en su estudio sobre la datación y evolución de las Dunas, afirma que “los campos de Dunas de Natal, por sus características morfológicas, tuvieron sus sedimentos trasladados por medio de la acción eólica, en la dirección preferencial SE-NW (Silva, 2002, p. 100), promoviendo una correlación directa entre el sentido del movimiento de los vientos y la migración de las Dunas”<sup>51</sup>.

Sin embargo, grande parte de las características geomorfológicas de estos espacios se alteraron debido al avance de la ocupación territorial, lo que ha resultado en formaciones geomorfológicas de distintas naturalezas y diferentes grados de conservación. Por otra parte, tanto en la RMNatal, o incluso Natal, dichas formaciones no configuran desniveles acentuados de terreno, excepto para algunos tramos de la costa, como por ejemplo, el delimitado por el *Morro do Careca*, que constituye la duna de mayor altitud, alcanzando los 96m, hecho que le confiere valor escénico paisajístico destacado en la ciudad<sup>52</sup>.

Desde esta perspectiva y la escénica paisajística, algunos estudios<sup>53</sup> sobre Natal y su entorno metropolitano clasifican estas unidades ambientales en dos categorías:

---

<sup>49</sup>La discusión respecto a los contornos institucionales y las estrategias de protección de estos espacios se hace en la primera parte de la Tesis. Cabe señalar las determinaciones del *Código Florestal brasileiro* (Ley 12.651 / 2012), la Resolución 004 /1995 del Consejo Nacional de Medioambiente [CONAMA], en ámbitos nacionales y las determinaciones municipales de los instrumentos de gestión medioambiental que se profundiza en los capítulos 10 y 11.

<sup>50</sup> Silva, 2002, p.103.

<sup>51</sup> Traducción libre de Silva, 2002, p. 100.

<sup>52</sup> Medeiros (2007) y Rio Grande do Norte / Seplan (2007).

<sup>53</sup> Véase, en especial, Rio Grande do Norte (2007, p. 19).



1. Dunas consolidadas o estables, también conocidas como las dunas fijas. Tienen una formación más antigua y se ubican en el interior del continente, pudiendo, a veces, presentarse como dunas móviles fijadas por la presencia de vegetación;

2. Dunas móviles – que están en constante movimiento debido a la acción de los vientos y se encuentran a lo largo de la Costa; también constan de arenas de cuarzo, bien seleccionadas y con granos redondeados, pero característicamente con colores claros; por su movilidad, los sedimentos eólicos pueden cubrir otras unidades geológicas presentes en las Dunas o al su entorno<sup>54</sup>.

A partir de la correlación entre el movimiento de los vientos y la migración de las Dunas”, Silva (2002), profundiza dicha clasificación y identifica seis diferentes unidades geológicas de campos de Dunas, entre los cuales cabe subrayar: Las Superficies de arena cepilladas (Dunas que se destruyeron); los Campos de Dunas Activas; Los Campos de Dunas Fijas con cubierta vegetal; Los Campos de Dunas parabólicas; Los Campos de Dunas parabólicas rojas<sup>55</sup>. En esto escenario, se ponen de relieve las dunas parabólicas o las dunas fijas cubiertas por vegetación, que se encuentran, principalmente, en el límite norte y los límites orientales del municipio o en algunas porciones de tierra del interior, en las RAs, Oeste y Sur. Por otra parte, los espacios ocupados por actividades humanas, que corresponden a extensas superficies municipales, se denominan, preferentemente, como “dunas que se destruyeron” o “superficies de arena cepilladas”<sup>56</sup>.

A semejanza de otros ambientes naturales existentes en el municipio, el conjunto de estas unidades presenta grados de extrema fragilidad medioambiental frente a la acción humana, los cuales se han ajustado a los procesos naturales de formación, desarrollo y evolución. Dicha fragilidad está asociada a los grados de vulnerabilidad medioambiental y de protección implicadas en los diferentes tipos de uso del suelo y de cubierta vegetal, pudiendo ser de baja capacidad de recuperación cuando sometidos a la interferencia humana. En esto contexto, la ausencia de protección y del control efectivo de la ocupación en dichos espacios también puede condenarlos a diversos procesos de deterioro, tales como

---

<sup>54</sup> Traducción libre del original constante en el Rio Grande do Norte (2007, p. 19), también citado en Bentes y Medeiros (2007).

<sup>55</sup> La unidad de número seis se denomina *Blowouts* o “corredores de viento, que se representa por medio de las líneas paralelas a la dirección predominante de la acción los vientos (SE-NW)”. (Silva, 2002, p. 72).

<sup>56</sup> Concepto utilizado por la geografía física y la geología en los análisis ambientales sobre la geomorfología y las unidades ambientales de los espacios costeros. Véase Ministerio Público do RN (2012) y Silva (2002).

la pérdida de la biodiversidad, la remoción de la cubierta vegetal natural<sup>57</sup>, la compactación del suelo, la contaminación de aguas superficiales y del acuífero subterráneo, además de la pérdida de conectividad entre los espacios naturales cercanos, culminando con la drástica reducción de la calidad de los servicios ambientales que ellos prestan al municipio, por medio de intercambios de materiales, energía y seres vivos<sup>58</sup>.

Sin embargo, muchos de esos procesos ya se manifiestan en todo el territorio del municipio de Natal, bajo diferentes intensidades. Según puede verse en el apartado siguiente y en el capítulo 9, el proceso de ocupación del suelo en Natal se ha desarrollado sin el adecuado control ambiental, reproduciéndose también allí el padrón de urbanización dominante en las ciudades brasileñas. En dicho proceso, la formalidad y, principalmente, la informalidad edificatoria, se han hecho por encima de los ambientes naturales frágiles como los corpus del agua y las dunas. La normativa ambiental en vigor desde la década de 1980, y principalmente, desde la de 1990, tampoco ha logrado pleno éxito en sus planteamientos, según se deseaba. La zonificación medioambiental establecida en el Código del Medio Ambiente de 1992 y en el Plano Director de 1994<sup>59</sup>, que se analiza en el capítulo 10 y conclusiones, además de no incluir todos los espacios clasificados como Dunas, no ha logrado impedir el avance de la ocupación y la vulnerabilidad socio-ambiental que conlleva, incluso en el interior de los espacios delimitados para protección. Éste se manifiesta en intensidades variables y por diferentes razones, las que, según señala Maria Lúcia Refinetti Martins (2006), pueden ser: el aumento de la pobreza, la reducida oferta de vivienda de interés social, el descompaso entre las condiciones económicas de la población y el padrón constructivo de la producción formal de vivienda, las dificultades de los procesos de licenciamiento y la fragilidad de la fiscalización, entre otros<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup>Entre los tipos de cubiertas vegetales comunes a los espacios naturales, incluso las dunas, se destacan la vegetación arbustiva de restinga y la vegetación herbácea con influencia fluvial (Ministerio Público do RN, 2011, 2012).

<sup>58</sup>A ese respecto véase Ministério Público do RN (2011, 2012).

<sup>59</sup>En estos instrumentos se introdujo el concepto de Zona de Protección Ambiental para delimitar los espacios naturales clasificados como merecedores de protección especial. La naturaleza de los procesos de ocupación del suelo que en ellos se desarrollan se presenta en el capítulo 15 de la presente Tesis.

<sup>60</sup>Traducción libre del texto constante del libro "*Moradia e mananciais: tensão e diálogo na metrópole*" (Martins, 2006, p. 57). La autora desarrolla una discusión sobre el tema teniendo en cuenta los procesos de ocupación irregulares en las bacías hidrográficas de las presas Guarapiranga y Billings, en la Región Metropolitana de la provincia de São Paulo, Brasil.

*Los espacios naturales, la expansión territorial y el deterioro medioambiental: la contribución de la vivienda social (formal o informal)*

La forma como se ha desarrollado la expansión territorial en Natal ha contribuido a la formación de espacios “urbanizados” que presentan elevados grados de precariedad urbanística y vulnerabilidad social y ambiental. La urbanización dispersa que se impulsó mediante la promoción pública y privada de los núcleos de urbanización y los polígonos de vivienda a partir de la década de 1970, sin el adecuado control urbanístico y medioambiental, además de haberse realizado en espacios impropios a la ocupación, ha contribuido a generar procesos inductores de nuevas ocupaciones, regulares y irregulares, dando como resultado que los espacios naturales quedaron comprometidos y deteriorados.

Según puede observarse en el capítulo 7 y en los primeros apartados del presente capítulo, hasta principios de la década de 1970 la expansión territorial del municipio, que, a diferencia de las grandes ciudades brasileñas, aún se manifestaba en bajas intensidad, estaba limitada al núcleo central y algunas ocupaciones aisladas en el interior y en la zona costera, con poca interferencia en los ambientes naturales que poseían grados de fragilidades elevados. De hecho la ocupación del suelo hasta entonces existente ya se encontraba en áreas de dunas, se consideramos que toda la superficie del municipio, en su origen podría clasificarse ambientalmente como tal. Sin embargo, la superficie ocupada correspondía a las áreas de planicies o de Dunas cepilladas, excluyéndose el *Morro de Mãe Luiza*, que se ubica al norte del actual *Parque das Dunas* y presenta altitudes más elevadas<sup>61</sup>. Los demás campos de Dunas con declividades más acentuadas, en especial los ubicados en las RAs Oeste (*Dunas do Guarapes*) y Sur (*Dunas do Pitimbú*), así como los márgenes de los ríos y lagunas y los manglares (*rio Potengi* y barrio de *Salinas*), permanecían fuera del alcance de la presión inmobiliaria, incluso para fines de producción formal de vivienda. En el caso de los márgenes los ríos y los manglares la ocupación, que en el contexto actual se considera irregular y precaria, se limitaba al asentamiento *Passo da Patria*, ubicado en el centro histórico de la ciudad, cuya formación tiene origen en el siglo XIX, y otros pequeños asentamientos ubicados en la región Norte (*Favela da Maré*) y Oeste (*Favela do Mosquito*) del municipio.

---

<sup>61</sup>El proceso de ocupación en esta área tuvo inicio a principios de la década de 1960, de forma irregular, contribuyendo a la formación de actual barrio de *Mãe Luiza*. Véanse: Bentes Sobrinha (2001), Caliane Almeida (2005) y Andreza Dantas et al (2007).

Desde la perspectiva del deterioro cabe subrayar las alteraciones e impactos medio ambientales que se han producido a partir de dichos procesos, aunque mediante un abordaje más general y amplio, que permita evidenciar la forma como el avance de la urbanización ha afectado los espacios naturales. Para tanto, el deterioro de uno ecosistema se entiende como "el cambio en su diversidad y constitución física, de tal manera que afecte su funcionalidad ecológica, evite su auto-regeneración y deje de servir al desarrollo de actividades y usos de las comunidades humanas o proporcionar los productos que las sostienen"<sup>62</sup>. En estos cambios, además de la acción antrópica también se consideran los procesos naturales, incluyéndose la acción de las corrientes marinas, de los vientos y la dinámica hidrológica, las que imponen fuertes cambios ambientales en la constitución de los manglares, de los márgenes del río y de la zona costera<sup>63</sup>.

En esto sentido, y teniéndose en cuenta el avance del deterioro ambiental a partir de la producción de vivienda social, es importante considerar tres momentos.

El que se produjo antes de la década de 1970 en los espacios consolidados de la ciudad. Algunos desde su fundación, y, principalmente, del siglo XIX, actualmente delimitados bajo la denominación de centro histórico; otros que resultaron de la primera expansión de la ciudad hacia las RAs Sur, Oeste y Este, entre las décadas de 1930 e 1970, impulsada por la acción del capital inmobiliario por medio de los procesos de parcelación, según demuestra Ferreira (1996). En esto periodo, según hemos demostrado en el capítulo 7 (Figura 7.5), la ocupación se desarrolló de forma espontánea, a partir de la apertura de nuevas avenidas y no siempre observando los trazados establecidos en las parcelaciones, las cuales, también, no siempre se regularizaban u observaban directrices urbanísticas pré-establecidas, que tampoco existían. Ejemplos de estos procesos son la consolidación o aparición de algunos de los barrios populares más tradicionales, tales como los de las *Rocas*, *del Alecrim*, *Quintas*, *Lagoa Seca*, en la RA Este y el de *Nova Descoberta* en la RA Sur. A partir de mediados de la década de 1960, con la construcción del núcleo de urbanización de la *Cidade da Esperança*, el avance territorial asume otra dirección, hacia la RA Oeste, lo que dio lugar a la aparición y consolidación de nuevos barrios populares y algunos de los más vulnerables en la actualidad, que son los de *Felipe Camarão*, *Bom Pastor* y *Cidade Nova*. La mayoría de los primeros asentamientos irregulares también se formaron en el interior o

---

<sup>62</sup>Concepto establecido en el decreto que regula la ley que instituye el Plan Nacional de Gerenciamiento Costero [*Plano Nacional de Gerenciamiento Costeiro – PNGC*]. Véase Decreto n° 5.300 de 07 de diciembre de 2004, Art. 2, y Lei 7.661, 16 de mayo de 1988, respectivamente (Brasil, 2004 y 1988).

<sup>63</sup>Traducción libre de Ministerio Público do RN, 2010, p.59.

alrededor de estos barrios o de otros también consolidados y ubicados en el centro de la ciudad, como es el caso del Barrio de *Mãe Luiza* y *Cidade Alta* que albergan algunos de los asentamientos precarios más consolidados del municipio, según puede verse en la (Figura 8.3).

El que se produjo a partir de la década de 1970 y se extiende hasta mediados de la década de 1990 con el avance de la ocupación territorial hacia las RAs SUR y Norte, por medio, principalmente, de la promoción pública de vivienda social (núcleos de urbanización y polígonos de vivienda) en grande escala. Por medio de este proceso, según se presenta en el capítulo 7, sustrayendo-se la *Redinha*, se consolidaron todos los actuales barrios de la RA Norte, como los de *Potengi*, *Lagoa Azul* y *Pajuçara*, así como los de *Ponta Negra*, *Neópolis* y *Pitimbu*, ubicados en la periferia de la RA Sur.

El que se produjo desde la década de 1990 con la consolidación del proceso de urbanización en todo el territorio municipal, y, por medio, de la promoción pública y, principalmente privada, de vivienda (polígonos de vivienda), no siempre para fines sociales. En este proceso se pone de relieve, la intensificación de la ocupación que venía desarrollándose en el momento anterior, el avance de la ocupación informal hacia los espacios naturales, incluso, los que se encuentran, actualmente, bajo protección ambiental, y el avance territorial hacia el territorio metropolitano.

En estos procesos el avance del deterioro en las Dunas, se ha manifestado, según los momentos referidos, en diferentes formas e intensidades. Teniendo en cuenta la clasificación de Silva (2002) para las Dunas y sus respectivos cambios ambientales y procesos de ocupación, se presenta, a continuación, un breve análisis sobre dicha correlación y la participación de la vivienda social (síntesis en el Cuadro 8.5).

Según ya explicitamos, el proceso histórico de ocupación del municipio, que involucra diversos barrios en tres de las Regiones Administrativas al Sur del Rio Potengi /Jundiá (primer momento), promovió la destrucción de los vastos campos de Dunas, dando como resultado su clasificación actual en “superficies de arena cepilladas” o “Dunas que se destruyeron”. En muchos de estos espacios, la sustitución de las Dunas por los densos procesos de ocupación y impermeabilización del suelo, ha disminuido la infiltración del agua y promocionado el escurrimiento superficial, contribuyendo a la formación de las inundaciones, que se presentan como una de las formas del deterioro

Cuadro 8.5. La ocupación y el deterioro - las Dunas y la vivienda social (Natal)

Unidades Geológicas*	Superficie territorial que envuelve	(AEDs)	Acción de deterioro	Momento de la Ocupación	Vivienda Social que predomina
Superficies de arena cepilladas (Dunas que se destruyeron)	Barrios de las RAs Este y Oeste y partes de la Sur (Ponta Negra). En la RA Norte se excluye partes de Redinha, Pajuçara y Lagoa Azul.**	1 a 3; 6, a 8; 12 a 15; 16; 19 a 21;	A, B, C, D, E, F, G, H, I, K, L, M.	Desde el principio, hasta la década de 1970. En la RA Norte, el proceso se intensificó desde 1980.	Asentamientos regulares e irregulares. Núcleos de urbanización e polígonos de vivienda, parcelaciones para las medias y altas rendas. Edificaciones en la zona costera.
Campos de Dunas Activas	Margenes del <i>Rio Potengi</i> / <i>Jundiá</i> y del <i>Rio Doce</i> y <i>lagoas associadas</i>	4 e 5; 18 e 19.	A, B, C, E, F, G, I, L.	El Proceso se intensificó a partir de la década de 1960.	Asentamientos irregulares y informales ( <i>loteamentos, vilas y favelas</i> )
Campos de Dunas Fijas con cubierta vegetal	<i>Parque das Dunas</i> y <i>Morro do Careca</i> y Campos de Dunas asociados.	7 e 8	B, D, E, G, H, K, M	El Proceso se intensificó a partir de la década de 1960.	Asentamientos irregulares y informales ( <i>vilas y favelas</i> ), en los bordes. Edificaciones en la zona costera.
Campos de Dunas parabólicas	Bairros de Neópolis, Capim Macio, Ponta Negra, Candelária e Pitumbu	8 a 11; 17 e 18	A, B, C, D, E, F, G, H, I, K	A partir de la década de 1970, hasta hoy.	Núcleos de urbanización y polígonos de vivienda, parcelaciones para las medias y altas rendas. Edificaciones en la zona costera.
Campos de Dunas parabólicas rojas	Barrios de Planalto, Pitumbu y entorno metropolitano Sur	10, 17 e 18	A, B, C, D, E, F, G, I, J	El Proceso empezó a mediados de 1970 y se intensificó en los 1990.	Asentamientos irregulares y informales ( <i>loteamentos, vilas y favelas</i> )

**Notas: Tipos de Uso y ocupación del suelo – acciones de deterioro\*\*\***

- A. Producción formal de vivienda y inmuebles comerciales en los campos de Dunas;
- B. Producción informal de viviendas en los campos de Dunas y vertientes;
- C. Glebas parceladas que todavía no se construyeron;
- D. Terrenos sobre Dunas bajo acción de terraplenagen;
- E. Corte en Campos de Dunas para la construcción de vías;
- F. Corte de Dunas con retirada de materiales para fines comerciales, incluso la construcción civil;

- G. Depósito de basura (principalmente domésticos) en campos de Dunas;
- H. Maternal sedimentar arenoso, que se produjo por medio de la acción eólica, que avanza sobre las carreteras;
- I. Apuntalamiento o apoyo de las Dunas por medio de materiales reciclados (neumáticos);
- J. Pequeñas actividades de ganadería sobre las Dunas;
- K. Edificaciones en la zona costera;
- L. Depósito artificial de sedimentos diversos sobre las Dunas;
- M. Estación de tratamiento de alcantarillas;

\*Los criterios de clasificación de las Dunas puede verse en Elisângela Silva, 2002.

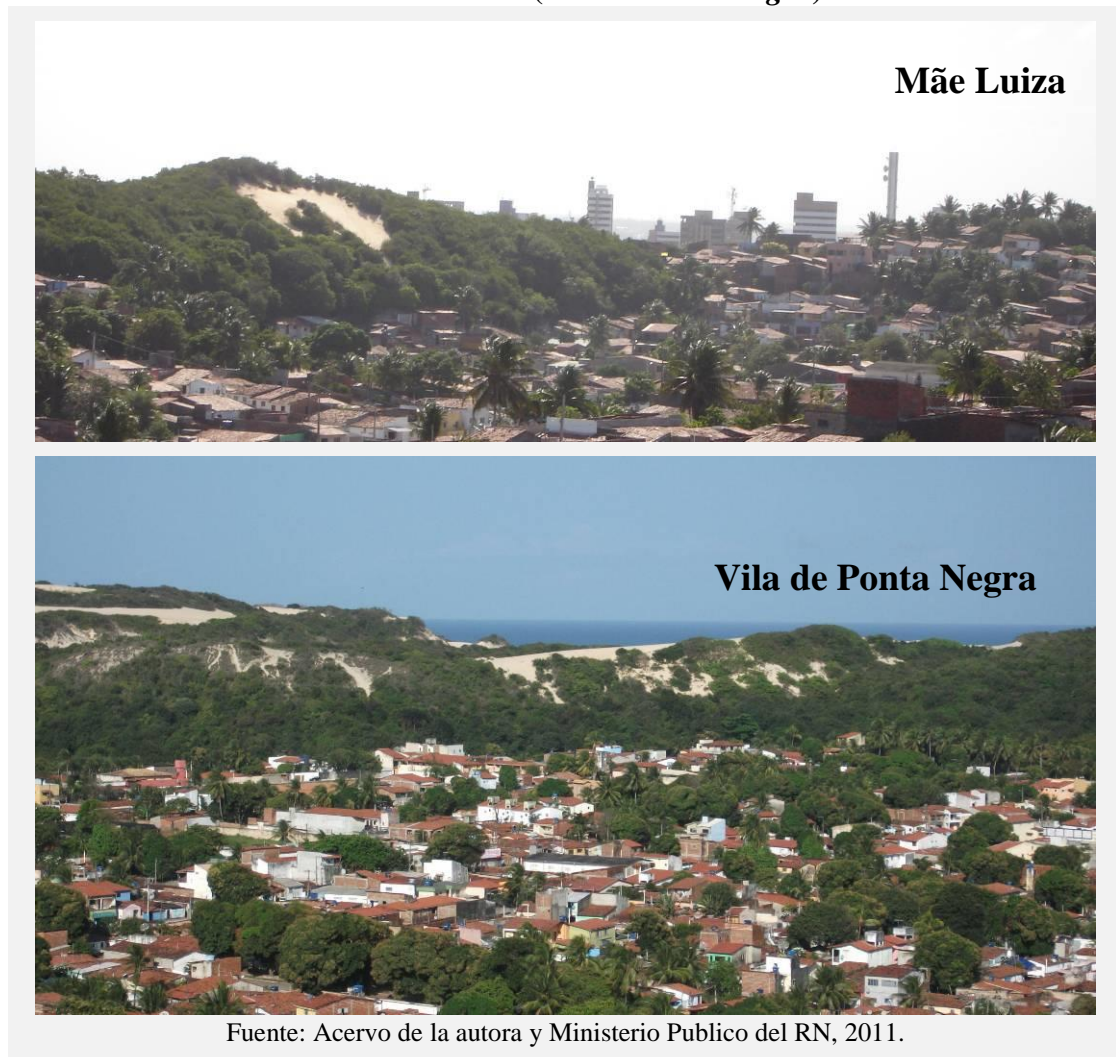
\*\*El estudio de Silva (2002) no incluye la RA Norte. Para la Tesis se hizo una aproximación entre estos conceptos y los presentados en los estudios del Ministerio Público do RN (2012) respecto a las ZPAs 8 y 9, clasificándose las Dunas de esta región en Superficies de arena cepilladas (Dunas que se destruyeron) y Campos de Dunas Activas.

\*\*\*Traducción libre de Silva, 2002, p. 89 y 90.

Además de eso, la contaminación por medio de basuras de origen domésticas e industriales de diferentes naturalezas también ha comprometido la función ambiental de las Dunas, implicando en daños severos a las bacías hidrográficas del municipio y su entorno metropolitano. Para evitarse esta clase de deterioro, haría falta mantener las Dunas como filtro intermedio a la retención del agua, que se deposita, posteriormente, en el acuífero subterráneo, una de las fuentes principales de abastecimiento del municipio. En la actualidad, este constituye el tipo de deterioro que, se ha evidenciado a partir de 1970 y más ha producido daño al equilibrio del ecosistema dunar, con el avance de la ocupación hacia los Campos de Dunas parabólicas y Campos de Dunas parabólicas rojas (segundo y tercero momentos).

La ocupación en los llamados Campos de Dunas activas y los Campos de Dunas Fijas con cubierta vegetal, se ha hecho en momentos que se mezclan entre el inicio del proceso de ocupación y la intensificación a partir de los años 1960. Tratando-se de las Dunas Fijas con cubierta vegetal, se observa, todavía, la presencia de extensas superficies con poca o ninguna presión inmobiliaria en su interior. Sin embargo, en algunas, dicha presión se ha establecido preferentemente en los bordes, contribuyendo a la formación del deterioro en sus cualidades cénico-paisajísticas y produciendo cambios en la función que desempeñan en el paisaje urbano. Este es el caso del *Parque das Dunas* y el *Morro do Careca* (RA Este e Sur, respectivamente), que forman parte del sistema de espacios naturales protegidos del municipio, en vigor desde principios de los 1990 y que se ubican en la zona costera (Figura 8.4).

**Figuras 8.5 y 8.6 . Ocupación en los bordes del *Parque das Dunas (Mãe Luiza)* y del *Morro do Careca (Vila de Ponta Negra)***



En otros, como el complejo de *Dunas y Lagoas do Rio Doce* y las Dunas del Guarapes /Planalto y del Pitimbu, ubicados en las RA Norte e Oeste respectivamente, el deterioro se ha manifestado también, por medio de la ocupación en sus espacios interiores y de forma similar a los producidos en las superficies de arena cepilladas. Es importante, subrayar aún, que en estos casos, la acción de deterioro es aún más grave, en razón de la importancia de estos espacios naturales en la manutención de la recarga del acuífero subterráneo y, por lo tanto, en el equilibrio del sistema hídrico del municipio.



**Figuras 8.7 y 8.8. Ocupación en las Dunas del *Guarapes / Planalto* (1) y en las Dunas de Complejo de Lagunas del Rio Doce (2), respectivamente.**



Fuente: Acervo da autora y Ministerio Publico, 2012.

En lo que respecta a los espacios ocupados por los asentamientos informales, los deslizamientos de tierras en las encostas, así como la falta de infraestructura son frecuentes, y contribuyen, aún, a la manutención del estado de precariedad urbanística y vulnerabilidad socio-ambiental, demostrada en el capítulo 8, hechos que comprueban el estado de deterioro que allí se evidencia. En la caracterización constante de los primeros apartados del presente capítulo, puede observarse que todos los asentamientos (Vilas, loteamientos y

favelas) de la RA Este, así como parte de la RA Sur y Oeste se ubican en la formación Dunar del tipo superficie arenosa cepillada. Las favelas allí existentes, a su vez, también constituyen algunas de las más antiguas y consolidadas de la ciudad, como es el caso de las ubicadas en el barrio de *Mãe Luiza*. En condición similar se encuentran los barrios populares que se produjeron de forma planeada y espontanea que forman parte de la MIS en estas tres regiones, como por ejemplo los de *Cidade da Esperança* y *Cidade Nova* (RA Oeste) y *Santos Reis* (RA Este) (Figuras 8.10 y 8.11).

**Figura 8.9. Favelas en el barrio de Mãe Luiza.**



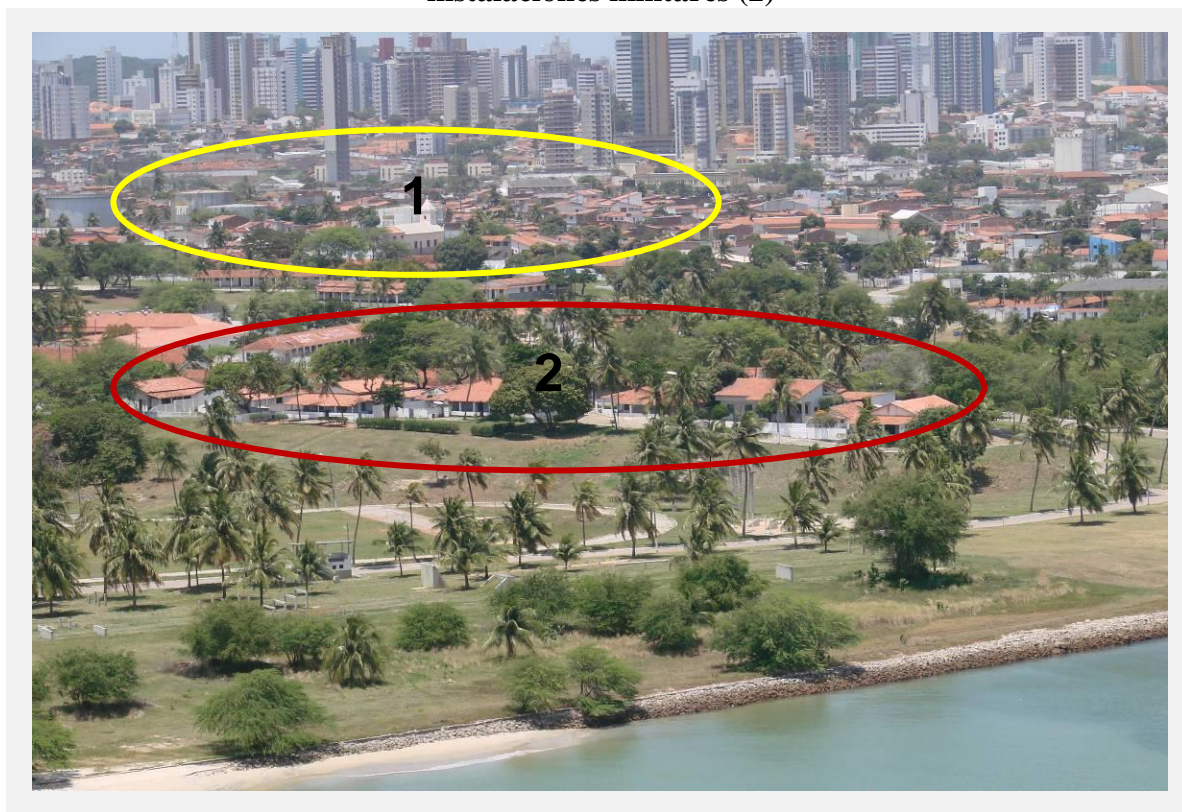
Fuente: Acervo del GEAU /UFRN y Ministerio Publico, 2011.

**Figuras 8.10 y 8.11. (1) Núcleo de Urbanización – *Cidade da Esperança* – década de 1960 y (2) Barrio de *Cidade Nova* - 2012.**



Fuente: Acervo del HCURB (In: Almeida, 2005) y Ataíde, 2012

**Figura 8.12. Ocupación espontánea en la RA Este- Barrio de *Santos Reis* (1) y instalaciones militares (2)**



Fuente: Acervo de la autora (Ataíde, 2010) y Ministerio Público do RN, 2010.

La vivienda social también se ha convertido en el principal agente del deterioro en las otras categorías de Campos de Dunas. Los núcleos de Urbanización y los polígonos de vivienda producidos a partir de la década de 1970, se ubicaron preferentemente, en las Dunas parabólicas de las Ras Norte y Sur. Este el caso de los núcleo de Urbanización *Gramoré* y *Pajuçara* y de *Cidade Satélite* y *Neópolis*, respectivamente.

Respecto a los asentamientos informales, estas se ha distribuido, de forma imprevisible, en el interior o al borde de de estos espacios. Muchas veces se instalan en los espacios libres alrededor de la producción formal. A diferencia de momentos anteriores, a partir de la década de 1980, dicha forma de producción de vivienda ha elegido las RAs Oeste (1980) y Norte (1990) para desarrollarse. En estos también se ha observado la preferencia por los campos de Dunas parabólicas rojas (RA Oeste) y los bordes de los Campos de Dunas Activas y o Fijas con cubierta vegetal. En estos, cabe subrayar, especialmente, el grado de deterioro producido por las favelas ubicadas en las Dunas del *Guarapes /Planalto*, en las proximidades del vertedero de Natal, el que, en este punto, se constituye en la principal fuente de deterioro de las Dunas (fotos). La conjunción de estos procesos de ocupación

irregular y precaria, evidencian una de las situaciones de riesgo que se analiza en el próximo apartado.

**Figura 8.13. Acción de Deterioro en las Dunas (*Guarapes / Planalto*) por medio del vertedero de Natal.**



Fuente: Acervo de la autora (Ataíde, 2012)

### **La vivienda informal en áreas de riesgo. Poniendo de relieve a las *favelas***

El análisis sobre las condiciones del deterioro en los campos de Dunas del municipio también ha puesto de relieve la participación de los asentamientos informales en el proceso. Sin embargo, desde la perspectiva de esta forma de producción del espacio, la idea del deterioro puede asociarse al concepto de vulnerabilidad social desarrollado en el capítulo 7, el cual corresponde a las precarias (o ausencia de) condiciones de acceso a la vivienda digna, así considerada como aquella que presenta justas condiciones de habitabilidad, incluyendo, además de la cualidad constructiva, una adecuada ubicación en la ciudad con acceso pleno a los suministros y las oportunidades urbanas<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup>Véase el concepto desarrollado por Kaztman (2000), presentado en el capítulo 7, que también está presente en los trabajos de Lúcio Kowarick (1979, 1993, 2009), cuando discute los mecanismos sociales y económicos que actúan en la formación de la exclusión social y espacial en los centros urbanos.

Desde la perspectiva medioambiental, la ausencia de estas condiciones, acrecidas a la inadecuación del medio natural, casi siempre frágil, pone de relieve la idea de vulnerabilidad socio-ambiental, la que se presenta bajo diferentes formas y distintos niveles de peligros, incluso los que convierten determinados espacios en áreas de riesgo. En este sentido, la noción del riesgo está, por lo tanto, asociada al grado máximo de inadecuación urbanística y ambiental de una determinada clase de asentamiento humano, pudiendo ser este formal o informal.

En el presente capítulo nos detenemos en las *favelas* de Natal, como una clase de asentamiento informal, las cuales, teniendo en cuenta las áreas de riesgo que involucran en sus ubicaciones, presentan, en muchas situaciones, elevados grados de vulnerabilidad socio-ambiental, contribuyendo a la formación del deterioro del medio natural del municipio. Para el análisis nos apoyamos en la definición de área de riesgo que se aplicó en reciente estudio sobre los asentamientos precarios del municipio de Natal<sup>65</sup>. En esto, las áreas que se incluyen en tal condición de vulnerabilidad son las que “pueden afectarse por distintos procesos naturales o artificiales que causan efectos adversos al medio”. Entre los procesos<sup>66</sup> analizados, que resultan de la instalación de actividades humanas de forma inadecuada y precaria, se subrayan:

- Las vertientes inestables o sus alrededores, sujetas a deslizamientos de tierra o soterramientos.
- Los flancos de dunas y sus alrededores, también sujetas a deslizamientos de tierra;
- Las zonas susceptibles a inundaciones (márgenes de ríos y lagunas o el agua de lluvia);
- Las depresiones topográficas;
- Las *fajas* de dominio de líneas de ferrocarriles, o que se constituyen en servidumbres de paso para las líneas de transmisión de energía eléctrica de alto voltaje;
- Las áreas sobre las líneas de tubería de gas,
- Las áreas de Preservación permanente, ocupadas de forma irregular (límite institucional)

De hecho, según se demostró en los apartados anteriores, muchas de las *favelas* se han ubicado, a lo largo de los años, en áreas del municipio que presentan elevados grados de fragilidad ambiental y reúnen las características de los procesos de riesgos seleccionados, que son de naturaleza geológica, hidrológica o antrópica. En algunas de estas otras

---

<sup>65</sup> Véase el Plan Municipal de Reducción de Riesgo [PMRR] (Semurb / Acquatoool, 2008).

<sup>66</sup> Semurb/ Acquatoool (2008, p. 3) y Semurb (2007).

acciones de deterioro, como el deslizamiento de dunas móviles con restos de basura, se asocian a los procesos señalados y aumentan los grados de vulnerabilidad de los ambientes. En otras o, muchas veces, en las mismas áreas, se sobreponen las situaciones de vulnerabilidad social relacionadas a la ausencia o poca oferta de infraestructura básica de suministros urbanos, como el agua potable, el alcantarillado de aguas residuales o de cloacas, contribuyendo al agravamiento del riesgo<sup>67</sup>.

Sin embargo, los grados del riesgo pueden definirse teniendo en cuenta las características e intensidades de las superficies territoriales que estos asentamientos ocupan, así como la cantidad y diversidad de los procesos que involucran. El estudio que se tomó como referente para este análisis clasificó los grados de riesgo en dos niveles: parciales y totales. Como parte del nivel parcial se consideran los procesos tomados aisladamente, o sea las situaciones puntuales de riesgo (APPs, Dunas, procesos de inundación o erosión) y las respectivas favelas implicadas en ellos. Como nivel de riesgo total se consideran los procesos que se manifiestan de forma simultánea, en el mismo asentamiento, lo que dio como resultado el establecimiento de cinco grados de riesgo, en una escala de valores de cero a cinco, que corresponden a: riesgo mucho alto (cinco); riesgo alto (cuatro); riesgo Mediano (tres), riesgo bajo (dos), riesgo mucho bajo (uno) y ningún riesgo (cero)<sup>68</sup>. En este sentido, el grado alto y mucho alto se establece, teniendo en cuenta la identificación de diferentes clases de riesgo en un mismo asentamiento. Para el presente estudio de las *favelas* se hace una síntesis de estos niveles de análisis en el Cuadro 8.46, cuyos contenidos también se presenta en detalle en los anexos.. En esta síntesis se comprueban las situaciones de vulnerabilidad y riesgo ambiental en las áreas ocupadas por favelas. Estas se manifiestan en las cinco clases de riesgo señaladas, las que pueden encontrarse en las cuatro RAs administrativas, según diferentes formas.

Teniéndose en cuenta el nivel de análisis parcial, en el que se consideran las clases de riesgo de forma aisladas, se comprueban distintas situaciones, tales como: 43 por ciento de las favelas se ubican en APPs (*Áreas de Preservação Permanente*) y 42 por ciento en áreas delimitadas como fajas de dominio de vías, ferrocarriles o rede de infraestructura, revelando, en todos los casos, situaciones de inseguridad y irregularidad urbanística frente a la normativa medioambiental y urbanística; Otras, igualmente críticas, son las que se presentan en más de 30 % de las favelas cuyas ubicaciones se encuentran bajo amenazas de

---

<sup>67</sup> Semurb, 2008, p.12.

<sup>68</sup>La clasificación de los grados de riesgo se establece en el PMRR (Semurb /Acquatoo, 2008).

inundaciones (aguas residuales o avance de las mareas) o procesos erosivos (desmoronamientos de barreras o vertientes de dunas).

**Cuadro 8.6. Grados y clases de áreas riesgo en las favelas**

RA / AEDs (i)	Favelas						
	Grados de riesgo (ii)		Clases de riesgo - aspectos ambientales y ubicación				
	0 a 3	3,25 a 5	APPs	Fajas de dominio	Dunas	inundaciones	Sujetas a erosión(iii)
<b>Norte</b>	17	02	08	05	03	10	04
<b>Sur</b>	06	04	03	04	01	00	02
<b>Este</b>	10	06	12	05	06	06	07
<b>Oeste</b>	12	17	10	16	07	10	09
	<b>45</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>22</b>
<b>Totales</b>	<b>61%</b>	<b>39%</b>	<b>(43%)</b>	<b>(42%)</b>	<b>(19 %)</b>	<b>(36 %)</b>	<b>(30%)</b>
	<b>74 (100%)</b>						

**Notas:**

- (i) El total de favelas en este cuadro corresponde a las 74 identificadas en el PMRR y que resulta de la división o junción de algunos de los asentamientos en uno, dos o más, en las distintas RAs, según constan en el Cuadro 8.4, y anexo 01
- (ii) Mucho Alto (5); Alto (4); Mediano (3); Bajo (2); Mucho Bajo (1); Sin riesgo (0): criterios definidos en el PMRR (PMN / Semurb. 2008).
- (iii) Incluye las áreas también sujetas a derrumbes de barreras

Fuente: Elaboración propia desde Natal / Semurb, 2010 y IBGE, 2010.

Las ubicaciones de favelas en los campos de dunas, aunque se presente en menor intensidad (19 por ciento), constituyen una clase de riesgo a destacarse, teniéndose en cuenta la superficie que ocupan y la función que ejercen en el equilibrio ambiental del territorio municipal, según se ha explicitado en apartado anterior de este capítulo. Sin embargo, muchas de las favelas implicadas con esta clase de riesgo involucran, también, las APPs. Esta relación pone de relieve la discusión central de la tesis, que son los conflictos entre las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] y las Zonas de Protección Ambiental [ZPA], que se profundiza en los capítulos siguientes.

Desde la perspectiva de los grados de riesgo, tenemos la evidencia de que casi la totalidad de las favelas presentan alguna clase de riesgo (anexo 2), siendo: el total de 45 (61 por ciento) entre las que no presentan ningún riesgo o presentan riesgo mucho bajos y bajos; y el total de 29 (39 por ciento) entre las que presentan grados de riesgo de medianos a mucho altos. Respecto al impacto del riesgo en el territorio, este se manifiesta de forma más intensa en la RA Oeste, la que alberga 17 (59 por ciento) entre las 29 favelas que presentan los grados de riesgo de nivel más elevados, lo que corresponde, también a 59 por ciento del total de las favelas en la región. Las otras 12 favelas de esta región presentan, aún, algún



grado de riesgo, entre las clases bajo y mucho bajo. La segunda mayor concentración de riesgo elevado se encuentra en la RA Este, que alberga 21 por ciento de las favelas que presentan los grados de riesgo más altos, correspondiendo, también, a 60 por ciento del total de las favelas existentes en la región.

Las RAs Norte y Sur, a su vez, se caracterizan por albergar las menores cantidades de favelas con los grados de riesgo más elevados. En el caso de la RA Norte apenas 02 (siete por ciento) y la RA Sur 04 (14 por ciento) entre las 29 clasificadas en esta situación de riesgo. Sin embargo, tratándose de la RA Sur, dicha situación también representa 40 por ciento del total de las favelas existentes en la Región (diez) .

Teniéndose en cuenta el cruce entre las clases de riesgo que más contribuyen a la formación de los grados de riesgo se pone de relieve una situación en la que las RA Este y Oeste son las que albergan, también, mayores cantidades de favelas implicadas en todas las clases de riesgo. En la RA Este, por ejemplo, son 12 *favelas* en APPs, correspondiendo a 75 por ciento del total de la región y 37 por ciento del total de las *favelas* del municipio en esta clase de riesgo (Cuadro 8.4). En la RA Oeste, por otra parte, la situación de mayor vulnerabilidad se presenta en las favelas 16 ubicadas en las fajas de dominio (ferrocarriles y redes de infraestructura energía), lo que corresponde a 55 por ciento del total de la región y 51 por ciento del total de las favelas del municipio en esta clase de riesgo.

En lo que respecta a los riesgos asociados a las Dunas, estas dos regiones también albergan las favelas con grados más elevados, siendo: seis en la RA Este y siete en la RA Oeste, lo que corresponde a 60 y 24 por ciento, respectivamente, del total de las favelas existentes en cada una de estas regiones. En el caso de RA Este, a la situación del riesgo debe añadirse el tiempo de existencia. Entre las 16 catastradas por el PMRR, diez existen hace más de 40 años y, algunas, las que se ubican en los márgenes del Rio Potengi / Jundiá , se formaron, todavía, a principios del siglo XX . Las que se encuentran en las Dunas se ubican en los barrios de *Mãe Luiza* y *Santos Reis* (Figura 8.9 y Figura 8.12), ambos en la zona costera y en las superficies de arena cepilladas, y cuya formación y expansión tiene origen en el primer momento del proceso de urbanización (Cuadro 8.5).

Sin embargo, algunas de las situaciones más críticas se presentan en la RA Oeste, la que alberga muchas favelas en diferentes clases de riesgo, la mayoría con menos de treinta años de existencia. Entre las que se ubican en las Dunas, estas se distribuyen en los

diferentes categorías de Dunas allí existentes, como: Campos de Dunas activas, Campos de Dunas parabólicas o Campos de Dunas activas parabólicas rojas. A los riesgos y problemas medioambientales generados a partir de la ocupación inadecuada en estos ambientes deben añadirse los riesgos de desmoronamiento que pueden resultar, entre otros, de los procesos de erosión en las vertientes de las Dunas. Como forma de ilustración de las situaciones de riesgos mencionadas, presentase, a continuación un panorama fotográfico de algunos asentamientos.

**Figura 8.14. Favelas en áreas de riesgo - sujetas a derrumbes de barreras (Campos de Dunas (RA Oeste))**



Fuente: Acervo da Autora (Ataíde, 2012).

**Figuras 8.15 y 8.16. Favelas en áreas de riesgo – sujetas a derrumbes de barreras (Campos de Dunas (RA Oeste))**



Fuente: Acervo da autora (Ataide) y de Luis Cestaro, 2012.

**Figuras 8.17 y 8.18. Favelas en APPs - Campos de Dunas (RA Oeste)**



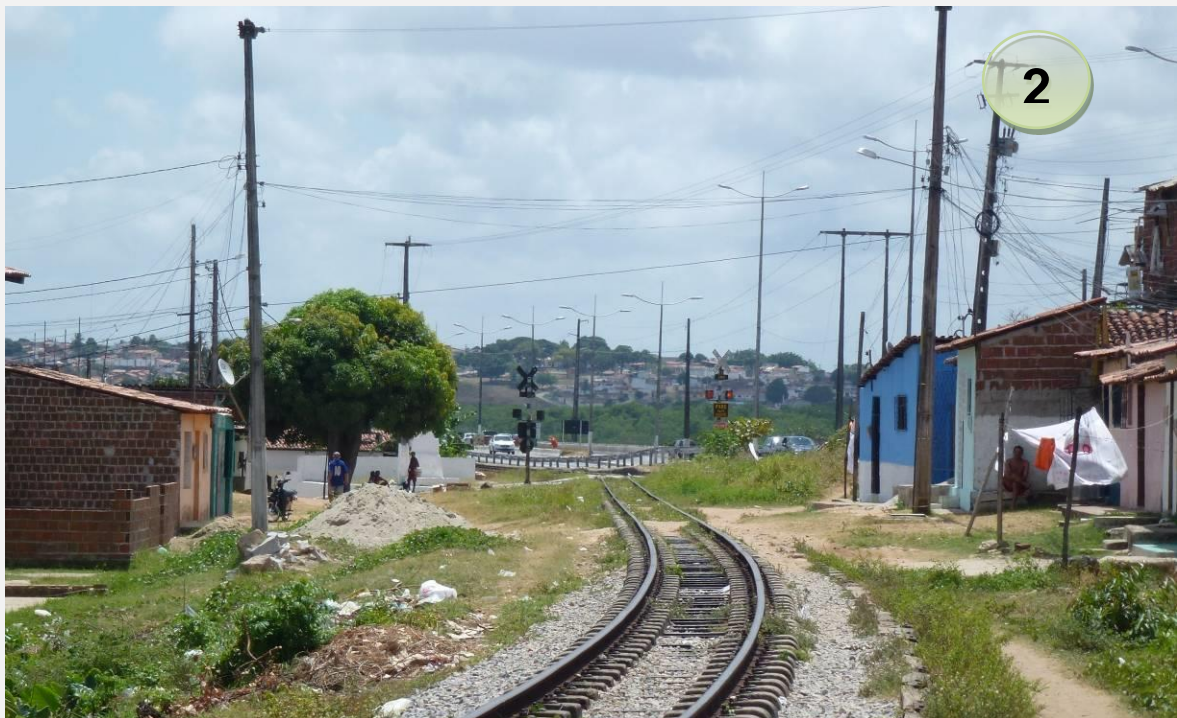
Fuente: Acervo da autora (Ataide) y de Luis Cestaro, 2012.

**Figuras 8.19 y 8.20. *Favelas* en APPs - manglares y márgenes del río (RA Norte )**



Fuente: Acervo da autora (Ataide) y de Luis Cestaro, 2012.

**Figura 8.21 y 8.22. Favelas en fajas de dominio – Rede de ferrocarriles - RA Norte Este (1) y RA Norte (2)**



Fuente: Semurb , 2008 (1) y acervo da autora (ATAIDE, 2012) (2).

**Figuras 8.23 y 8.24. Favelas en fajas de dominio - Redes de Alta tensión RA Oeste**



Fuente: Semurb, 2008.

## **Capítulo 9**

### **DEL URBANISMO AL PLANEAMIENTO URBANO Y MEDIOAMBIENTAL EN NATAL: UN BALANCE HASTA LOS AÑOS 1980**

El análisis de los capítulos anteriores de esta parte de la Tesis nos permitió desarrollar una reflexión sobre la naturaleza de la constitución del urbano, con sus respectivas implicaciones socio-económicas, demográficas y medioambientales. En él se pusieron de relieve algunos aspectos de la relación entre la producción de la vivienda social (formal e informal) y el avance del proceso de urbanización, realizándose en estas, también, la formación y avance reciente del deterioro del medioambiente.

Sin embargo, aunque dichos periodos se mantengan de relieve, el tema que se profundiza en el presente capítulo, y que implica un esfuerzo de comprensión sobre el proceso de planeamiento urbano y ambiental en la constitución del urbano en Natal, requiere un análisis de los hechos anteriores a la década de 1960. En esta perspectiva, observando la misma estructura de análisis desarrollada en el capítulo 1 para la comprensión del tema en ámbitos nacionales, se presenta un balance de la intervención del Estado en Natal hasta la década de 1980 en los tres campos de análisis implicados en la Tesis: Vivienda social, planeamiento urbano y planeamiento medioambiental.

Para ello, se toman como referencia las primeras iniciativas y prácticas urbanísticas de principios del siglo XX y sus diferentes etapas hasta la década de 1980, poniendo de relieve las referencias en el control de la producción de los espacios de vivienda social y del



medioambiente. En este sentido, el capítulo se divide en tres apartados: el primero con un resumen de las acciones llevadas a cabo en la primera mitad del siglo XX, en especial los planes urbanísticos y de control sanitario; el segundo con las acciones de planeamiento urbano (y ambiental) llevadas a cabo en las décadas de 1960 y 1970; y el tercero, con las acciones de principios de los años 1980, poniendo de relieve el Plan Director de 1984 y su relación con la vivienda social y el medioambiente, subrayando las estrategias de regulación y las dificultades de control sobre la formación y de los espacios ocupados por vivienda informal y el avance (de la exclusión socio-espacial) y el deterioro del medioambiente. En estos análisis también se ponen de relieve las referencias al [o ausencia de] control medioambiental presentes en los instrumentos urbanísticos analizados y en los efectos de las intervenciones señaladas en el deterioro del medioambiente.

### **Planes y acciones urbanísticas de la primera mitad del siglo XX y el inicio del proceso de urbanización: estética, higiene y racionalidad técnica.**

De forma diferente las ciudades consolidadas a comienzos del proceso de industrialización del país (Río de Janeiro y São Paulo), el municipio de Natal presentaba, en el mismo periodo un crecimiento lento, de baja densidad demográfica. Albergaba, a principios del siglo XX, una población de poco más de 16 mil habitantes, según hemos demostrado en el capítulo 7 (Cuadro 7.1), y su ocupación territorial se limitaba a los límites de los barrios centrales de la ciudad (*Ribeira* y *Cidade Alta*), no presentando aún conflictos socio-espaciales o medioambientales de relieve.

En términos espaciales, la ocupación del suelo en el núcleo original (áreas centrales y alrededores) se consolida, aunque, de forma dispersa y puntual. Durante los primeros treinta años del siglo XX, diversos puntos de concentración poblacional se formaron, dando como resultado la aparición de nuevos barrios populares, todos ubicados en el entorno del núcleo central, aunque manteniendo cierto alejamiento de estos, o bien en la extensión de los rieles del tranvía y carreteras que conectaban la ciudad con el interior de la provincia<sup>1</sup>.

Las nuevas necesidades urbanas generadas por la población de los nuevos espacios presionan el Estado con crecientes demandas de suministros, infraestructura y

---

<sup>1</sup> Entre los barrios que se formaron o se consolidaron cabe señalar: *Rocas*, *Passo da Patria*, *Refoles*, después incorporado al *Alecrim*, *Guarita*, *Quintas*, *Praia do Meio* y *Areia Preta*. (Ataíde, 1997, p. 77).

equipamientos urbanos. Para atender dichas necesidades, la acción del Estado se manifiesta, principalmente, en dos direcciones: con la prestación de servicios y oferta de infraestructura y con medidas de control sanitario y ordenamiento territorial. En ambas situaciones, como en a ejemplo de las acciones que se desarrollaban de ámbito nacional, se observa la preocupación por con la higiene y el orden, que se tradujo en medidas de naturaleza excluyente y no siempre adecuadas a las características del medio físico.

En el primer grupo, se pone de relieve la instalación de los rieles (el tranvía-1908), que se instalaron inicialmente en las calles de la *Cidade Alta y Ribeira*, y luego, en el mismo año, se expandieron hasta la Av. Hermes da Fonseca (al Este), cruzando el primer ensanche de la ciudad, que dio lugar al nuevo barrio de *Cidade Nova*, que albergaba granjas de influyentes propietarios, con una forma de ocupación más dispersa que las de los otros barrios ya entonces consolidados. Sólo en 1911, los rieles del tranvía llegarían al periférico barrio del *Alecrim* y, en 1915, al de *Areia Preta*, que, por su ubicación en el litoral, posteriormente se convirtió en lugar preferencial para vacaciones y baños de mar.

En el segundo grupo, que se refiere al planeamiento y control del uso y ocupación del territorio, la presencia del Estado se manifiesta en diferentes momentos de la primera mitad del siglo XX. Reflejado en los ejemplos de la construcción de una estética urbana modernizadora y excluyente, ofrecidos por las metrópolis (de Brasil y Europa), el gobierno de la provincia intentó imponer, también en Natal, el mismo patrón de planeamiento urbanístico basado en los principios del higienismo y del racionalismo. Dicha actitud se encuentra representada en los primeros planes urbanísticos y de alcantarillado, además de las acciones de infraestructura y modernización administrativa, desarrollados, aún en la primera mitad del siglo, que fueron: el Plan de la Ciudad Nueva, también llamado *Plano Polidrelli* (1901-1904), el Plan General de Sistematización de la Ciudad de Natal, también llamado *Plano Palumbo* (1929), el primer plan de Alcantarillado para Natal (1924) y el Plan de Expansión para Natal, también llamado Plan General de Obras (1935)<sup>2</sup>.

En estos planes, aunque fueran tímidas las referencias a los espacios de vivienda, se nota la presencia de contenidos excluyentes, que estaban incluidos en el propio modelo de planeamiento adoptado. Además, incorporaban los fundamentos de otras acciones dirigidas al control de la salud y la higiene públicas, que se venían aplicando desde finales del siglo

---

<sup>2</sup> Traducción Libre de *Plano da Cidade Nova (Plano Polidrelli); Plano Geral de Sistematização da Cidade de Natal (Plano Palumbo); Plano de Saneamento para Natal y Plano de Expansão para Natal, (Plano Geral de Obras)*, respectivamente.

XIX<sup>3</sup>, destacándose las que se propusieron para el barrio de la *Ribeira* y la zona del *Baldo*. En el primer caso, consistía de la primera acción de reforma urbanística en la *campina* de la *Ribeira* para el *Rio Potengi* (actual plaza *Augusto Severo*), con obras de terraplén y construcción de jardines; en el segundo, la destrucción de la presa del baldo<sup>4</sup>, que se consideraba “foco de molestias miasmáticas”<sup>5</sup>. En lo que respecta al presente análisis se subrayan, las relaciones entre los fundamentos urbanísticos de los planes de principios del siglo XX y las cuestiones medioambientales y de vivienda, incluso las que expresaban contenidos excluyentes o produjeron conflictos socio ambientales.

### *El Plan de la Ciudad Nueva o “Plano Polidrelli”*

El Plan de la Ciudad Nueva o *Plano Polidrelli* se elaboró entre los años 1901 y 1904, siendo considerado la primera intervención sistematizada en el espacio urbano de Natal. Sin embargo, no se ha configurado aún una intervención urbanística con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo en su pleno sentido. Así, no pudo considerarse como un Plan Director o, incluso, un plan/proyecto que orientara el desarrollo de las actividades y usos o la configuración de los atributos físicos del lugar, ateniéndonos a que incorporaba pocos mecanismos de control urbanístico que pudieran traducirse en un cuerpo normativo regulador de dichos procesos<sup>6</sup>.

Su alcance conceptual y territorial se limitaba a una propuesta de parcelación de una pequeña parte de la ciudad, que se definió estratégicamente, como el primer ensanche de Natal, bajo la denominación de barrio de la *Cidade Nova* (actualmente corresponde a la superficie de los barrios de *Tirol* y *Petrópolis*). Por otra parte, según señaló Lima, su implantación contribuyó a impulsar el crecimiento de la ciudad<sup>7</sup>, en el primer momento, en la dirección Este, en el margen derecha del *Rio Potengi*, y después por medio de los ejes

---

<sup>3</sup>Todavía no siglo XIX, bajo la dirección del intendente Manuel Segundo Wanderley, que también ocupaba el cargo de presidente de la Empresa de fiscalización de salud pública, se elaboró el primer plan de alcantarillado para el municipio. Véanse Câmara Cascudo (1999) y Pedro Lima (2001, p. 30).

<sup>4</sup>El riacho del baldo también cumplía la función de abastecimiento de agua de la ciudad, además de sitio preferencial para el lavaje de ropas de los moradores de los barrios céntricos de la ciudad.

<sup>5</sup>Cascudo, 1999.

<sup>6</sup>Además del trazado en ajedrez que reflejaba la adopción de uno de los principios del urbanismo racional, este plan introdujo restricciones respecto a la largura de las frentes de las parcelas (máximo de 30 metros) y las distancias laterales entre las construcciones (mínimo de cinco metros). Dichas normas se incluyeron en la Resolución nº 55, de 30 de dezembro de 1901, que instituyó el barrio de la *Cidade Nova*. Véase: INTENDENCIA..., 1902, P. 2, citado por, Ferreira et al, 2008, p. 62.

<sup>7</sup>Lima, 2001, p. 33.

estructuradores del Plan en el sentido Sur, que se convirtieron en conexiones importantes del actual trazado viario de la ciudad.

Dicho crecimiento, a su vez, tuvo relación con las dos fases de concepción del plan: la primera, que se diseñó en el año 2001, bajo la coordinación de *Jeremias Pinheiro da Câmara*, y que implicaba la apertura de seis nuevas calles que conectaban el centro de la ciudad colonial hacia el Este, entrecruzadas por otras calles paralelas; y la segunda que se diseñó en el 1904, bajo la coordinación del técnico agrimensor italiano *Antonio Polidrelli*, a quien correspondió la tarea de concluir el proyecto, resultando por ello la asociación de su nombre al del propio plan – *Plano Polidrelli*. En esta segunda fase se incorporaron otras “ocho avenidas paralelas, de 30 metros de ancho [cada una] (...) en un tejido de cuadrícula que implicaba más 14 calles”, abarcando una superficie aproximada de 1.648.510 m<sup>2</sup>, y sesenta manzanas<sup>8</sup> (Cuadro 8.1 y Cuadro 8.2).

Sin embargo, el diseño realizado por sus “largas avenidas” representaba la negación de la ‘ciudad colonial. Su trazado orientó la expansión territorial de la ciudad hacia un área, hasta entonces, con pocos indicios de ocupación, y que según *Câmara Cascudo* se caracterizaba por una extensión continua de mato ralo hasta los morros<sup>9</sup>. Cabe subrayar que, aunque fueran pocas y estuvieran ubicadas de forma dispersa, algunas viviendas allí existentes ocupaban posiciones de relieve. Se trata de granjas y ranchos-que pertenecían a ilustres personajes de la política y la economía local, algunos de estos, incluso, identificados como responsables de la creación y puesta en marcha del plan, como los gobernadores *Pedro Velho* y *Alberto Maranhão*. Otras clases de viviendas, pertenecientes a los ocupantes ilegales o migrantes, “cabañas raras que coincidieron con el nuevo trazado se expropiaron o se vendieron a bajo precio, porque no se daba ningún valor a las tierras y sus moradores”<sup>10</sup>

Para algunos autores, la acción de parcelación y las estrategias urbanísticas se tradujeron también como actos de valorización inmobiliaria, teniendo en cuenta que, por medio de la modernización y el control de la higiene, se ponían en marcha las primeras señales de la segregación socio-espacial y el favorecimiento de los intereses de las elites dominantes en las decisiones sobre el uso y apropiación del espacio urbano. Como señala Lima,

---

<sup>8</sup> Traducción libre la Resolución 55 (Art.1º y 2º), a partir de Cascudo (1999, p 354). Véase también Lima (2011, p. 33) y Ferreira et al (2008, p. 62 a 63).

<sup>9</sup> Traducción libre de Cascudo, 1999, p. 351, también citado en Ataíde, 1997, p. 82.

<sup>10</sup> Cascudo, 1999, p. 351.

“La Ciudad Nueva resultó de una doble solución para los deseos de las clases dominantes: De una parte, planteaba la superación del trazado colonial original, irregular, en el que se proporcionaba la convivencia de las clases sociales (...): Por otra, el espacio modernizado podría cumplir la función de refugio y protección para las clases dominantes, respecto a las malas condiciones de medio ambiente, o a las epidemias que ponía la ciudad en riesgo”<sup>11</sup>.

La conclusión del autor se fundamenta en el discurso de las élites gobernantes, que procuraban disminuir el valor de las tierras con el objetivo de promocionar sus ventas a menor precio. En este sentido considera que el Plan, habría sido principalmente, “un emprendimiento comercial cuyo objetivo sería era la expansión de la ciudad, que, por medio de la conversión de los espacios rurales en urbanos, también creaba las bases para la formación de un futuro mercado de tierras (...)” y concluye: “(...) a ejemplo de otras ciudades norteamericanas, el Plan Polidrelli se constituyó de un soporte neutro, lógico y eficiente para las libres fuerzas del mercado”<sup>12</sup>.

De hecho, el trazado en cuadrícula del Plan, con calles anchas y salubres, estableció un patrón de parcelación y ocupación del suelo en la ciudad, entonces concentrada al margen derecha del *rio Potengi*, que se confirmó como predominante en la estructuración de la ciudad<sup>13</sup>. En este diseño, que se ejecutó integralmente, otra estrategia urbanística y sanitaria adoptada fue el aprovechamiento de los vientos dominantes para promocionar la “limpieza natural de la ciudad, garantizándose, incluso, la salubridad e iluminación natural en las nuevas edificaciones. Para algunos autores, esta formulación pone de relieve los vínculos del plan con el pensamiento *higienista* del momento, dominante en Europa y Estados Unidos desde el siglo XIX y que llegaba al Brasil y al Rio Grande del Norte, enmarcando así, “el estrecho vínculo entre el proyecto de modernización local y el nacional, presentes en las reformas y expansiones de las ciudades existentes”<sup>14</sup>.

---

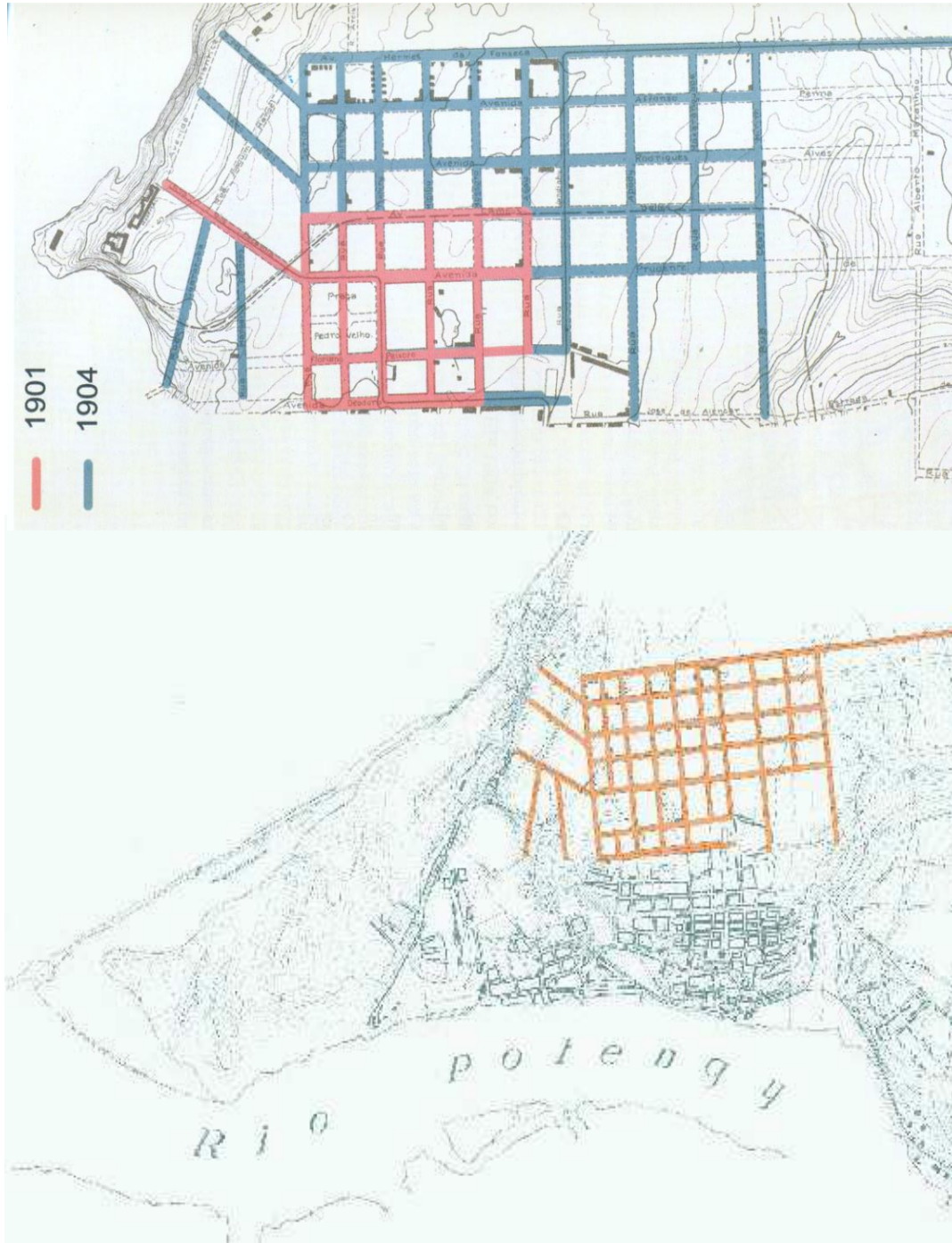
<sup>11</sup> Traducción libre de Lima, 2001, p 35, también citado en Ferreira et al, 2008, p. 64.

<sup>12</sup> Traducción libre de Lima, 2001, p. 40.

<sup>13</sup> Lima, 2001, p. 41.

<sup>14</sup> Ferreira et al, 2008, p. 62.

**Figuras 9.1 y 9.2: Barrio de la Ciudad Nueva- Plano Polidrelli**



Fuente: Ferreira et al, 2008 y Dantas, 2003.

Sin embargo, con la puesta en marcha de este plan, el avance de la expansión territorial no tuvo en consideración las fragilidades ambientales del medio físico ni tampoco la necesidad de su protección. Basado en la idea de que el medioambiente se podría controlar y modificar, el plan promovió terraplenes y ocupación hacia el Este, en las tierras de la parte alta de la ciudad, las que, aunque llanas, presentaban las mismas características geomorfológicas (campos de dunas) de los morros que conectaba. Por otro lado, siguiendo los principios de modernización, dicha expansión se consolidó como espacio privilegiado de las elites, incluso en las acciones y planes urbanísticos posteriores.

*El Plan General de Sistematización de la ciudad de Natal - El “Plano Palumbo”.*

El *Plano Palumbo* se elaboró en 1929, cuando el municipio de Natal ya se enfrentaba a una nueva realidad urbana. Diferente del *Plano Polidrelli* este plan, según sugerencia del propio título, se diseñó como un plan general para toda la ciudad, incluyendo acciones que articulaban sus partes y confiriéndole unidad urbana. En el momento de su elaboración (1929 - 1930), por encargo del alcalde Omar O’Grady, la ocupación del territorio ya había superado los límites del núcleo urbano (la zona central). La distribución de la población, que se llevó a cabo de manera equilibrada en varias direcciones del territorio, superaba ultrapasaba las 30.000 personas (treinta mil), demostrando un crecimiento demográfico alrededor del cien por cien respecto los primeros años del siglo XX. De hecho, Natal aún no se configuraba como un gran centro urbano si la comparamos con otras ciudades brasileñas que elaboraron sus planes urbanísticos en el mismo período. Sin embargo, la aparición y consolidación de los nuevos barrios en la extensión del núcleo central contribuyó a ampliar y definir de forma significativa las nuevas delimitaciones de la configuración espacial de la ciudad, creando las condiciones para la experimentación de las ideas de modernización que fundamentaron la contratación del plan (Figura 9.3)

El *Alecrim*, por ejemplo, cuya ocupación venía del siglo pasado, en el momento de su formalización como barrio (1911), aún presentaba una ocupación naciente. A partir de la década de 1930 se consolida como espacio urbano periférico, incorporando funciones propias y ocupando un lugar específico en la dinámica de la ciudad: se convierte en lugar preferente para los viajeros, empleados, pequeños comerciantes, trabajadores y proveedores de servicios y, por lo tanto, como un apoyo fundamental para el funcionamiento del mercado interior, entonces en formación.

Esta tendencia se confirmaría algunos años después, impulsada por la construcción de las estructuras militares (base naval) y las mejoras urbanas (algunos servicios e instalaciones públicas). Câmara Cascudo, en su libro sobre la historia de la ciudad de Natal (1980)<sup>15</sup> cuando escribe sobre la dinámica urbana de este barrio en aquel momento señala: “Con sus plazas iluminadas, cines, fiestas (...) médicos, comercio activo y abundante (...) *Alecrim* recibe o alberga casi la totalidad de la población emigrante del *hinterlands* o que viene a negocios en la capital. La base naval ha promovido otras posibilidades, con la construcción de un pueblo, hospitales”, entre otras”.<sup>16</sup> A partir del *Alecrim* y de los barrios de *Tirol* y *Petrópolis*, que se habían creado con el Plan de la Ciudad Nueva, otras áreas en la ciudad, también periféricas, ubicadas hacia al Sur del núcleo central, que poco a poco incorporaron características típicamente urbanas<sup>17</sup>.

La idea de elaboración de un nuevo plan para la ciudad también resultó del entusiasmo del alcalde, Sr. Omar O' Grady<sup>18</sup>, con la modernización, que estimuló los eventos políticos, económicos y tecnológicos que se produjeron en la ciudad, principalmente, a partir de los años 1920. La ciudad afrontaba las demandas puestas de relieve en la primera república, tales como la circulación de mercancías y las reformas de los espacios para adecuación de la operación de los nuevos medios de transporte, como el coche, los grandes navíos y, principalmente, el avión, elemento central en los debates sobre la modernización de las ciudades en los años 1920.

Antes del plan de sistematización, el Alcalde ya había puesto en marcha entre los años 1928 y 1929, un programa de mejoras urbanísticas y obras de infraestructura vial y sanitaria, que incorporaban algunas propuestas del Plan de la Ciudad Nueva para los barrios de *Petrópolis* y *Tirol* y otras en los barrios del tejido colonial, en especial las que promovía la articulación vial entre los dos sectores y la creación de plazas. Entre los proyectos llevados a cabo adquieren un especial relieve la construcción de las plazas Augusto Severo (*Ribeira*), que ya se había planteado a finales del siglo XIX, y *João Tiburcio* (*Cidade Alta*), además de la pavimentación de las vías *Junqueira Aires* (actual *Câmara Cascudo*), *Sachet* (actual *Duque de Caxias*) ubicadas en estos dos barrios, y de la Avenida Atlántica (actual Getulio Vargas)

---

<sup>15</sup>La primera edición de este libro se publicó en el 1946.

<sup>16</sup>Traducción libre de Cascudo, 1999, p. 357.

<sup>17</sup> Así fue con los barrios de *Barro Vermelho*, *Quintas* y *Lagoa Seca*. Véase a respecto el capítulo 7 que trata de la expansión territorial del municipio.

<sup>18</sup> Ingeniero de formación, venía, según Ana Caroline Dantas (2003b, 141-142), de la tradición norteamericana de los *Town Planning* y ejerció la función de Alcalde de Natal entre los años 1924 y 1930.



en los morros de *Petrópolis*, hacia el mar<sup>19</sup>. Estos proyectos se conectaban con los demás espacios de la ciudad en los que ya se venía interviniendo con la instalación del tranvía y de los primeros vertederos de las aguas residuales en el barrio de la *Ribeira*. Esta última acción formaba parte del Plan General de obras de alcantarillado que se elaboró en el 1924, bajo la coordinación del Ingeniero Henrique de Novais, que ya rebelaba una aproximación a los principios del urbanismo sanitarista de Saturnino de Brito, a quien Novais demostraba admiración y filiación<sup>20</sup>.

En este contexto, el Plan General de Sistematización se tradujo como una junción de las propuestas y acciones llevadas a cabo por el alcalde *Omar O' Grady*, que pretendían implicar, en cierta medida, casi toda la ciudad. La denominación de *Plano Palumbo* remete el nombre del arquitecto italiano que lo proyectó, *Giacomo Palumbo*, que viniendo de una formación francesa y de otras experiencias urbanísticas en Brasil y atendiendo los deseos de progreso del alcalde, procuró imprimir las ideas de ciudad moderna que se estaban difundiendo y experimentando en la escena nacional y mundial.

Los principios modernizantes del plan se fundamentaban en el propósito de impedir el crecimiento desordenado de la ciudad, corregir las irregularidades y “debilidades” del trazado urbano y orientar la expansión de la ciudad. Para ello, estableció un conjunto de propuestas de ordenamiento territorial, que incluyeron: la introducción de las ideas de jerarquía vial y de reintegración de los antiguos trazados (incluso el del *Plan Polidrelli*) a los nuevos; la creación de espacios para el recreo con una propuesta de barrios jardines, la que se combinara con, la definición de una zonificación y la previsión de equipamientos y servicios urbanos.

La propuesta de zonificación puede considerarse como la más innovadora en el contexto de la elaboración del plan. En esta, que se basaba en la separación de las funciones urbanas, la ciudad se dividió en cinco barrios o zonas: el comercial (*Ribeira*), el residencial (*Tirol* y *Petropolis*) el barrio jardín (Actual barrios de *Santos Reis* y *Praia do Meio*) barrio operario (*Alecrim* y entorno) y zona administrativa (*Cidade Alta*)<sup>21</sup>. Respecto a esta es importante considerar dos aspectos: la afirmación de la segregación espacial y la preocupación con la salubridad y la estética. En el caso de la segregación, esta se expresa en la distinción entre

---

<sup>19</sup>Traducción libre del texto de Lima, 2001, p. 50.

<sup>20</sup>El proyecto de la *Ribeira* fue el único que se ejecutó del Plan de Henrique de Novais, en el primer gobierno de Omar O'Grady (1925 -1926). (Ferreira et al, 2008, p. 109).

<sup>21</sup>Traducción libre de Dantas, 1998, p.110 y Lima, 2001, p.54)

los barrios residenciales y obreros, evidenciando la preocupación por determinar la ubicación de los espacios de la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, la previsión de distribución de equipamientos y servicios (alcantarillado, o de obras de pavimentación y de mejoras en la circulación), también se presentaba de forma desigual y excluyente, si tenemos en cuenta que la aplicaban, principalmente a los barrios residenciales y del núcleo central (barrio comercial y zona administrativa)<sup>22</sup>.

La preocupación con la estética y salubridad estaba presente, principalmente, en las propuestas del nuevo barrio jardín y de los espacios libres de los antiguos, incluyendo las nuevas y anchas avenidas y las plazas. Estos espacios para toda ciudad, aplicándose, incluso en los trazados existentes, y deberían resultar en la estructuración de un sistema de jardines y parques públicos, que funcionarían como elementos articuladores de los demás espacios edificados. Observando las exigencias de la ciudad moderna y salubre, deberían adaptarse al clima, a la tierra, y a la necesidad de grandes sombras para, en el futuro, convertir Natal en una ciudad jardín<sup>23</sup>. Aparte del debate epistemológico respecto a las orientaciones urbanísticas formales de este plan<sup>24</sup>, las referencias a la garantía de una ciudad salubre, pone de relieve sus vínculos con el urbanismo sanitarista, mientras las propuestas de los parques y jardines, como elementos estructuradores de la zonificación, constituyen importantes estrategias de planeamiento ambiental para el municipio.

Sin embargo, las propuestas de ubicación de barrios-jardín y barrios obreros en los espacios periféricos de la ciudad también refuerzan la lógica excluyente de la concepción urbanística del plan, además de estimular la ocupación de los espacios periféricos y populares, como los de *Praia do Meio* y *Santos Reis* (barrio jardín) o del *Alecrim* (barrio obrero), sin ninguna infraestructura urbana. Teniendo en cuenta las características espaciales de estas áreas, que presentaban precarias condiciones de vida urbana, no había ninguna justificación racional para la construcción de nuevos núcleos residenciales en áreas periféricas. Además de eso, el sistema general de suministro de agua y alcantarillado, diseñado en 1924 e

---

<sup>22</sup>Lima, 2001.

<sup>23</sup>George Dantas, 2003a, 142.

<sup>24</sup> Muchos autores identifican en esta propuesta la filiación del *Plano Palumbo* a las ideas de las Ciudades Jardines de Ebenezer Howard o, principalmente, de los parques de Barry Parker en los *Town Planning* norteamericanos. De hecho, según hemos demostrado en la parte 2 (capítulo 5) de la presente Tesis, incorporando las contribuciones de Dantas, las características de este Plan solían aproximarse más fuertemente de los principios de las *Garden City* norteamericanas, reflejando las concepciones de urbanismo del alcalde Omar O' Grady y del arquitecto coordinador (Dantas, 2003a, 142, 143).

incorporado al Plan de expansión de 1935<sup>25</sup>, equipaba, principalmente, los barrios del núcleo central y de la ciudad Nueva (barrio comercial y residencial). Sin embargo, esta orientación puede considerarse como un adelanto de una característica del proceso de ocupación del suelo y de planeamiento urbano, que se afirmó como dominante en la expansión territorial del municipio a partir de la segunda mitad del siglo XX<sup>26</sup>, según se demuestra en otros capítulos de esta parte de la tesis.

Dicha orientación, también se afirmaba en las determinaciones urbanísticas aplicadas al control de la ocupación del suelo, en especial respecto a las alturas de los edificios. La obligatoriedad de construcción de edificios con un mínimo de 02 (dos) plantas estableció cierto patrón tipológico de integración vertical para las fachadas de los edificios en las principales calles de barrio de la *Ribeira*. Por otra parte, contribuyó a alejar la posibilidad de pequeñas construcciones en esta fracción de la ciudad.

El *Plano Palumbo* también se considera como la primera referencia, aunque tímida, de la transición del urbanismo hacia el planeamiento urbano para Natal, que sólo se institucionaliza en la década de 1960<sup>27</sup>. Este incorporó, además de las propuestas de ordenamiento territorial, algunas acciones relacionadas con la gestión y financiación de la ciudad, tales como: cobros de tasas (contribución de mejoras) con vistas a la manutención de obras y servicios públicos<sup>28</sup> e indicaciones para el desarrollo de la participación ciudadana en el desarrollo del proyecto de la ciudad jardín, que debería realizarse en el ámbito de la comisión de obras<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup>También denominado Plan General de Obras, que se elaboró bajo la dirección de escritorio del Ingeniero Saturnino de Brito

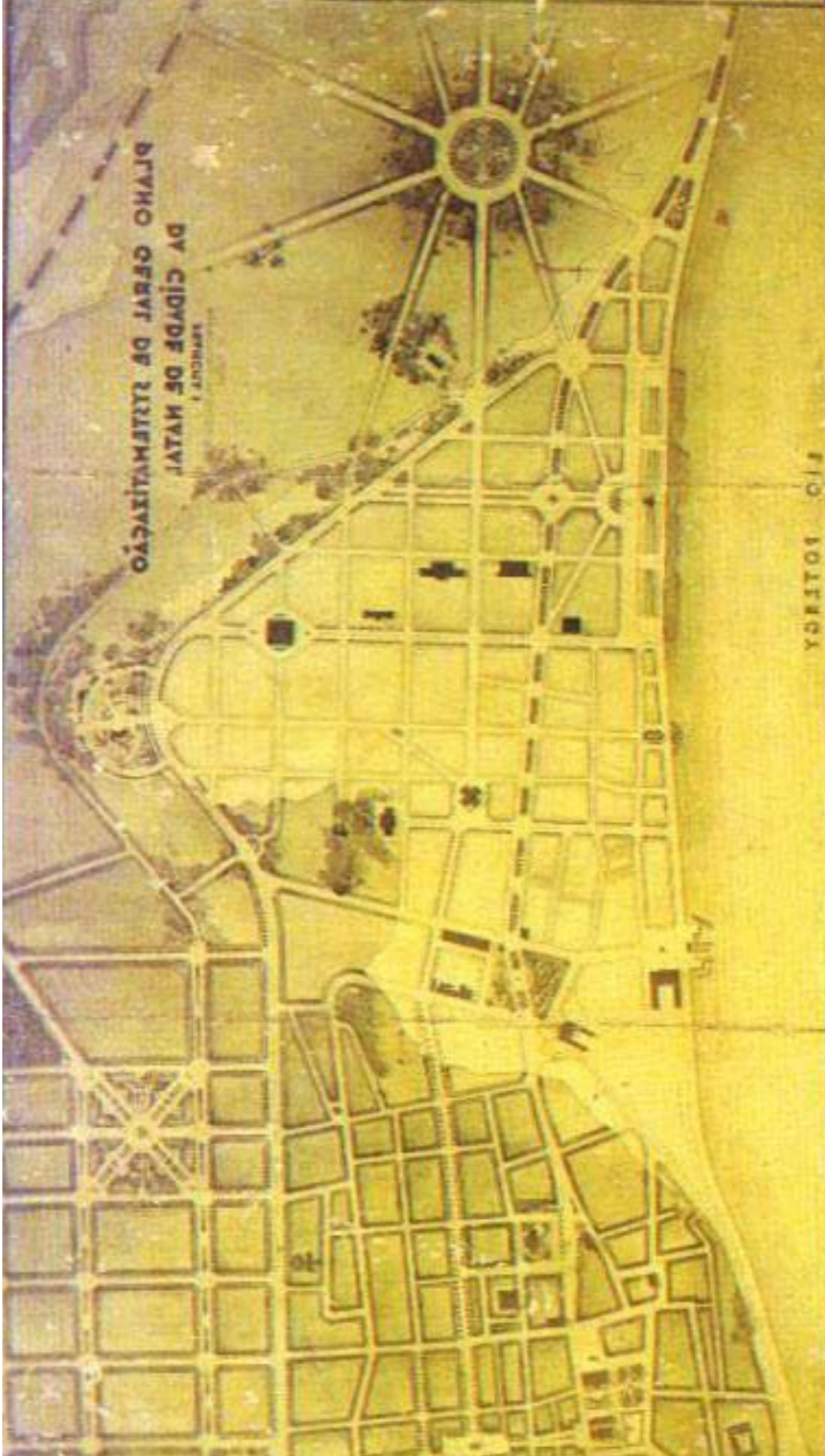
<sup>26</sup>En este proceso se incluyen los Planes Directores de orientación funcionalista y los programas de vivienda social llevados a cabo en las décadas de 1970 y 1980.

<sup>27</sup>Lima, 2001, p. 54.

<sup>28</sup>Dicha cobranza se estableció en la Resolución 290 que creó una tasa específica para los propietarios de inmuebles ubicadas en la calles objeto de mejoras urbanísticas, como medio de compensación de la valorización inmobiliaria (Lima, 2001, p 51).

<sup>29</sup>El funcionamiento de estos consejos estaba limitado a la estructura de gobierno, coordinadas por las oligarquías de los años 1920 (Lima, 2001)

**Figura 9.3. Plan de General de Sistematización de Natal - Plano Palumbo (1929)**



Dichas referencias aunque limitadas señalan la presencia de algunos instrumentos de gestión urbana utilizados en las actuales prácticas del planeamiento urbano en Brasil y que son: la contribución de las mejoras urbanas y la participación ciudadana en los consejos sectoriales. En este sentido, si tenemos en cuenta la clasificación de los espacios temporales presentada en el capítulo 1 (parte 1), es posible identificar en este plan, además de la asociación con el higienismo, la estética y la racionalidad técnica, señales de desarrollo, todavía en la década de 1930, del planeamiento urbano *latu-sensu*<sup>30</sup>, en los términos definidos por Flavio Villaça, aunque sin la institucionalización.

*El plan de Expansión de Natal o Plan General de Obras para Natal - 1935.*

Como el anterior, el Plan de Expansión de Natal se elaboró en el contexto del entusiasmo de los gobiernos locales (décadas de 1920 y 1930), con los eventos económicos locales y nacionales que seguían implicando al municipio de Natal, siendo destacados los relacionados con los medios de transporte, especialmente el avión, y los servicios sanitarios. Este Plan se elaboró por encargo del gobierno de la provincia<sup>31</sup> y se tradujo como un plan general de obras por el énfasis de sus propuestas en los proyectos de alcantarillado y suministros de agua, así como en los de arquitectura para edificios públicos estratégicos. Los contenidos urbanísticos, según veremos a continuación, se incorporaron como parte de las estrategias de mejoras sanitarias para la ciudad.

De hecho, bajo la dirección del escritorio Saturnino de Brito se llevó a cabo el mayor proyecto de alcantarillado que se puso en marcha en el municipio, si tenemos en cuenta su alcance territorial, que implicaba, al mismo tiempo, casi todo el área del municipio con una ocupación más consolidada, que correspondía a los barrios de la *Ribeira*, *Cidade Alta*, *Petropolis*, *Tirol* y *Alecrim*<sup>32</sup>. Éste tuvo por objetivo reelaborar, incorporar, y modificar las propuestas urbanísticas de los planes, en este caso el *Plano Polidrelli* (1901-1904), el Plan General de obras de alcantarillado (1924) y el *Plano Palumbo* (1929). No se trataba de romper con los ideales de los planes anteriores, teniendo en cuenta que el nuevo traducía las orientaciones urbanísticas y de ingeniería sanitaria de su coordinador: asociar la técnica con

---

<sup>30</sup>Para este autor se clasifican como planeamiento urbano las acciones que se traducen o se incluyen en planos generales o Planos Directores Villaça, 1999, citado en Dantas, 2003b, p. 43.

<sup>31</sup>Gobierno del Interventor Mario Câmara.

<sup>32</sup>Además de estos barrios, cuya ocupación se había impulsado a partir de los planes anteriores, también ya se veían señales de ocupación en las afueras de sus perímetros, en los actuales barrios de las *Rocas*, *Areia Preta* y *Quintas*, además del asentamiento *Passo da Patria*, al margen del río *Potengi*, en la *Cidade Alta*.

la estética urbana y el control sanitario<sup>33</sup>. Sin embargo, los objetivos urbanísticos del plan, aunque considerados importantes en su estructuración, se subordinaban a los sanitarios. Es decir, si de una parte, las propuestas de articulación entre los tejidos urbanos existentes y las de expansión de la ciudad por medio de nuevos ejes viales, reflejaban la preocupación en mantener una estrecha relación entre el urbanismo y el alcantarillado, de otra, éstas seguían las necesidades y los trazados de los proyectos de alcantarillado<sup>34</sup>. Además, algunos de los proyectos de remodelación en los espacios construidos se llevaron a cabo en los mismos espacios reservados para las infraestructuras del alcantarillado (pozos, depósitos, casas de bombas, etc).

Para la realización del plan se contrataron diversos estudios técnicos, siendo especialmente considerados, además de las orientaciones de los planes anteriores, los análisis sobre la geomorfología, la topografía, el clima y la demografía<sup>35</sup>, que revelaron un conocimiento sobre la caracterización físico-ambiental y social de la ciudad, hasta entonces poco profundizados. A partir de ellos el Plan de expansión de la ciudad estableció tres bloques de acciones, siendo:

- 1) Las de mejoras urbanas, que comprendió un conjunto de propuestas urbanísticas y arquitectónicas, tales como: edificios para el gobierno, aeropuerto, barrio residencial, estación única para los ferrocarriles (trenes y tranvía) y la avenida en la vertiente, (actual av. de contorno);
- 2) Las de suministro de agua para la ciudad, incluyendo las redes de captación y distribución y los depósitos;
- 3) Las de alcantarillado, comprendiendo proyectos para la red colectora, el tratamiento y la descarga;

Según puede observarse el contenido urbanístico estaba incluso en el conjunto de las mejoras urbanas propuestas, destacando la incorporación de la propuesta del barrio residencial, que se ubicaría en el mismo lugar del barrio jardín del *Plano Palumbo*, aunque con nueva concepción y delimitación<sup>36</sup>. En esta propuesta, según señala Ferreira<sup>37</sup> y puede

---

<sup>33</sup>Las acciones de Saturnino de Brito en Brasil, según se demuestra en el capítulo 5.

<sup>34</sup>Ferreira et al (2003, p.166), citando los argumentos del proyecto en los informes del Escritorio Saturnino de Brito.

<sup>35</sup>Sobre estos estudios véase las referencias y los análisis constantes en Dantas (2003) y Ferreira et al (2008).

<sup>36</sup>Correspondía a la mitad del área del plan anterior, la otra mitad se ocuparía con el aeropuerto.

<sup>37</sup>Ângela Ferreira et al, 2003, p.166.

comprobarse en la planta esquemática presentada en la Figura 9.3, el nuevo trazado de la ciudad planteado por este plan intentaba promocionar la integración entre las diversas partes de la ciudad. Además del barrio residencial, incluía las avenidas de las vertientes y los parques que deberían construirse alrededor de los depósitos de la red de suministros de agua. Entre estos, cabe subrayar la propuesta que también venía del *Plano Palumbo* y que correspondía al “Gran Parque del *Baldo*”, comprendiendo el riacho del *Baldo* y las lagunas *Seca* y de *Manuel Felipe*.

De hecho, en las propuestas de los parques y de las avenidas perimetrales en cuanto ejes estructuradores del plan e integradores de las distintas partes de la ciudad, se ubicaban los objetivos estéticos del plan. A estos se reservó también la función de albergar las estructuras arquitectónicas (depósitos) de los proyectos de suministros de agua y de alcantarillado, dando como resultado la creación de espacios salubres y arbolados. Respecto a las avenidas de las vertientes, además de la que conectaba *Petrópolis* a los ferrocarriles (av. de contorno) al margen del *rio Potengi*, otras dos se propusieron, conectando la parte baja del núcleo central (el barrio de la *Cidade Alta*) a las partes altas de *Tirol* y *Alecrim*. En la conexión formada por las tres avenidas<sup>38</sup>, junto al encuentro del riacho del *Baldo* con la depresión que conduce al *rio Potengi*, se ubicaba una gran estación depuradora del sistema de alcantarillado, reforzando la idea de que el trazado de la nueva expansión para Natal estaba sometido a sus necesidades sanitarias<sup>39</sup>.

Teniendo en cuenta el impacto de este plan sobre el territorio, existen pocas referencias respecto a la promoción de grandes cambios en la forma de apropiación del espacio. A pesar de plantearse como de expansión y amplitud general, la mayoría de sus propuestas se limitaban a remodelaciones de su forma física, en sus aspectos estéticos y paisajísticos. Una de las propuestas más destacadas fue la del aeropuerto, aunque no se haya realizado según su formulación original. La estructura física no se construyó, ni tampoco el espacio reservado, entre el barrio residencial y el *rio Potengi*, pero cumplió la función que le fue reservada en 1935, que se fundamentaba en la posición estratégica de Natal para los desplazamientos aéreos hacia el continente europeo.

---

<sup>38</sup>Las dos primeras se construyeron, quedando la tercera, que actualmente conecta el barrio del *Alecrim* al de la *Cidade Alta*, para un momento posterior.

<sup>39</sup>En el proyecto de de alcantarillado, las tres avenidas se denominaron Colectores Generales 1, 2 y 3 (CG1; CG2, CG3). Véase a respecto los análisis de Ferreira (2008, p. 147 -170), teniendo en cuenta los informes del Escritorio de Saturnino de Brito sobre los proyectos.

**Figura 9.4. Plan de Expansión de Natal o Plan General de Obras para Natal – 1935.**



Fuente: ESCRITÓRIO... (1939). Apud Dantas, 2003

Sin embargo, con la participación del Brasil y concretamente de Natal en la 2ª guerra mundial, dicha evaluación se confirmó y el espacio reservado para el aeropuerto en el plan de expansión se utilizó parcialmente en las actividades de apoyo a los aliados que allí se realizaron a partir de 1942<sup>40</sup>.

Otro aspecto que merece destacarse son las referencias a la segregación socio-espacial. Aunque sean pocas, se pueden encontrar en la construcción de las obras físicas, como por ejemplo las avenidas, que resultaron en expropiaciones de algunas edificaciones precarias denominadas de “barracas insalubres” (en el área del *Passo da Patria*), confirmando el carácter excluyente de los planes anteriores<sup>41</sup>. Las expropiaciones también se previeron en

<sup>40</sup>Lima, 2001, p. 65.

<sup>41</sup>Ibden, p.66.



la propuesta de barrio residencial, que debería haberse construido en el área actualmente ocupada por los barrios de Santos Reis y Rocas.

La visión general del plan de expansión también puso de relieve una comprensión más amplia sobre la naturaleza del lugar desde la perspectiva geomorfológica. Es así que se identifica en sus objetivos la preocupación con la protección de los campos de dunas, señalados como espacios importantes para el equilibrio medioambiental de la ciudad. Los estudios realizados sobre este tema pusieron de relieve, en aquellos años, la función que estos espacios ejercían en el mantenimiento de las aguas subterráneas, de cuya captación dependía (y depende) la ciudad para su sobrevivencia. Desde la perspectiva escénico paisajística, las dunas ubicadas al margen de la zona costera (actual Parque das Dunas), con densa cubierta vegetal, despertaron la atención del gobierno municipal respecto a su preservación que argumentaba: manteniéndolas preservadas, no invadirán la ciudad.

La sensibilidad para estos temas junto a las acciones orientadas por el urbanismo sanitarista de Saturnino de Brito pone de manifiesto la sintonía del municipio con el debate nacional respecto a las primeras estrategias de regulación sobre la utilización de los recursos naturales. Algunas propuestas en la misma dirección también pueden encontrarse en el dimensionamiento y diseño de los espacios y las reglas de ocupación del suelo del barrio residencial, que orientaban a la garantía de cierto grado de permeabilidad del suelo. Respecto al dimensionamiento, esta propuesta establecía que el 27,18 ciento del área del barrio debería destinarse a parques y equipamiento de uso público y casi el 10 por ciento para el sistema vial<sup>42</sup>. La distribución de estos espacios, observando los principios de la trama *Radburn* del barrio jardín norteamericano, proporcionaba, segundo Lima y Borba, el aislamiento de los espacios residenciales y una mejor utilización de los espacios centrales, destinados a los parques y equipamientos colectivos<sup>43</sup>. Además de eso, en los espacios privados, los terrenos destinados a la construcción de viviendas serían amplios, permitiendo la aplicación de sangrías respecto a sus alindamientos.

Sin embargo, el plan no se formalizó en ley, hecho que puede explicar la ejecución parcial de sus propuestas, que se limitaron a la construcción de las redes de alcantarillado y del sistema de suministro de agua, objetivos principales del plan<sup>44</sup>. En este sentido reproduce

---

<sup>42</sup>Ferreira et al (2008, p. 170) llama la atención para el hecho de que esta proporción era mayor de que los establecidos en otros proyectos del escritorio Saturnino de Brito en otras ciudades brasileñas.

<sup>43</sup> Adriana Borba (2007, p. 72) y Lima (2001, p.65).

<sup>44</sup> Ferreira et al, 2008, p. 173.

la situación del *Plano Palumbo*, respecto a la ejecución parcial de gran parte de sus propuestas urbanísticas. Si tenemos en cuenta los cuatro planes señalados en este apartado, sólo el *Plano Polidrelli*, se ejecutó en su totalidad. El Plan General de Alcantarillado de Henrique de Novais tuvo sus propuestas incorporadas al Plan de Expansión.

La ciudad avanza en su proceso de urbanización, sin planeamiento urbanístico.

Desde la década de 1940 y hasta principios de 1970, no se llevaron a cabo otras acciones urbanísticas en los términos de los planes analizados. Paradójicamente, fue en este periodo en el que el proceso de urbanización de Natal empezó a desarrollarse a ritmos más acelerados y el gobierno de la provincia inició algunas acciones dirigidas al problema de la vivienda, que se insertaban en el ámbito de los programas de Fundación de la Casa Popular [FCP] del gobierno federal referidos en el capítulo 1.

El impacto de la participación de Brasil en el segundo conflicto bélico mundial y la inserción de la ciudad de Natal en esa confrontación, son algunos de los factores identificados como determinantes de su expansión urbana en los años 1940. Varias obras de infraestructura urbana, que se habían empezado en la década de 1930, por medio de los planes referidos (instalaciones portuarias, expansión de los ferrocarriles y de las carreteras y el aeropuerto), se concluyeron y se extendieron, para atender las demandas de infraestructura de servicios en el momento del conflicto. Entre estas cabe subrayar las que resultaron de los proyectos de mejoras y ampliación de la avenida *Hermes da Fonseca*, que conecta Natal al aeropuerto de *Parnamirim* y el despliegue de otras avenidas que se articulaban en el mismo trazado.

Como señaló Ferreira<sup>45</sup>, la ciudad de Natal no estaba preparada para absorber las nuevas demandas de servicios, empleo y vivienda para los militares y civiles. Sin embargo, tuvo que adaptarse para dar las respuestas necesarias a las nuevas demandas de hospedaje, viviendas de alquiler, y otras. Dicha situación contribuyó al aumento de los precios de los alquileres, y, por consiguiente, de los embargos y las acciones de desalojo, principalmente, para el despertar del mercado inmobiliario.

---

<sup>45</sup> Ferreira, 1996, p. 10.

Entre las acciones inmobiliarias se identifican, en la década de 1940, los primeros registros de *loteamentos* y el aumento de la actividad en la construcción civil, acciones que venían a atender, incluso, las exigencias del contingente poblacional militar, que se había instalado en Natal<sup>46</sup>. Entre estas se incluyen algunas acciones del Estado dirigidas al problema de la vivienda, manifiestas en los proyectos vinculados a las políticas de vivienda de la FCP, y las iniciativas privadas de los IAPs y las destinadas a atender las demandas aisladas de los sectores militares. Respecto a estas, aunque se considere poco expresiva la participación de Natal en los programas de la FCP<sup>47</sup>, esto no se manifiesta en la totalidad de la producción de vivienda. Ferreira llama la atención sobre el hecho de que entre los años 1940 y 1944 se construyeron más de 2000 viviendas en la ciudad, siendo la mayoría destinadas a los militares, los nuevos moradores de la ciudad<sup>48</sup>.

Sin embargo, dicha producción no observaba ninguna forma de control urbanístico, si tenemos en cuenta, que las propuestas de los planes anteriores no se habían convertido en leyes. Las urbanizaciones de los militares, de los IAPs o, incluso de FCP, así como los proyectos de *loteamentos* se llevaron a cabo, sin observar limitaciones urbanas o ambientales, especialmente en las áreas de expansión. Las consecuencias de estos procesos se harán sentir, principalmente, a finales de la década de 1960, cuando se impulsa el proceso de urbanización, mediante el crecimiento de la población y las acciones del gobierno federal dirigidas a la política de vivienda. En términos demográficos, según hemos demostrado en el capítulo 7, las tasas de crecimiento anual fueron superiores a las de otras regiones del país<sup>49</sup>, incluso en la última década.

Cabe señalar que en la década del 1960 el municipio ya tenía casi todo su territorio parcelado, hecho que contribuyó a hacer el contrato de arrendamiento de tierras para la realización de las nuevas urbanizaciones que se construyeron por medio de los nuevos programas de vivienda del gobierno federal, según hemos demostrado en los capítulos 5, 11 y 12. Según Ferreira, 1996, p.17), del total de los *loteamentos* registrados hasta finales de 1980 (211), más de la mitad (121) se llevaron a cabo antes del término de la década de 1950

---

<sup>46</sup> Ferreira, 1996, p. 10.

<sup>47</sup>Fueron 240 viviendas en la provincia (1,5% respecto al país), siendo 74 sólo en la capital. Véase a respecto Azevedo, (1982, p. 36) y FINEP-GAP (1983), respectivamente.

<sup>48</sup> Ferreira, 1996, p. 10.

<sup>49</sup>La tasa de crecimiento de la población, particularmente en los años 1940, era bastante elevada, correspondiente a "doble de la tasa de crecimiento de la población urbana del país: 6,53% y 3,8%, respectivamente. Véase Vidal (1998) y Ataíde, (1997, p. 106).

y casi la totalidad, hasta finales de la década de 1960, cuando comienzan las discusiones sobre la necesidad de un nuevo plan urbanístico para Natal.

Es importante registrar, que este despertar para el planeamiento se ubicaba en el contexto nacional de redefinición del patrón de la política urbana, diseñado desde 1964. La orientación para elaborarse, en ámbito municipal, los PDDLIs, funcionó como uno de los instrumentos de control de las transferencias de fondos federales a los municipios, en los primeros años de los gobiernos militares. Bajo esta orientación, se elaboró el Plan Urbanístico y de Desarrollo para Natal (*Plano SERETE*, 1968), que se revisó posteriormente, en el plan de 1974, sólo desplegándose en el de 1984.

### **Planeamiento urbano y ambiental entre las décadas de 1960 y 1980: institucionalización, sin regulación.**

En la segunda mitad del siglo la ciudad de Natal, entra en un proceso de crecimiento acelerado. La población del municipio, que en 1940 era de 55.119 habitantes, alcanzó los 264.379 en 1970. En términos físico-espaciales, dicha configuración socio-económica empezaba a constituirse en un factor determinante para la consolidación de los nuevos contornos urbanos, revelando un proceso de urbanización acelerado, disperso y discontinuo, que después se reforzó mediante la acción de la política de vivienda del gobierno federal, de fuerte contenido segregacionista.

Como en las primeras décadas del siglo, las iniciativas de planeamiento urbano vuelven a escena, tras un largo intervalo de tiempo y expresan la intención de orientar el crecimiento de la ciudad. Así sucedió con el Plan SERETE, que se concluyó el 1968, y el Plan Director de Natal de 1974 (Ley de 2.211 74). Sin embargo, ninguno de ellos se llevó a cabo, no influyendo, por lo tanto, en la estructuración del espacio urbano en las décadas de 1960 y 1970. A pesar del alineamiento con las directrices conceptuales de la política del SERFHAU y del BNH, en lo que respecta a la institucionalización del planeamiento, estos planes tampoco incorporaron ningún instrumento que plantease una articulación entre las políticas urbanas y de vivienda.

*El Plan Urbanístico y de Desarrollo de Natal - El “Plano Serete”.*

El Plan Urbanístico y de Desarrollo de Natal, también llamado *Plano Serete*, se fundamentó en el convencimiento de que la intervención urbanística podría utilizarse como estrategia de desarrollo para la ciudad de Natal<sup>50</sup>. Jorge Wilhelm, coordinador de las propuestas urbanísticas del Plan, comentando sus contornos teóricos, pone de manifiesto estas intenciones: “el primer plan brasileño que plantea claramente el urbanismo como estrategia del desarrollo (Figura 9.5). La propuesta de trabajos y servicios que se hizo a la municipalidad no consistió de una mera enumeración rutinaria sino que, supuso enunciar programas generadores de acciones potenciales”<sup>51</sup>. Para su elaboración, además de las influencias externas referidas (política do SERFHAU en el contexto de los PDDIs) que contribuyeron a su realización, otros factores de naturaleza endógena también fueron determinantes<sup>52</sup>. Entre estos llamaba la atención el impacto del crecimiento del flujo migratorio y los problemas que se desencadenaron, incluyendo la saturación del mercado laboral, los que, en la visión del autor del plan sólo quedaría resuelto por medio de la acción de Estado. El *Plano Serete* se proponía, por lo tanto, “desencadenar una acción consecuente, que a lo largo del tiempo, podría asegurar a la ciudad una trayectoria de progreso continuo”<sup>53</sup>.

Dicha perspectiva condujo la estructura del plan, cuyos objetivos no se limitaban a las dimensiones físico-espaciales. Así es que, planteando la universalización de los derechos sociales en la perspectiva del Estado de bienestar, el plan pone de manifiesto dos preocupaciones centrales: las condiciones de habitabilidad de todos los espacios residenciales, con garantía de la oferta de los suministros básicos, sin distinción de sus ubicaciones; y las mejoras en los desplazamientos de las personas para las distintas actividades, o sea en distintos modos de circulación<sup>54</sup>. Teniendo en cuenta estas preocupaciones, además de los objetivos físico-espaciales que estructuran un Plan Director, especificaba metas hacia el desarrollo económico y social del municipio, alineándose, por lo tanto, integralmente en los principios de los Planes Directores Integrados [PDDLIs].

---

<sup>50</sup>El nombre del Plan se asocia a la oficina que lo elaboró denominada “*Escritorio Serete S.A*”, la que tuvo la colaboración del “*Escritorio Jorge Wilhelm Arquitetos Associados*, en el desarrollo de los proyectos urbanísticos (Lima, 2001, p. 95).

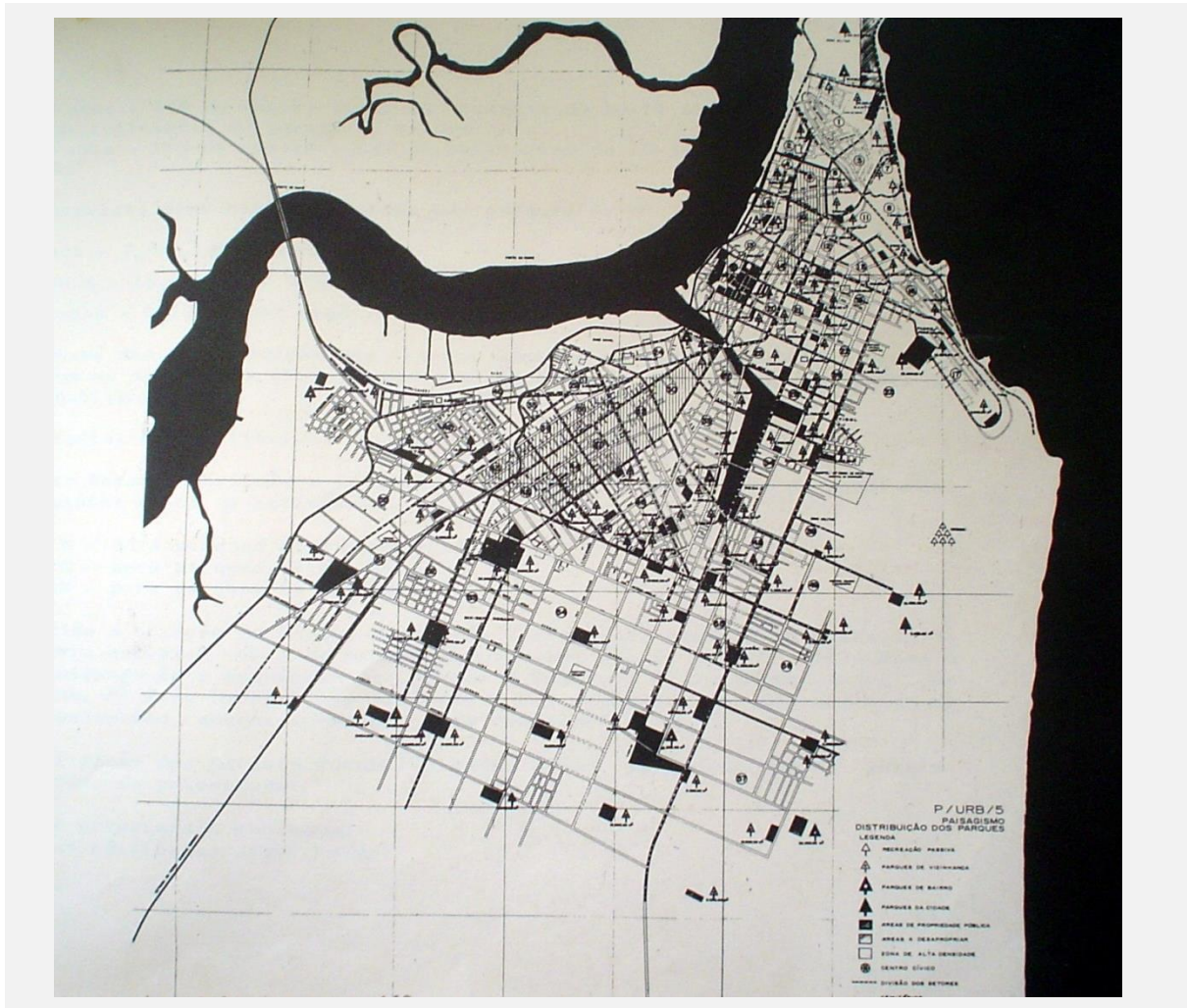
<sup>51</sup> Jorge Wilhelm, 1977, p.164.

<sup>52</sup> Raquel Rolnik (1989, p. 218) y los análisis constantes en el capítulo 1 (Parte 1) de la presente Tesis.

<sup>53</sup> Wilhelm, citado en: Ataíde, 1997, p. 99.

<sup>54</sup> Incluyendo el transporte urbano particular y colectivo. Lima, 2001, p. 96.

**Figura 9.5. Plan de Urbanismo y Desarrollo de Natal - Plan SERETE (1968)**



Fuente: Ferreira Ángela et al, 2008 y Dantas, George 1998.

En cuanto a las propuestas para la estructura físico-espacial de la ciudad, el *Plano Serete* se consideraba bastante amplio. Consistió de un documento que no se limitaba a la regulación de los usos y ocupación del suelo, sino que, también incorporaba propuestas urbanísticas para algunas zonas de la ciudad, clasificadas como de prioridad social, u otras definidas como polos generadores del desarrollo económico del municipio. Entre los objetivos físico-espaciales cabe subrayar las siguientes recomendaciones: confirmación de la expansión lineal de la ciudad, aprovechando las estructuras existentes; distribución de las densidades entre los barrios de forma armoniosa; integración de los núcleos residenciales; y preservación de la belleza escénica del lugar.

En la década del 1960, además de la consolidación de la funcionalidad espacial y la ocupación a lo largo de los ejes viales construidos a partir de los planes anteriores, los contornos de la nueva configuración socio-económica ponían de relieve la ocupación de los

espacios periféricos u otros considerados inadecuados a la instalación de actividades humanas (áreas de riesgo), que resultaron de diferentes factores, incluso de la acción espontánea de los inmigrantes. Conjuntamente con estos procesos también se llevaron a cabo acciones planeadas en el campo de la vivienda, siendo destacada la construcción de las dos primeras grandes urbanizaciones, que se promovieron con recursos del gobierno federal: La *Cidade da Esperanza* (504 viviendas) y *Potilândia* (672 viviendas)<sup>55</sup>. Estas urbanizaciones, que se construyeron en los afueras de la ciudad, además de actuar como inductores de la urbanización dispersa del municipio, reforzaron la tendencia a las discontinuidades espaciales y la formación de los vacíos urbanos, que se esbozaban desde los años 1940, y cuyas motivaciones hemos señalado en el apartado anterior. La combinación de estos procesos dio como resultado la elevación de la tasa de urbanización de la ciudad, que alcanzaría los 100%, en los primeros años de 1980<sup>56</sup>.

Entre los objetivos del Plan merecen atención las referencias, aunque tímidas, al reconocimiento de las diferencias espaciales y socioeconómicas que existen en la ciudad. En esto sentido cabe subrayar, las propuestas de intervención urbanística en algunas zonas periféricas de la ciudad, que se consideraron prioridad desde la perspectiva social. Se incluyen en este grupo dos propuestas opuestas, denominadas “operaciones integradas”: la urbanización de la entonces *favela de Mãe Luiza* y el realojo del asentamiento de *Brasilia Teimosa*, que debería desplazarse hacia las afueras de la ciudad, junto al recién construido núcleo de urbanización de la *Cidade da Esperança*.

Con estas propuestas, y, en especial, la propuesta para *Brasilia Teimosa*, se ponen de relieve los fundamentos excluyentes del Plan, reproduciendo las orientaciones de los planes anteriores. Según Jorge Wilhelm<sup>57</sup>, las condiciones urbanísticas de aquel asentamiento, ubicado en la zona Costera, junto al núcleo central de la ciudad, caracterizada por la alta densidad constructiva y la falta de sangrías frontales en las residencias, obstaculizaban la ejecución de un proyecto de renovación de la zona de acuerdo a los estándares definidos por el plan<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Acciones promovidas por medio de los programas de la FCP y del BNH, respectivamente. Véase FINEP-GAP (1983) y Ataíde (1997).

<sup>56</sup> En el Plan Director de 1984<sup>56</sup> (cuya propuesta se concluyó en el 1982), todo el territorio del municipio se consideraba como área urbana.

<sup>57</sup> Wilhelm, 1977.

<sup>58</sup> El área ocupada por este asentamiento, en el barrio de *Santos Reis*, corresponde a una parte de la que se había planteado como barrio jardín (*Plano Palumbo* -1929) y barrio residencial Plan de Expansión - 1935).

Por otra parte, refiriéndose al proyecto para el actual barrio de *Mãe Luiza*, el plan plantea cambios en la homogeneidad de la clasificación funcional. En este caso, de cierta manera, intenta romper con la orientación dominante en el país, específicamente cuando se trataba de proyectos de intervención en *favelas*, que se guiaban por las ideas de erradicación y acciones de realojo, al ejemplo de la propuesta para *Brasilia Teimosa*. Al plantear la urbanización de la *favela* de *Mãe Luiza*, adelanta una actitud gubernamental, que actualmente se considera preferencial (proyectos de regularización urbanística de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], pero que sólo empezó a difundirse a partir de la segunda mitad de los 1970, cuando se llevó a cabo el programa<sup>59</sup>.

Desde la perspectiva medioambiental este plan incorporaba objetivos que ponían de manifiesto la preocupación con el paisajismo, con los sistemas de alcantarillado y el suministro de agua potable, así como, la preocupación con la utilización de las playas urbanas, asociadas al desarrollo turístico y a la instalación de sus respectivos equipamientos<sup>60</sup>. Sin embargo, las propuestas mejor desarrolladas se ubicaban en el sistema de parque, por medio del cual, aunque introduciendo modificaciones y ampliaciones, recuperó algunas de las propuestas del *Plano Palumbo* (1929) y el de Expansión (1935).

La propuesta de los parques en este plan traducen integralmente los fundamentos de la Carta de Atenas y la estructura de los PDDLIs. El sistema debería observar diferentes tipologías, dimensiones y escalas urbanas (vecindad, barrio, ciudad) y ubicarse según la distribución de la población y de las actividades urbanas<sup>61</sup>. Además de estos, otros parques denominados “Espacios Libres Especiales” deberían crearse junto a contextos específicos (centros de compras, centros cívicos y monumentos). En este sentido, según puede observarse en la (Figura 9.5), los parques, como elementos estructuradores de la ciudad, deberían distribuirse por todo el territorio municipal.

Entre los parques a escala de la ciudad cabe subrayar la afirmación del “*Parque Central do Baldo*” y del *Parque das Dunas* presentes en las indicaciones de los planes de 1929 y 1935, además la inclusión del “*Parque do Forte*”, incorporando la idea de valoración de la

---

<sup>59</sup> Véase los análisis de los capítulos 1 a 3 (Parte 1) y los capítulos 7 y 8 y 10 y 11 (Parte 2).

<sup>60</sup> Natal, 1968 y Borba, 2007.

<sup>61</sup> Observaban criterios de edad de la población, teniendo su distribución en la ciudad



“Fortaleza dos Reis Magos” como elemento de atracción turística y de continuidad de las playas<sup>62</sup>.

Los parques del *Forte* y del *Baldo* no se llevaron a cabo por medio de este plan. Por otra parte, el del *Forte*, se mantiene como elemento estructurador de la zonificación ambiental del municipio, según veremos en los capítulos 14 y 15, dedicados a los análisis sobre el contexto contemporáneo, eje central de la Tesis.

Si el *Plano Serete* no se llevó a cabo en su totalidad, lo mismo sucedió con los proyectos especiales destinados a la urbanización de *Mãe Luiza* y la eliminación de *Brasilia Teimosa*. Sin embargo, además de institucionalizar las tendencias de uso y ocupación del suelo, que se concentraban en el margen derecha del *rio Potengi*, e incorporar la idea de los sistemas de parques referidos, el plan también reforzó los ejes viales del *Plano Polidrelli*. Siguiendo el ejemplo de otras iniciativas de planeamiento divulgadas en el mismo período, sirvió, principalmente, para cumplir con las exigencias del gobierno federal, a cambio de transferencia de fondos a otros proyectos de naturaleza sectorial para el municipio.

#### *El Plan Director del Municipio de Natal -1974*

En 1974, las ideas expuestas en el Plan Serete, son revisadas, en sus líneas generales, dando como resultado el Plan Director del municipio de Natal, expreso en la Ley 2.211 / 1974<sup>63</sup>. La continuidad del pensamiento entre los dos planes se aseguró por medio de su coordinador, el arquitecto Moacir Gomes, que había participado en el equipo local que colaboró en los estudios para el documento del Plano Serete.

Aunque se definiera como una normativa simplificada de algunas de las propuestas del plan anterior, el de 1974 mantuvo la misma perspectiva metodológica, planteando el desarrollo general de la ciudad y concluyendo la transición del planeamiento urbanístico hacia el planeamiento urbano. En este sentido, excluye de sus objetivos las acciones de naturaleza urbanística y prioriza las indicaciones relacionadas con el desarrollo físico, socioeconómico y administrativo. En estas, pone de relieve las indicaciones para la estructura vial y la división funcional de la ciudad, mediante una propuesta de zonificación. Sin embargo, el

---

<sup>62</sup> Borba, (2007, p. 83) y Natal (1968, p. 204).

<sup>63</sup> Natal, 1974.

plan no incluyó ninguna determinación respecto al control de la ocupación del suelo (tasas de ocupación, coeficientes de utilización, etc.).

En cuanto a la orientación teórica, sus metas, que más tarde se incorporarían en la Ley 3.175/1984, explicitaban su afiliación a un modelo de planeamiento urbano excluyente, de gestión centralizada y autoritaria, dominante desde la década de 1960. Según Raquel Rolnik, este modelo de planeamiento, racional y tecnológico que, mediante la centralización, presuponía un aislamiento de la esfera de la gestión,

“provocó una especie de discurso esquizofrénico en las administraciones, teniendo en cuenta que: de una parte, los planes afirmaban los estándares y directrices de una ciudad racional y fragmentada; de otro, su destino dependía de los acuerdos económicos, que, cada día, se ajustaban a los intereses económicos locales y corporativos, tales como, la cooptación, corrupción, u otras formas de presión utilizada por quienes podrían tener acceso a la toma centralizada de decisiones<sup>64</sup>”

En el Plan Director de 1974 (Ley 2.211/74), dichas indicaciones se expresan en el ámbito de la gestión y de la zonificación. En el primer caso, pone de relieve una directriz contradictoria. De hecho, incorpora un cierto diseño de participación social, definido por la creación del CONPLAN [Consejo Municipal de Planeamiento], que consistía de un órgano consultivo en materia de planeamiento, cuya composición se definía, en su mayoría, por representantes del aparato burocrático y de los sectores económicos que mantenían estrecho vínculo con el poder<sup>65</sup>. En esta propuesta, que se llevó a cabo y se mantiene hasta la actualidad, el plan recuperaba, aunque en otro formato, las indicaciones del *Plano Palumbo* respecto a la simulación de una participación ciudadana, y en su revés, cumplía, principalmente con los objetivos de legitimación del planeamiento centralizado.

Además, la separación entre la política urbana, incluyendo las acciones del planeamiento, y las sectoriales (vivienda, transporte, saneamiento y otros), contribuyó a la creación de vicios clientelistas y corporativos en la priorización de inversiones, entre los niveles locales y centrales. Los programas y proyectos que implicaban acciones en estas áreas se

---

<sup>64</sup> Rolnik, 1989, p. 219.

<sup>65</sup> El consejo lo constituyeron onze miembros: *o Secretário Municipal de Planejamento (Presidente), um representante do Legislativo (Câmara dos vereadores), um do Governo Estadual, um do Governo Municipal, três representantes das Forças Armadas (sendo um de cada força - marinha, exército e aeronáutica), um representante da Federação do Comércio, um da Federação da Indústria, um do Instituto Histórico e Geográfico, um do CREA (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) - e um da UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)*. Excepto los dos últimos, que podrían actuar de forma independiente, los demás poseían vínculos con alguna estructura del poder. Véase al respecto la Ley 2.211/74 e los comentarios de Vidal, 1998, p. 94.

negociaron directamente con el Gobierno central, sin ninguna articulación con las determinaciones del Plan Director del municipio. Fue en este contexto que, con los recursos del BNH, se llevaron a cabo los programas de vivienda social, ubicados en los espacios periféricos del municipio, contribuyendo al proceso de urbanización dispersa y excluyente, según hemos analizado en los capítulos 1 (Parte 1), 7 y 8 (Parte 2).

En cuanto a zonificación cabe señalar que, a pesar de no presentarse concluyente, teniendo en cuenta las indicaciones hacia reglamentaciones posteriores<sup>66</sup>, introdujo algunas directrices respecto a la permisividad de los usos del suelo, especificadas en cuatro tipos de zonas<sup>67</sup>, en la línea de los principios racionalistas de la Carta de Atenas, que confirmaban el predominio de una visión fragmentada y excluyente de la ciudad, en los términos aquí presentados (capítulo 1). Entre estas cabe subrayar las expresadas en los artículos 4 a 8, en los que se especifica: “La previsión segura respecto a la destinación y características de cada zona o sector de la ciudad, en la defensa del mercado de inmuebles (...) y para no rebajar el valor económico de la propiedad inmobiliaria, evitándose la heterogeneidad, que contribuye a la promiscuidad de los edificios con valores y funciones diferentes en una misma zona”<sup>68</sup>. Esta concepción de zonificación (Figura 9.6), según Lima, plantea la separación de valores y funciones diferentes, como estrategia de defensa del mercado inmobiliario y está en contra de la desvalorización de la propiedad, estableciendo los límites de la “integración” y del falso principio del bienestar de la población, constante en sus directrices generales”<sup>69</sup>.

Desde la perspectiva medioambiental, la zonificación introduce un abordaje diferente de los anteriores. Por una parte, aunque incorpore referencias a los problemas de salubridad e infraestructura sanitaria, no profundiza en las propuestas dirigidas a su solución. Por otro lado, aunque reduzca las categorías de los parques indicados en el Plano Serete, presenta una comprensión más amplia respecto a los espacios libres y con fragilidad medioambiental, que se expresa en dos direcciones: en la primera, incorpora y refuerza la aplicación del concepto de “parques” propuestos en el Plan referido, denominándolos “los sectores verdes de las zonas urbanas”<sup>70</sup>. En esta categoría se incluyeron “los parques

---

<sup>66</sup>El plan estableció un plazo de 180 días para que el ejecutivo elaborara los reglamentos respecto a la zonificación, *loteamientos* y edificaciones.

<sup>67</sup>Zona de Predominio Residencial [ZPR], Zonas de Predominio Industrial [ZPI], Zona de Predominio Comercial [ZPC] y Zonas Especiales [ZE] (Natal, 1974).

<sup>68</sup>Natal, 1974, artículo 5°.

<sup>69</sup>Traducción libre del texto de Lima, 2001, p. 113.

<sup>70</sup>Natal, 1974.

formados por los espacios llanos, vertientes, dunas, además de la arborización de las calles y espacios públicos”, que deberían cumplir la función de amenizar el clima de la ciudad y mejorar las condiciones de salubridad. De hecho, resulta una clasificación bastante amplia, teniendo en cuenta que el plan tampoco los dimensionó, mezclando espacios que presentan características distintas, incluso en las escalas, como por ejemplo las dunas, que ocupan grandes superficies territoriales en la ciudad<sup>71</sup>. En este sentido, es posible deducir que la aparente reducción en las categorías de parques es aparente. Los sectores verdes referidos podrían, también, ser no solo “parques de vecindad, según plantea Adriana Borba<sup>72</sup>, sino, también parques de barrios, o, incluso de ciudad.

En la segunda, la más innovadora, incorpora el concepto de preservación permanente, aplicándolos de forma genérica a la cubierta vegetal de las más diversas categorías de áreas ambientalmente frágiles, tales como: Los ríos, las lagunas, las vertientes, las fajas de dominio, entre otras. Dichas referencias, aunque limitadas a la retórica, teniendo en cuenta que también quedaron pendientes de reglamentaciones posteriores, se vinculan a los términos del Código de los Bosques, aprobado en ámbito federal en el 1965<sup>73</sup> y al debate nacional y mundial sobre estos temas a partir de la década de 1970. En este sentido, el plan de 1974, a pesar de mantener la forma de apropiación y segregación socio-espacial dominante planteada en los planes anteriores, adelanta una cierta preocupación con la protección medioambiental del municipio, aunque de forma tímida y puntual, que se materializó en el Plan de 1984 y en la creación del parque das dunas en el 1977.

En el contexto del planeamiento urbano y medioambiental cabe destacar que estos dos planes enmarcan la inserción del municipio de Natal en el panorama nacional de la institucionalización del planeamiento como estrategia hacia el desarrollo, según confirmaba su coordinador. En el caso del Plan Serete, su elaboración y los estudios que lo fundamentaron, contribuyeron a la formación de un aparato técnico burocrático responsable de la puesta en marcha del planeamiento urbano en el municipio, que se institucionalizó en los Planes de 1974 y 1984. Por medio del Plan Serete, confirmando los principios de la racionalidad administrativa, se llevó a cabo la formación de un aparato técnico-burocrático local, que contó con la participación de profesionales locales, dando como resultado la

---

<sup>71</sup>Según el plan, la extensión y límites de estos espacios se establecerían en reglamentaciones posteriores. Véanse Natal (1974, artículo 27) y Borba (2008, p. 108).

<sup>72</sup>Borba, 2008, p. 108.

<sup>73</sup>Ley 4.771 /65 que instituye el *Código Florestal*, según se explicita en el capítulo 12, (Brasil, 1965).

creación de la primera Consejería de Planeamiento del municipio [Sempla]<sup>74</sup>. En este sentido puede decirse que esta fue, en su momento, la forma del plan para incorporar la participación social, aunque limitada a los saberes técnicos<sup>75</sup>.

Tratándose del Plan de 1974, el carácter generalista de la zonificación y la ausencia de especificación de las reglas de control urbanístico, demandaron del gobierno municipal, que lo retomara en un corto espacio de tiempo. Así, bajo la coordinación de la SEMPLA, el plan se reelaboró, convirtiéndose en el Plan Director de Organización Físico-territorial del Municipal de Natal<sup>76</sup>, instituido por la Ley 3.175 / 84, al que, según veremos a continuación, se incorporaron diversas determinaciones, entre ellas las relativas a la protección del medio físico, a las especificaciones de la zonificación, entre otras<sup>77</sup>.

**Figura 9.6. : Plan Director de Natal – Ley N° 2.211/ 1974 (Anexo 1)**



Fuente: NATAL, 1974.

<sup>74</sup>Traducción de *Secretaria Municipal de Planejamento e coordenação geral* [Sempla].

<sup>75</sup>Para la elaboración de los estudios que fundamentaron el Plan, el Escritorio Serete contó con la colaboración de arquitectos-urbanistas, economistas, entre otros, Algunos de ellos se quedaron como responsables de la elaboración de los planes siguientes.

<sup>76</sup>Traducción libre de *Plano Diretor de Organização Físico-Territorial do Município de Natal*. (Natal, 1984)

<sup>77</sup>Ataíde, 1997, p. 109.

## **El Plan Director de 1984 y la primera ley del suelo: por fin la regulación urbanística (¿y medioambiental?)**

Cuando se aprobó el Plan Director de Organización físico-Territorial del municipio de Natal por medio de la Ley 3.175 / 84, la ocupación de la ciudad ya alcanzaba sus límites territoriales. Si en tiempos anteriores esta expansión ya se había consolidado por medio del proceso de parcelación del suelo y de la acción del mercado inmobiliario, según demostró Ferreira<sup>78</sup>, en los años 1970 y 1980, esta aumenta sustancialmente por los efectos del gran volumen de intervenciones públicas en las áreas de infraestructura vial y de vivienda. Según hemos demostrado en los capítulos 7 y 8, la ocupación de las Regiones Administrativas (RAs) norte y sur de la ciudad se impulsó rápidamente, a través de las inversiones del gobierno federal en estas políticas sectoriales, contribuyendo a la formación de nuevas áreas conurbadas con los municipios de la Región Metropolitana de Natal. En este escenario, la participación del municipio respecto a la producción de vivienda de interés social, fue destacada: entre los años de 1979 y 1984, cuando allí se construyeron alrededor del 35 por ciento (aproximadamente 25.000 unidades) del total de la producción de toda la Región Noreste del país (70.000 unidades)<sup>79</sup>.

Su elaboración y siguiente aprobación puede considerarse como una estrategia política del entonces alcalde y más tarde (1982) gobernador, José Agripino Maia para consolidar su proyecto político<sup>80</sup>. En este período (1976-1984), el plan también estuvo enmarcado por la aparición y ascenso de una serie de movimientos organizados, incluso los sindicales, que en sintonía con el clima político nacional con la reorganización partidaria, demandaban al Estado una acción más articulada en el control del medioambiente y el proceso de ocupación del suelo urbano<sup>81</sup>.

De hecho la entrada en escena de este plan coincide con el momento en que, según señalamos en los capítulos 1 y 2 (Parte1), se fortalecen las críticas al modelo de planeamiento autoritario y tecnocrático, que venían desde principios de los años 1970, y el

---

<sup>78</sup> Ferreira, 1996.

<sup>79</sup> Ilza Andrade (1996) y Ataíde (1997).

<sup>80</sup> La primera versión del plan, que se concluyó el 1982, se definió como parte del Plan de acción Municipal y que tenía por objetivo convertirse en la “puerta de entrada hacia la modernidad o al mundo de las ciudades planeadas” (Ataíde, 1997, p.123).

<sup>81</sup> Las grandes empresas que estaban empezando a implementarse en Natal con la llegada de la Petrobras y con el fomento del turismo contribuyeron aún más en los debates. Entre las iniciativas gubernamentales que más contribuyeron a la eclosión del movimiento social fueron especialmente importantes la construcción de la “Via costeira” y del parque hotelero a lo largo de su extensión, y las propuestas de los edificios verticales en la zona costera urbana.

avance de los movimientos sociales en defensa de los derechos urbanos, poniendo de relieve el derecho a la ciudad, a la ciudadanía y al medio ambiente. Este ambiente conllevó al proceso de apertura política y a la conclusión de la institucionalización de las políticas urbanas y medioambientales<sup>82</sup>. Sin embargo, el municipio no estaba preparado para incorporar cambios radicales a su diseño de planeamiento urbano, incluso porque aún no lo había puesto en marcha. El Plan Director de 1984 fue el primer instrumento normativo del municipio que incorporó una ley de suelo. A pesar de los intentos de los planes anteriores, ninguno de ellos había resultado en una propuesta sólida o en acciones sistemáticas, sea en el control de la ocupación del suelo y del medioambiente, sea en la formación de un aparato burocrático, que sólo vino a constituirse durante la elaboración del de 1984.

En este sentido el plan se desarrolló teniendo en cuenta dos perspectivas: de una parte, cumplir la tarea de concluir y ampliar lo que se había empezado con planes de 1968 y 1974, afirmando la prevalencia del orden y la razón tecnocrática del planeamiento racional y profundizando en las especificaciones de las reglas de control de la ocupación del suelo; de otra, incorporar nuevas referencias que solían señalar con algunos vínculos entre instrumento normativo y los debates nacionales respecto a la adopción de otro modelo de planeamiento y gestión urbana. Los contenidos de estas dos orientaciones pueden encontrarse en algunas partes del plan, tales como: la zonificación con las referencias a la exclusión socio-espacial y a la protección del medioambiente; los esfuerzos de articulación con la producción de la vivienda social y la afirmación de la participación social en el proceso de planeamiento, que se profundizan a continuación.

*La zonificación funcional: Entre la afirmación de la exclusión y las primeras estrategias de protección del medio ambiente.*

Tratándose de la zonificación, esta profundiza la división técnica y funcional del territorio, pero introduce nuevas categorías de uso que reflejan las presiones del movimiento social. En el primer aspecto, siendo definido como principal base de sustentación y fundamentado en una visión sectorial y fragmentada de la ciudad, el plan estableció “usos, actividades y patrones de ocupación para lugares específicos de la ciudad, convirtiéndolos en universos autónomos. El modelo pretendió concretar el diseño de la ciudad ideal, armonioso y sin

---

<sup>82</sup>Las diversas iniciativas gubernamentales aplicadas al planeamiento urbano (PDDLIs, CNDU), en la década de 1970 y la ley de la política nacional del medio ambiente.

conflictos. Éstos, cuando se presentasen, serían 'naturalmente resueltos por medio de la separación de los usos y actividades y la aplicación de los requisitos urbanísticos (patrones de uso de ocupación del suelo) que determinan los límites de la legalidad 'urbana'<sup>83</sup>.

Además, el plan tampoco incorporó ningún dispositivo de control urbanístico o tributario dirigido a la reversión de la lógica de producción desigual y excluyente del espacio urbano. En la dirección opuesta, ratificó este patrón de distribución espacial cuando planteaba en sus objetivos "ordenar el alojamiento de la población, impidiendo las especulaciones que podrían contribuir al descenso del nivel económico de la finca y la promiscuidad de usos y funciones conflictivas y en la misma zona" y "fijar la división territorial y zonificación de los usos, definiendo las ubicaciones apropiadas para cada actividad, evitando, cuando fuera posible, los conflictos entre actividades incompatibles"<sup>84</sup>. Teniendo en cuenta estas indicaciones y aun cuando sugiere "la prevención de promiscuidad en la convivencia entre los usos"<sup>85</sup>, el plan pone énfasis en la división territorial y la segregación espacial, que se afirma en las diferentes reglas urbanísticas establecidas para cada zona.

En esta perspectiva estableció dos niveles de zonificación; el macro que divide el territorio en tres grandes áreas: "Área Urbana [AU], Área de Expansión Urbana [AEU] y Área de Preservación [AP]"<sup>86</sup>; y el micro, basado en la escala del sector, aplicada sólo en el AU. En esta división establece diversas clases de zonas funcionales, como: residencial, comercial, industrial y especiales, definiendo para ellas los requisitos propios para edificación, clasificando, sus respectivas potencialidades constructivas<sup>87</sup> (Figura 9.7). Paradójicamente, fue por medio de dicha división territorial como el plan introdujo conceptos nuevos en su diseño de ciudad. Entre ellos, los de "Zonas Especiales" y "Zonas de Preservación".

Para las Zonas Especiales, todas también ubicadas en el "área urbana", introdujo un conjunto de principios, que, aunque, manteniendo el criterio de la división funcional, suponían una reflexión sobre las especificidades físico-espaciales de los espacios demarcados, entre ellos, los espacios delimitados por toda la Zona Costera del municipio que se clasificó como Zona Especial de Interés Turístico [ZET] y algunos espacios

---

<sup>83</sup> Ataíde, 1993, p. 6.

<sup>84</sup> Natal, 1984, art. 4º. (a), p. 3 y art. 5,(i), p. 3, respectivamente.

<sup>85</sup> Natal, 1984 (art. 4, inciso b, p. 3).

<sup>86</sup> Natal, 1994, art. 6.

<sup>87</sup> Estas zonas también se subdividieron, observando el criterio de actividad predominante o intensidad de ocupación del suelo, como ejemplos: las residenciales en cinco (ZR1, ZR2...) y las comerciales en tres (comercio local, comercio sectorial y comercio especial). Véanse Natal (1984), Ataíde (1997) y Lima (2001).



ocupados por la vivienda informal que se clasificaron como Zona Especial de Recuperación [ZER]<sup>88</sup>. De hecho, sólo la primera categoría reglamentó, aunque años después, y se tradujeron en tres clases de sub-zonas - (ZET1, ZET2 y ZET3)<sup>89</sup>, implicando tres tramos diferentes de la zona costera: el primero, incluyendo las tres playas del núcleo central la ciudad (*Praias do Forte, do Meio, y Areia Preta*). El segundo, la extensión de la *Via Costera*, al borde del Parque das Dunas; y el tercero, la playa de *Ponta Negra*, en el límite sureste del municipio. De hecho, el establecimiento de estas zonas, que se mantuvieron en los planes siguientes, sin alteración, representa, quizás, la más importante contribución de este plan respecto al planeamiento urbano y la protección ambiental de Natal. Sus reglamentaciones se basaban en el control de la ocupación del suelo, principalmente de la altura de las edificaciones, como estrategia de protección y valorización del paisaje. Según Marize Duarte<sup>90</sup>, la delimitación de estos espacios, también tuvieron relación con los contextos normativos estadual y nacional, señalando la sintonía con otras leyes, aplicadas a la protección de monumentos y pasajes naturales notables o de interés turístico<sup>91</sup>.

En la misma dirección se incluye el establecimiento de la Zona de Preservación, que se sub dividió en dos niveles: Zona de Preservación Rigurosa [ZPR] y Zona de Preservación Moderada [ZPR]. Los espacios delimitados por estas zonas se ubicaban en los bordes del municipio, que aún no se habían ocupado y diseñaban un cinturón de protección que se completaba con las ZETs (figura 9.7y figura 9.8) Sin embargo, dichos planteamientos no se confirmaron en su totalidad, teniendo en cuenta que, excepto de la Zona de Preservación Permanente, que corresponde al actual *Parque Estadual das Dunas*, creado en 1977, por medio de decreto estadual<sup>92</sup>, las reglamentaciones de las demás zonas no se llevaron a cabo, en el ámbito de las determinaciones de este plan. Por otra parte, sirvieron de referencias para la nueva concepción de zonificación ambiental que se pondría en marcha a partir de los años 1990, según veremos en el capítulo siguiente.

---

<sup>88</sup>Traducción libre de *Zona Especial de Interesse Turístico [ZET]* y *Zona Especial de Recuperação [ZER]*, ambas divididas en tres subzonas (ZET 1, 2 y 3; ZER 1, 2 y 3), . En esta categoría también se incluyeron las *Zonas Especiais Militares [ZEM]*, *Zona Especial Portuária* y la *Zona Especial Universitaria [ZEU]*.

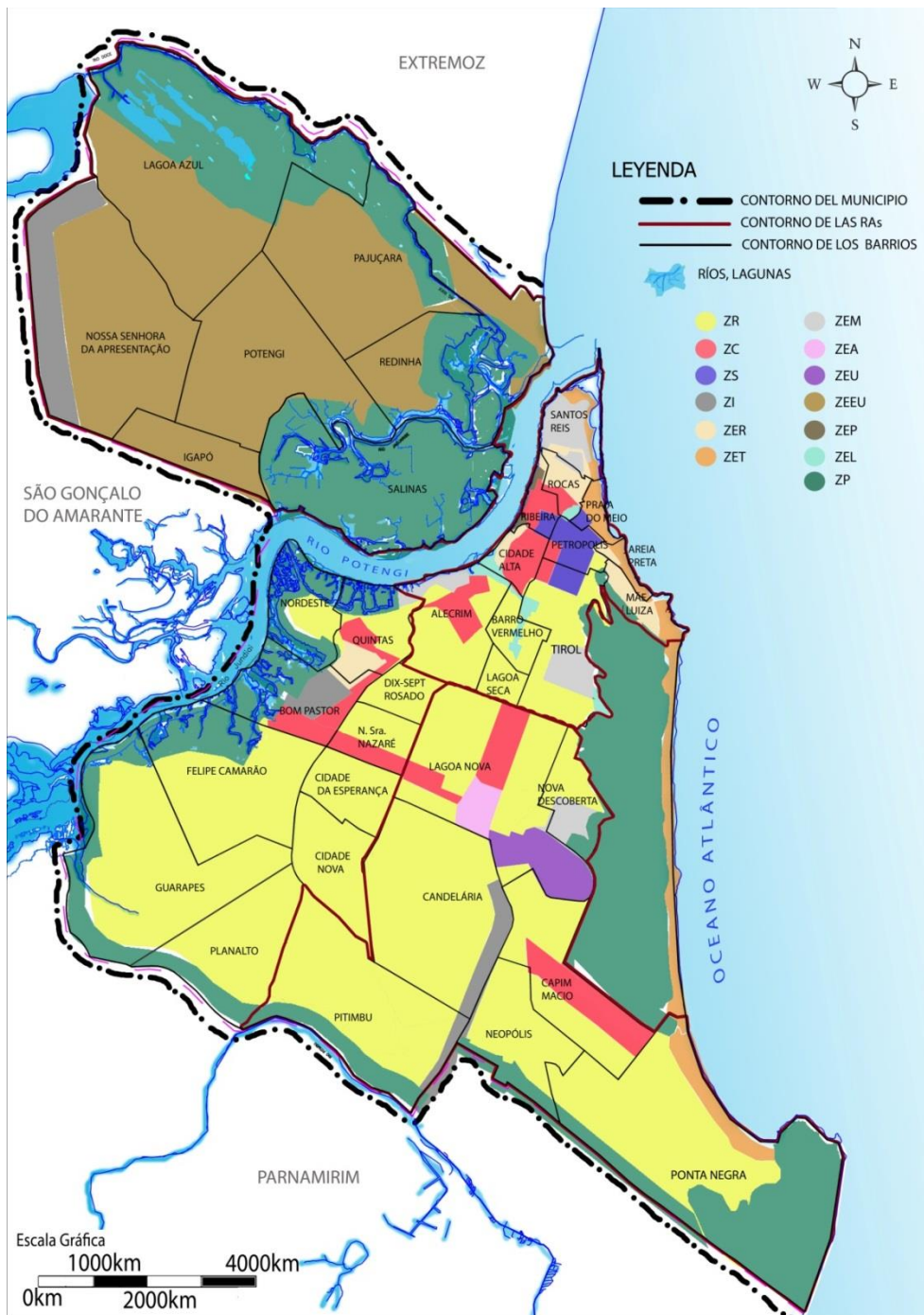
<sup>89</sup> ZET1 y ZET3 se reglamentaron en 1987 (leyes N° 3.607 y N° 3.639, respectivamente) y ZET 2 en el 1994.

<sup>90</sup>Duarte, Marize, 2011, p. 100.

<sup>91</sup>La autora vincula este contenido a la Enmienda Constitucional de 1969 “que concedía *proteção espacial aos monumentos e paisagens naturais notáveis* y a la ley federal n° 6.513 , de 20 de dezembro de 1977, *que despinha sobre la criação de Áreas especiais e de locais de interesse turístico a serem preservados e valorizados no sentido do seu valor cultural, natural, paisagístico*”(Duarte, 2011, p. 100 y 101).

<sup>92</sup>Decreto N° 7. 237, de 22 de novembro de 1977, que “Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, bens situados na área das Dunas, adjacente ao oceano atlântico, no município de Natal” (Rio Grande do Norte, 1977). La creación del Parque das Dunas durante el proceso de elaboración del Plan fue determinante en la institución de su diseño de protección ambiental.

**Figura 9.7. Plan de Organización Físico-territorial de Natal 1984 - Zonificación**



Leyenda:

ZR - Zona Residencial	ZEM - Zona Especial Militar
ZC - Zona de Comercio	ZEA - Zona Especial Administrativa
ZS - Zona de Servicio	ZEU - Zona Especial Universitaria
ZI - Zona Industrial	ZEEU - Zona Especial de Expansión Urbana
<b>ZER - Zona Especial de Recuperación Urbana</b>	ZEP - Zona Especial Portuaria
<b>ZET - Zona Especial de Interés Turístico</b>	ZEL - Zona Especial de <i>Lazer</i> (Ócio)
	<b>ZP - Zona de Preservación</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Natal (1984 y Ataide (1997))

**Figura 9.8. La protección ambiental en el Plan de Organización Físico-Territorial de Natal 1984 – las Zonas de Preservación**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de Idema (2006) y Natal (1984)

### *Las referencias contradictorias hacia una articulación con la producción de vivienda*

En cuanto a la relación con la producción de vivienda este plan, incorporó, por primera vez, al menos en su formulación, algunos dispositivos que simulaban una acción coordinada con las intervenciones sectoriales. Respecto a la producción informal, además de las ZERs, que se aplicaban a algunos de estos espacios, incluyó una directriz, en la que expresaba la intención de "integrar al sistema "unidades de vecindades" las poblaciones de bajos ingresos, especialmente las consideradas como *subnormales*"<sup>93</sup>.

En esta formulación el carácter contradictorio del plan se hace visible en por lo menos dos aspectos: aunque explicita el significado del concepto "subnormal", éste, en sintonía con la postura teórica e ideológica de los PDDLs, se aplicaba a los asentamientos precarios, implicando a las *favelas*, *vilas* (...) o cualquier clase de vivienda que presentase características disfuncionales en el contexto de la ciudad ideal. Sin embargo, su aplicación, sobrepasaba los límites de la dimensión espacial y ratificaba, su contenido excluyente, teniendo en cuenta, que incluía no sólo las edificaciones, sino también a las personas que allí vivían, que se denominaron "poblaciones subnormales".

En este sentido el significado del social se presenta también de forma contradictoria. Junto a las referencias formales supuestamente incluyentes de los sectores informales, el plan expresa la intención de excluir a los sectores sociales más pobres, no reconociendo como "normal" la existencia de las *favelas* u otros asentamientos precarios similares y, al mismo tiempo, promueve el desarrollo del capital inmobiliario, separando las zonas de actividades específicas y favoreciendo ciertos procesos de ocupación en áreas ya asistidas con inversiones públicas.

Respecto a la articulación con el sistema de producción formal de vivienda de interés social, coordinadas por el BNH, las referencias son más explícitas: el plan dedicó una sección especial que se denominaba "de los programas y de la de vivienda de interés social"<sup>94</sup>. Sin embargo, esta noción de vivienda de interés social no presentaba ningún vínculo con la llamada vivienda subnormal sugerida en las directrices generales del plan. Por otra parte, al definir parámetros específicos dedicados a la producción de vivienda de

---

<sup>93</sup>Concepto aplicado a las viviendas informales y las acciones desarrolladas desde la década de 1970, según se demostró en los capítulos 7 y 8

<sup>94</sup> Natal (1984), capítulo V, sección V, p. 17, dedicado a las reglas para la parcelación.

interés social a través del Plan Director<sup>95</sup>, el municipio, toma para sí la función de coordinador de la política de vivienda, aunque limitada a los programas de la producción formal. En esta actitud, puede identificarse un intento, aunque también limitado a la dimensión de la regulación urbanística, de romper con la forma de gestión fragmentada que separaba la política sectorial de la vivienda de la política urbana en su totalidad. Otro aspecto que merece señalarse tiene relación con la forma de clasificación de los programas de vivienda social, que revela algunas situaciones innovadoras. Sin definir claramente lo que significa "programa de vivienda" y "Edificación de interés social", el plan mantiene el criterio de acceso, teniendo en cuenta los ingresos, incorporando así, las categorías de los programas y líneas de crédito definidas por el Sistema Financiero de Vivienda [SFH].

En el caso específico de Natal, esta amplitud de los programas de vivienda de interés social, incluyendo las capas de ingresos hasta 10 salarios mínimos, significó el reconocimiento de casi toda la población del municipio, teniendo en cuenta que, según los datos demográficos de principios de la década de 1990, sólo 10% de la población residente en Natal, obtenía ingresos superiores a estos límites<sup>96</sup>.

Aunque la amplitud del concepto de interés social sugiera una inclusión más amplia, ésta no se reflejó en la producción, que se mantuvo excluyente. Además los problemas de vivienda del municipio, no se solucionaron, ya sea por la mala producción, o por la ubicación de los proyectos, que siguieron en las periferias lejanas del territorio, o, quizá por la "imposibilidad" de contener el crecimiento de la producción informal, expreso en la aparición de muchos otros asentamientos precarios.

Si tenemos en cuenta sólo las favelas, estas crecieron en casi 90 por ciento desde los primeros años de la década del 1980 hasta principios de la década de 1990, según hemos demostrado en el capítulo 8. En cuanto a la población de las favelas, ésta también aumentó más (80 por ciento) que la del municipio (45 por ciento), en el mismo período. Dicho escenario, confirma la ineficacia del plan sobre el control de la producción de la vivienda informal o sobre la reversión del proceso de decisión de las políticas, incluyendo sus criterios de ubicación, con vistas a una supuesta inclusión social.

Respecto a la contribución del Plan Director de 1984 en la consolidación de alguna clase de participación social en el proceso de planeamiento urbano del municipio, esta puede

---

<sup>95</sup>Natal, 1984, artículos 179 a 190.

<sup>96</sup>IBGE.1991.

identificarse, principalmente en la fase de aprobación y posterior puesta en marcha. De hecho, los fundamentos y la estructura teórica del plan fueron definidas por los técnicos durante casi seis años (1976 -1982). La participación social se manifestó en su proceso de discusión y aprobación, que implicó al legislativo municipal y al CONPLAN, convirtiendo a este último en importante espacio de control social sobre el proceso de planeamiento urbano. Manteniendo las orientaciones del Plan de 1974, el CONPLAN también se incorporó al texto de la Ley 3.175/84, con la función de órgano consultivo sobre materias vinculadas al planeamiento urbano y regional. A los once miembros de la composición anterior, definida por los representantes institucionales y de los sectores productivos, se añadieron otros cinco, entre ellos, algunas entidades profesionales y vecinales<sup>97</sup>.

Muchas de las decisiones finales sobre el texto del plan, concretamente, sobre la zonificación, se definieron a partir de los debates que se llevaron a cabo en este consejo, que incorporó otras funciones en el proceso de planeamiento, entre ellas la de “apreciar y manifestarse sobre las alteraciones del Plan Director antes de que las sometieran al legislativo municipal”<sup>98</sup>. Dicha atribución puso de relieve dos importantes afirmaciones: todo y cualquier cambio en el Plan Director quedaría pendiente de aprobación del CONPLAN y del legislativo municipal, asegurándose así, alguna clase de participación social en esta materia desde 1984. En este sentido, por medio de este Plan, el municipio adelanta algunas decisiones respecto a la obligatoriedad de la gestión democrática en el planeamiento urbano, que sólo se formalizarían en otros ámbitos de gobierno (provincial y nacional) a partir de la Constitución brasileña de 1988<sup>99</sup>.

Los análisis de los tres planes elaborados en las primeras décadas del siglo XX, nos permiten constatar que algunas de sus determinaciones fueron fundamentales para el diseño del actual modelo de planeamiento, especialmente en lo que respecta a la preocupación con la protección del medioambiente. Esta constatación, por otra parte, también puede aplicarse, según hemos demostrado, a las iniciativas de la primera mitad del siglo, basadas en el urbanismo sanitario y en la protección de la belleza escénica por medio de la creación de parques como estrategia de calidad medioambiental.

---

<sup>97</sup>La composición de 16 miembros del CONPLAN se mantiene hasta la actualidad, habiéndose cambiado su coordinación desde el Plan Director de 2007, así como su función en el sistema de planeamiento, según se demuestra en el capítulo 3. Véase Lima (2001) y Natal (2007).

<sup>98</sup>Natal, 1984.

<sup>99</sup>Antes de la Constitución de 1988, las normativas relativas a estas materias se aprobaban mediante decretos.

Sin embargo, en ambas situaciones y, principalmente, en el periodo de institucionalización del planeamiento, los espacios naturales se consideran como espacios intocables, siéndoles aplicado el concepto de preservación, que venía de las experiencias internacionales y de los movimientos ambientalistas de las décadas de 1960 y 1970. En este contexto se instituyeron las Zonas de Preservación y las Zonas Especiales, que se materializaron de forma diferente y evolutiva desde el *Plano Serete* hasta el Plan Director de Organización Físico Territorial de 1984<sup>100</sup>. Dicha orientación pone de relieve la preocupación permanente con las zonas costeras en el sentido de protección del paisaje, que se formalizó en la zonificación del Plan 1984 y la siguiente reglamentación de las ZETs, además de la creación del *Parque Estadual das Dunas* en ámbitos provinciales. Ambas iniciativas constituyeron importantes avances para el planeamiento urbano y ambiental del municipio, que se llevaron a cabo, incluso, antes de los cambios del marco legal de los años 1988, en el que se fundamenta el actual modelo de planeamiento del municipio.

Cabe subrayar, por otra parte, que estas iniciativas, limitadas a los objetivos físico-ambientales del planeamiento racional y excluyente, no resultaron en conquistas de derechos, sean medioambientales o de acceso a la ciudad o a la vivienda, en los términos de la actual normativa urbanística<sup>101</sup>. De hecho, los conflictos socio-ambientales crecieron con el avance de la expansión territorial, incluso sobre muchos de los espacios protegidos y grabados como Zona de Preservación y se han materializado, principalmente, en los espacios de vivienda formal e informal, que se crearon y se consolidaron en muchos espacios ambientalmente frágiles de la ciudad. En este escenario el derecho a la vivienda se manifiesta en el mismo grado de importancia que el derecho al medioambiente, según se demuestra en los capítulos 7, 8, 10 y 11.

---

<sup>100</sup>El concepto de Áreas Especiales como categoría de la zonificación se introdujo en el Plan de 1974.

<sup>101</sup>Véase al respecto, Duarte, 2011.

## Capítulo 10

### EL PLANEAMIENTO URBANO EN NATAL A PARTIR DE LOS AÑOS 1990. NUEVOS MARCOS INSTITUCIONALES, EL PLAN DIRECTOR DE 1994 Y SIGUIENTES ACTUALIZACIONES Y REVISIONES

Según hemos visto en el capítulo anterior, en el municipio de Natal se han hecho esfuerzos para llevar a cabo algunas acciones de planeamiento urbano articuladas con la vivienda social y la protección medioambiental desde principios de la década de 1980. De hecho, dichas acciones, insertadas en el contexto del planeamiento físico y racional, no se inscribieron en el campo de los derechos sociales en los términos establecidos en la Constitución de 1988. Por otra parte, según también hemos demostrado, desde principios de la década de 1990, en los municipios brasileños se han hecho esfuerzos para desarrollar otras estrategias de planeamiento, en sintonía con el nuevo marco legal del país, poniendo de relieve la elaboración o revisión de sus Planes Directores, así como las dificultades para consolidar sus fundamentos.

En este proceso, el municipio de Natal ha protagonizado algunas acciones pioneras que se manifiestan desde el principio de los movimientos, mediante la aprobación de diversas instrumentos legales en la primera mitad de la década de 1990, destacando: la nueva Ley Orgánica del Municipio (LOM, 1990), el Código del Medio Ambiente del Municipio de



Natal (1992) y el nuevo Plan Director (1994)<sup>1</sup>. Este último, fue uno de los primeros del país que se elaboró en el contexto de la primera generación de los Planes Directores<sup>2</sup> fundamentados en los planteamientos de la Reforma Urbana<sup>3</sup>, hecho que contribuyó a desencadenar, en el municipio y en su entorno metropolitano, un amplio debate sobre la necesidad de construcción de una nueva Política Urbana para la región. Más recientemente (2007), un nuevo proceso de revisión del Plan Director de 1994, introdujo Natal en el grupo de los municipios que produjeron la segunda generación de Planes Directores, con el objetivo de llevar a cabo los ajustes necesarios para las nuevas prerrogativas de la política urbana de ámbito nacional, establecidas en el Estatuto de la Ciudad.

En ese capítulo, que se estructura en 03 apartados, centramos la atención en las estrategias desarrolladas en Natal en el contexto referido, poniendo énfasis en el Plan Director, desde la versión de 1994, hasta su último proceso de revisión, que dio como resultado el actual Plan Director, aprobado el 2007<sup>4</sup>. En el primer apartado, se pone énfasis en los principios y las directrices del Plan Director de 1994, destacando las nuevas aportaciones (incluyendo los instrumentos) aplicadas a la vivienda social y a los espacios naturales protegidos, en especial las que orientan hacia la construcción de una gestión urbana integrada, democrática y más incluyente; en el segundo se centra la atención en las actualizaciones que el Plan se sometió antes del Estatuto de la Ciudad, y las dificultades de llevar a cabo sus reglamentaciones específicas, teniendo en cuenta las presiones de los sectores empresariales y su aislamiento institucional desde la perspectiva jurídica; en el tercero se centra la atención en los ajustes producidos en el Plan y las demás estrategias de gestión que se llevaron a cabo tras el Estatuto de la Ciudad, destacando el proceso de revisión que dio como resultado el Plan Director de 2007. Respecto a este se ponen de relieve los cambios y las incertidumbres de su nuevo modelo de gestión y que afectan directamente a la protección<sup>5</sup> de los espacios naturales protegidos y la regularización de las Áreas Especiales de Interés Social.

---

<sup>1</sup> El Código del Medioambiente, publicado bajo la Ley N° 4100/1992, adelantó algunos de los mecanismos de control ambiental, tales como la zonificación ambiental, que después se convirtió en instrumento de gestión del Plan Director. Véase Natal, 1992 y 1994.

<sup>2</sup> Adauto Cardoso, 2005.

<sup>3</sup> Véase Natal, 1994.

<sup>4</sup> Véase Natal, 2007.

<sup>5</sup>

## **El Plan Director de 1994. Otra aportación para la vivienda social y la protección del medioambiente.**

En el contexto de los cambios normativos generales del país, que se impulsaron a partir del marco constitucional del 1988, el municipio de Natal se ha destacado como escenario de iniciativas innovadoras en el campo de la política (y de la gestión) urbana. Los vínculos con el marco urbanístico y las estructuras de gobierno nacionales pueden notarse desde el principio de los años 1990, en los esfuerzos de los sectores técnicos y, principalmente, de la sociedad, por llevar a cabo una gestión integrada entre las acciones de planeamiento urbanístico, medioambiental y las dirigidas hacia la vivienda social<sup>6</sup>. En esta perspectiva, hemos de subrayar los planteamientos que se encuentran en el ámbito de la regulación urbana general y en las ordenanzas urbanísticas aplicadas a los tres campos de actuación, poniendo de relieve los mecanismos de gestión introducidos en el Plan Director de 1994, a través de los que, incluso, antes del Estatuto de las Ciudades, el municipio intentó poner en marcha el desarrollo de dichas acciones.

En este Plan Director también se introdujeron gran parte de los mecanismos de gestión que orientan la actual política urbana del municipio, que se apoyan en tres ejes conceptuales estructuradores: el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad, la protección del medioambiente y la democratización de la gestión urbana. Aplicar tales prerrogativas en las políticas medioambientales y de vivienda, en los términos establecidos en la Constitución Federal de 1988<sup>7</sup>, se ha constituido, desde entonces, en uno de los principales desafíos para el municipio, exigiendo una acción integrada entre éstas y los instrumentos de gestión urbana, que no siempre se ha llevado a cabo con éxito.

Además del Plan Director, cabe subrayar los avances introducidos en otros marcos normativos, que en la línea de la nueva Constitución Nacional referida, cimentaron las bases conceptuales para su estructuración, entre ellos: la Ley Orgánica del Municipio [LOM], en el marco general, y el Código del Medio Ambiente del municipio<sup>8</sup>. La LOM se aprobó en el 1990 y se convirtió en un referente para el impulso del proceso de elaboración

---

<sup>6</sup>Las indicaciones para una acción integrada entre las dimensiones de la regulación urbanística y los programas de vivienda ya eran visibles en momentos anteriores del planeamiento urbano, aunque no han resultado ser acciones efectivas, quedando restringidas a las directrices de las normativas urbanísticas.

<sup>7</sup>La Constitución determinó que los municipios deberían explicitar el concepto de función social de la propiedad, por medio de ordenanzas expresas en sus planes Directores. Véase capítulos 2 y 3 y Brasil, 2003, Art. 182 §2º.

<sup>8</sup> En la misma perspectiva también se aprobó la nueva Constitución del Rio Grande del Norte en el 1989.

del nuevo Plan Director que se aprobó en el 1994. Observando la estructura de los nuevos marcos constitucionales (nacional y estadual), en las secciones que tratan del orden económico y social (Título VII y Art. 182 y 183) y del Medio Ambiente (Art.225), se introdujo un conjunto de principios bajo los cuales la política urbana municipal debería someterse a partir de entonces, reafirmando en ellos la posición del Plan Director como su principal instrumento. Por otra parte, el Código del Medio Ambiente, que se tradujo como el primer instrumento regulador de las conductas medioambientales del municipio, introdujo algunas de las estrategias de gestión del territorio, constantes en la política nacional del medioambiente y en las determinaciones constitucionales<sup>9</sup>, que después se incorporaron al Plan Director de 1994.

De hecho, según hemos demostrado, a pesar de los avances en materia medioambiental, los planteamientos del Plan de Ordenamiento Territorial de Natal de 1984, no estaban ajustados a las prerrogativas del nuevo marco constitucional, aprobado en 1988, teniendo en cuenta que se limitaba al establecimiento de la rígida zonificación funcional y de los parámetros urbanísticos aplicados a las edificaciones, no incluyendo, por lo tanto, los instrumentos de gestión dirigidos a la democratización del acceso a la ciudad. El movimiento que desencadenó el proceso de elaboración del nuevo plan contó con el protagonismo de algunos sectores organizados de la sociedad civil que estaban en sintonía con el debate nacional sobre las tesis de la Reforma Urbana y la nueva Constitución, contribuyendo a la elaboración de un texto que correspondiera a las determinaciones allí establecidas<sup>10</sup>.

Bajo la custodia de las referencias constitucionales dirigidas al desarrollo de una nueva política urbana, basada en principios democráticos y redistributivos, los sectores de la sociedad que se habían articulado en torno a la aprobación de la LOM en 1990 ampliaron sus adhesiones y desencadenaron un movimiento cuyo reclamo principal fue la elaboración de un nuevo plan para el municipio. Entre los eventos coordinados por la ciudadanía que contribuyeron a desencadenar el proceso, cabe subrayar: el seminario “Plan Director de Natal: perspectivas para un nuevo enfoque”, celebrado en septiembre de 1990 en la UFRN, y la instalación del “Foro de debates- Plan Director” en 1991, bajo la coordinación y participación activa de entidades profesionales y sectores populares, respectivamente<sup>11</sup>. Sin

---

<sup>9</sup> Véanse los capítulos 1, 2 y 3 de la Tesis.

<sup>10</sup> Véanse los capítulos 2 y 3 de la Tesis.

<sup>11</sup> Entre los académicos y profesionales, presencia destacada del Depto. de Arquitectura de la Universidad Federal de Rio Grande del Norte [UFRN] y el Instituto de Arquitectos de Brasil, sección RN [IAB-RN]. En: Ataíde (1997, p.168) y Duarte (2011, p. 177).

embargo, las acciones institucionales sólo se llevaron a cabo a partir del año 1992, bajo la coordinación del Instituto de Planeamiento Urbano de Natal [IPLANAT]<sup>12</sup> y la dirección del Ingeniero Aldo Tinoco Filho, entonces su presidente. A pesar del retraso respecto a los plazos establecidos en la LOM (tres años para aprobación del nuevo plan), su proceso de elaboración incorporó, por primera vez, estrategias de participación ciudadana, en los términos establecidos en el nuevo marco legal, que se llevaron a cabo en tres momentos: un proceso de discusión pública con amplia consulta popular directa en los barrios sobre los temas del plan (1992); un debate prolongado en el CONPLAM que se desarrolló durante el año de 1993 (fases preliminar y final) y el debate seguido de aprobación por el legislativo municipal en el año 1994. El proceso, aunque tímido desde la perspectiva de una activa participación ciudadana y duramente criticado, especialmente por los ideólogos del planeamiento racional<sup>13</sup>, se reconoció como referente en el planeamiento urbano y medioambiental del municipio, contribuyendo, especialmente, a que el CONPLAM se consolidara como organismo central del sistema de gestión, establecido en el propio Plan Director<sup>14</sup>.

En esta dirección y en el contexto de los debates y acciones que se llevaron a cabo en ámbitos nacionales para concretar las prerrogativas constitucionales, especialmente, e los principios de la Reforma Urbana, este plan fue uno de los protagonistas de la llamada primera generación de Planes Directores<sup>15</sup>, cuyas directrices se reafirmaron y se profundizaron en el Estatuto de la Ciudad, siendo también considerado uno de los protagonistas del nuevo marco urbanístico y medioambiental del país en este periodo<sup>16</sup>. Sin embargo, el plan también se inscribe en el contexto de la llamada crisis de paradigmas y en el proceso de globalización caracterizado por el avance del neoliberalismo<sup>17</sup>, lo que ha dado como resultado la realización de diversas actualizaciones y revisiones desde su aprobación (septiembre de 1994), algunas motivadas por las presiones del capital inmobiliario. Otras,

---

<sup>12</sup>Organismo gestor del Planeamiento urbano en aquel momento.

<sup>13</sup> El arquitecto Moacir Gomes da Costa, integrante y coordinador de los equipos que elaboraron los planes de 1968 / 1974 y 1984, respectivamente, criticó duramente el proceso de consulta pública, bajo la alegación de que los contenidos del Plan Director eran de competencia exclusiva del saber técnico.

<sup>14</sup> Véase al respecto Fernando Mineiro (1993), Ataíde (1997) y Duarte (2011).

<sup>15</sup> Según clasificación de Cardoso, 2005.

<sup>16</sup> Según clasificación de Cardoso ya explicitada en capítulos anteriores, los Planes elaborados a partir del marco constitucional del 1988 se clasifican en dos generaciones: la primera, tras las reformas de los marcos constitucionales en los ámbitos, estatales y municipales, en los años 1990; la segunda, después de la aprobación del Estatuto, en la que también se incluyeron los planes anteriores que fueron obligados a revisarse para adaptarse a las nuevas directrices nacionales. El Plan Director de Natal formó parte del primer grupo y se convirtió en una de las 100 experiencias exitosas en planeamiento urbano en el Brasil presentadas en la Conferencia del Hábitat II, realizada en la ciudad de Estambul en 1996.

<sup>17</sup> Lima, 2001, p.125.

como la última, que se desencadenó en 2004 y se concluyó en junio del 2007, para ajustarse a las directrices del Estatuto de la Ciudad y de la nueva política urbana<sup>18</sup>, dio como resultado la aprobación del actual Plan Director Ley 082/07), según puede verse al final del presente capítulo.

En esta perspectiva, desde el año 1994, el Plan Director, cumpliendo las determinaciones de la Ley Orgánica del Municipio y orientaciones del Constitución Federal, se define como el principal instrumento de la política urbana municipal, estableciendo como objetivo “la promoción del pleno desarrollo de la función social de la ciudad y de la propiedad, para garantizar el uso socialmente más justo y ecológicamente equilibrado de su territorio”<sup>19</sup>. Aplicado al planeamiento urbano, éste se fundamenta en la comprensión de que la propiedad urbana cumple su función social cuando está sometida a dos requisitos: ser utilizada para el desarrollo de las actividades urbanas, en la razón compatibles con la capacidad de la infraestructura instalada y la oferta de suministros urbanos y también ser aprovechada de forma compatible con la calidad del medioambiente, la seguridad y la salud de los que la utilizan y de las propiedades vecinas”<sup>20</sup>. Además, rompiendo con la idea del Estado interventor, el plan se basa en una concepción de ciudad que se produce “por medio de la acción de los agentes públicos y privados que disputan y administran su espacio, exigiendo, por lo tanto, la adopción de mecanismos que reconozcan como legal la convivencia de estas diferencias”<sup>21</sup>. En esta perspectiva, los principios de la universalización de los derechos y de la gestión democrática constituyen ejes conductores de todo el plan y presiden la puesta en marcha de la macro zonificación<sup>22</sup>, de los instrumentos de gestión (fiscales, financieros y de control social), según se demuestra a continuación.

Para concretar tales prerrogativas en el ámbito físico territorial, el Plan mantuvo la idea clásica de zonificación en cuanto eje estructurador del proceso de ocupación del suelo, incorporando, sin embargo, otra concepción, que se basa en la democratización del acceso a la tierra urbana, en el control del espacio edificable y en el respeto a las fragilidades medioambientales del municipio. En esta formulación establece un diseño de ciudad que admite la convivencia de múltiples usos y actividades humanas en todo el territorio,

---

<sup>18</sup> Véanse los análisis desarrollados en el capítulo 08.

<sup>19</sup> Natal, 1994, p. 2. (especificar o artículo)

<sup>20</sup> Traducción libre del “Capítulo 2 – de la función social de la propiedad” (Natal, 1994, Art. 5, I y II).

<sup>21</sup> |Ataíde y Borges, 1993, p. 6.

<sup>22</sup> Traducción libre de *macrozonamento*, clase de zonificación territorial establecida en el plan.

negando así, la idea de ciudad sectorizada y fragmentada que orientaba el modelo de zonificación funcional de los planes anteriores.

En este diseño de división territorial, el Plan de 1994 introduce un patrón de ocupación del suelo, que se ha mantenido en las siguientes actualizaciones<sup>23</sup>, y se orienta por dos niveles de control urbanístico: el macro, que se denominó "macro zonificación" y clasifica el territorio municipal en tres grandes zonas: *Zona de Adensamiento básico*, *Zona Adensável* y *Zona de Protección Ambiental [ZPA]*<sup>24</sup>, cuyos conceptos determinan grados diferenciados de edificabilidad de los espacios que involucran, según sus características urbanísticas y medioambientales (Figura 10.1); y el micro, más específico, que orienta hacia la recuperación o protección de algunos conjuntos y espacios libres urbanos, observando sus especificidades socio-económicas, medioambientales o culturales, y que se denominaron "Áreas Especiales" (Figura 10. 2).

En la macro zonificación el plan se plantea como instrumento de planeamiento urbano auto aplicable, estableciendo ordenanzas generales para todo el municipio, que se orientaban, principalmente, en dos parámetros básicos: el Coeficiente de Aprovechamiento básico [CAb] y la densidad básica<sup>25</sup>[Db]. Estos se aplican de forma diferenciada a las dos clases de Zonas: la *Zona de Adensamiento Básico* y la *Zona Adensável*. En la primera, que corresponde a los espacios urbanizados con poca o ninguna oferta de infraestructura ni suministros urbanos, el potencial constructivo se define mediante la aplicación directa de los parámetros básicos referidos; en la segunda, que involucra los espacios cuyas condiciones del medio físico y la oferta de infraestructura y suministros urbanos son más favorables a la ocupación del suelo, el potencial constructivo será variable y podrá superar los parámetros básicos, además de admitir amplia diversidad de usos. El aumento del potencial constructivo cambia entre los barrios delimitados como *Adensaveis*, en la razón directa de la existencia de las condiciones urbanísticas referidas con el fin del desarrollo sostenible, según establecía los objetivos y directrices generales del plan<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup>Las dos actualizaciones se llevaron a cabo en los años 1999 y 2000. En 2007 se hizo una revisión integral del texto, conllevando al actual plan, cuyos contenidos se especifican más adelante.

<sup>24</sup> Natal, 1994, Art 7 al 21.

<sup>25</sup>Parámetros urbanísticos establecidos como referencias para el cálculo del potencial constructivo de los edificios. En el contexto de la elaboración del plan de 1994 se estableció como básicos los siguientes parámetros: CAb de 1,80 y Db de 180 habitantes por hectárea.

<sup>26</sup> Natal, 1994, Art. 1º al 4º.

Sin embargo, respecto a la tercera categoría de la zonificación, la Zona de Protección Ambiental, que se aplica a los espacios cuyas características del medio físico limitan el uso y la ocupación del suelo, las referencias del plan, aunque importantes porque refuerzan la política ambiental establecida en el Código del Medio Ambiente del municipio y las referencias nacionales respecto al tema, son, principalmente conceptuales. De los espacios frágiles incluidos en esta Zona, sólo el que corresponde al *Parque das Dunas* poseía normas de control de uso y ocupación del suelo, como parte integrante de la ley estadual que le reglamentaba. Las demás, apenas se especificaron, quedando su reglamentación para momentos posteriores, acciones que se han llevado a cabo de forma lenta, según se especifica en los apartados siguientes y en el capítulo 11.

Cabe subrayar que el establecimiento de éste modelo de zonificación y los parámetros urbanísticos que lo orientan, se consideró, en su momento, un gran avance desde la perspectiva urbanística y medioambiental, teniendo en cuenta que, además de romper con la rigidez de la zonificación funcional del plan anterior, redujo los niveles de potencial constructivo en las áreas centrales de la ciudad, poniendo un freno temporal a la acción del capital inmobiliario. Por otra parte, la simplificación de los parámetros urbanísticos introdujo cierta flexibilización en el control de la ocupación del suelo que exigía la puesta en marcha de los instrumentos de gestión y una acción permanente de los mecanismos de control social establecidos en el sistema de planeamiento que, a pesar de definidos como ejes estructuradores del plan, tampoco se han consolidado, creando las condiciones para la reacción en contra de los sectores vinculados al capital inmobiliario, en especial, los empresarios de la construcción civil<sup>27</sup>

En la delimitación de los espacios del nivel micro el plan se apropia del concepto de Áreas Especiales que ya formaba parte de las estrategias de planeamiento urbano del municipio desde la década anterior, ampliando, con objetivos diferenciados, su aplicación a otros espacios, y especifica: Áreas de Operación Urbana [AOUR] para los espacios en proceso de deterioro, ubicados en el núcleo central de la ciudad, pendientes de proyectos de desarrollo urbanístico específicos; *Áreas de Controle Gabarito* [ACG]<sup>28</sup> para los espacios de relevante

---

<sup>27</sup>A pesar de la aprobación del plan contar con la mayoría en el CONPLAM y la unanimidad en legislativo municipal, los sectores de la construcción civil, no satisfechos, bajo la coordinación del Sindicato de la Industria de la Construcción en el Rio Grande del Norte [SIDUSCON], presentaron un documento que reunía diversas críticas, que fundamentaron el primer proceso de actualización que se llevó a cabo en 1998.

<sup>28</sup>Traducción libre de *Áreas de Operação Urbana* [OUR], que correspondían a los barrios de la *Ribeira* y *Cidade Alta*. Las ACG se aplican al control de las alturas de los edificios como estrategia de protección de la relación entre el paisaje natural y lo construido, con prevalencia del primero.

belleza y valor escénico-paisajístico; y Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], para los espacios ocupados por los asentamientos precarios y informales. En la creación o afirmación de estos espacios como categorías de micro zonas diferenciadas con “normas propias de uso y ocupación del suelo”<sup>29</sup>, el Plan Director de 1994 revela sus vínculos con la formulación contradictoria del diseño de planeamiento que se ha puesto en marcha desde la década de 1990 en el Brasil. De hecho, en la dirección contraria al concepto de la macro zonificación, que establece reglas generales para el control del proceso de producción de la ciudad, dichos reales territoriales como estrategia del planeamiento urbano suelen vincularse a los principios de la ciudad regulada y controlada por el Estado por medio del urbanismo racional, cuyo paisaje construido y la forma urbana se diseñan con antelación, observando rígidas ordenanzas edificatorias.

Por otra parte, entre las tres categorías de Áreas Especiales referidas, sólo las ACGs, ya reglamentadas por medio de sus propias leyes y cuyos fundamentos se basaban en los principios del plan de 1984, reflejan esta orientación. Para las AOUR y AEIS el plan de 1994 se limita a una delimitación física y conceptual, remitiendo la definición del control del uso y de la ocupación a reglamentaciones específicas posteriores. En esta formulación la distinción entre éstas normas, aunque a veces contradictorias, debe tener en cuenta la afirmación de sus especificidades medioambientales, sociales, culturales y económicas. En este sentido, manteniendo el principio de la función social de la propiedad, también asigna a éstas áreas la posibilidad de negociación entre los diferentes intereses en juego en la producción del espacio.

Las contradicciones y los conflictos urbanos pueden revelarse en la naturaleza de lo especial y en los diferentes y respectivos objetivos de gestión. En el caso de las AOUR, cuya formulación se basa, principalmente, en el fortalecimiento de las aparcerías con el mercado y en el estímulo a la iniciativa privada como estrategia del desarrollo urbano, ésta no siempre corresponde a los objetivos de protección de los valores culturales y sociales de los dos barrios implicados (*Cidade Alta y Ribeira*), poniendo de relieve el debate sobre el sentido de lo social explicitado en los objetivos del plan. Sin embargo, a pesar de las dudas respecto a sus objetivos, sólo una parte de la superficie delimitada como OUR, que corresponde al barrio de la *Ribeira*, se reglamentó, y con pocos resultados urbanísticos

---

<sup>29</sup> Natal, 1994, art. 22.



concretos<sup>30</sup>. Respecto a las AEIS, el concepto se apoya en las ZEIS del Estatuto de la Ciudad en los términos explicitados en el capítulo 4, que basado en una nueva noción del derecho a la vivienda y a la ciudad, enmarca un importante cambio respecto al Plan anterior, según se profundiza en los siguientes apartados. En el caso de Natal y en el ámbito del Plan Director de 1994, su aplicación envuelve los asentamientos precarios denominados de *vilas, favelas o loteamentos* clandestinos, evidenciando un sentido de lo social que se basa en el respeto y reconocimiento de los espacios anteriormente considerados ilegales o “subnormales” desde la perspectiva del urbanismo racionalista (Figura 10.4). Sin embargo, los resultados respecto a la reglamentación de estos espacios son aún poco eficaces y generadores de muchos conflictos socio ambientales. El Plan Director de 2007 cambió los conceptos y la superficie de éstas áreas especiales, según se presenta en el capítulo 11.

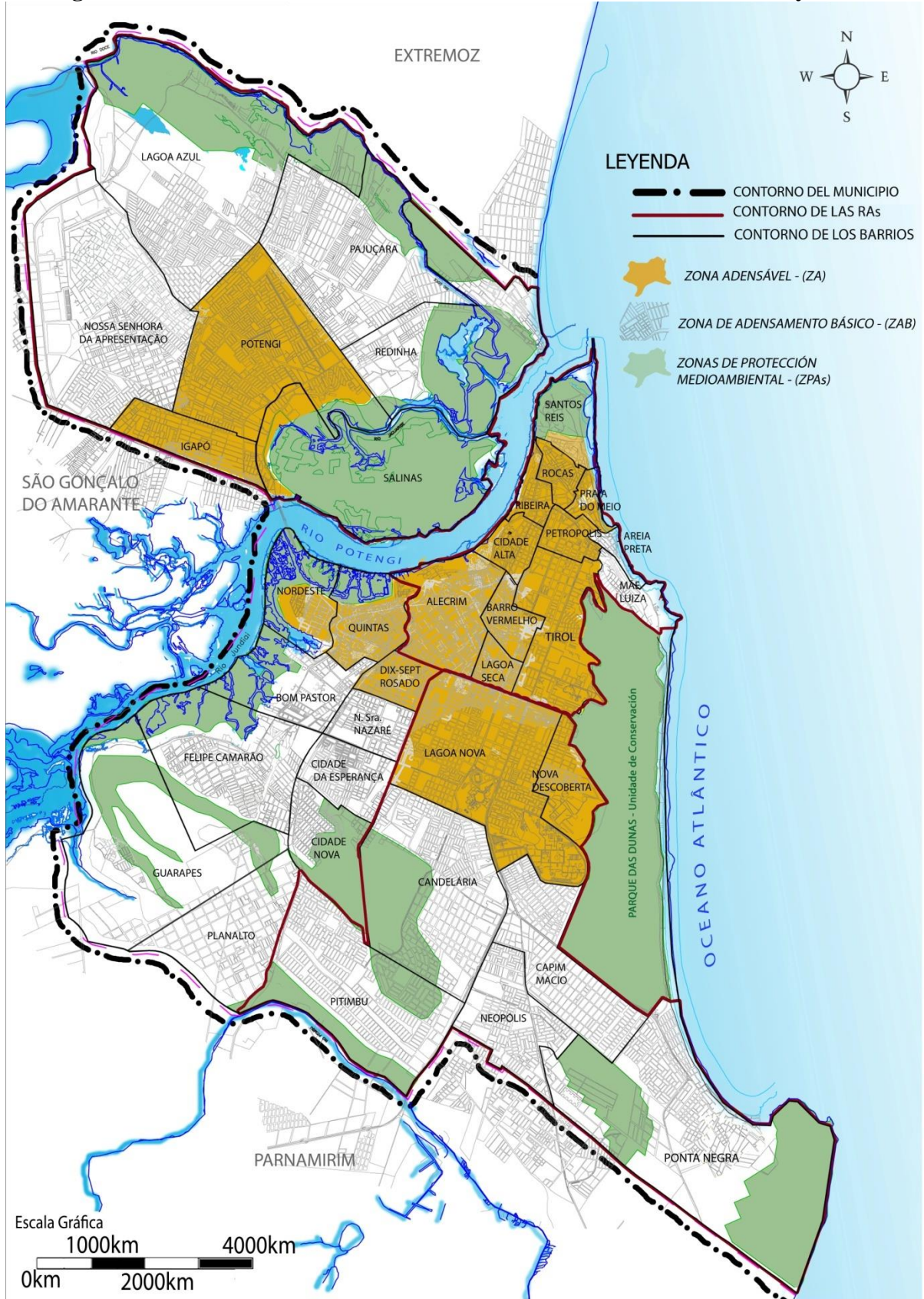
Tratándose de áreas clasificadas como ACG, éstas ya se habían establecido desde el plan de 1984, bajo la denominación de Zonas Especiales de Interés Turístico [ZET], que involucraban toda la zona costera Este-Sur, siendo divididas en tres tramos: las playas del *Forte y do Meio* [ZET3], la *Via Costera* [ZET2] y la playa de *Ponta Negra* [ZET1], todas reglamentadas por medio de leyes específicas antes de la aprobación de nuevo plan de 1994. Según sus planteamientos, la naturaleza “especial” de estas áreas se expresaba en el control diferenciado de sus procesos de ocupación del suelo, por la estrategia de protección del paisaje de la zona costera, en la relación entre el espacio natural y el construido, con prevalencia del primero, que se ha enmarcado como bien de interés público en todas las iniciativas de planeamiento, especialmente las desarrolladas a partir de la década de 1970. El Plan Director de 1994 amplió el ámbito de su aplicación, en cuanto estrategia de protección medioambiental, incluyendo la playa de la *Redinha*, al Norte, y el entorno del Parque das Dunas, en sus límites Oeste, implicando parte del tejido urbano de diversos barrios (*Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova, Capim Macio y Ponta Negra*) de las RAs Este y Sur de la ciudad<sup>31</sup> (Figura 10. 2).

---

<sup>30</sup> La OUR-Ribeira se reglamentó dos veces (1997 y 2007). La segunda, en vigor se reglamentó por medio de la Ley Complementar n° 079 /2007 (Natal, 2007b) .

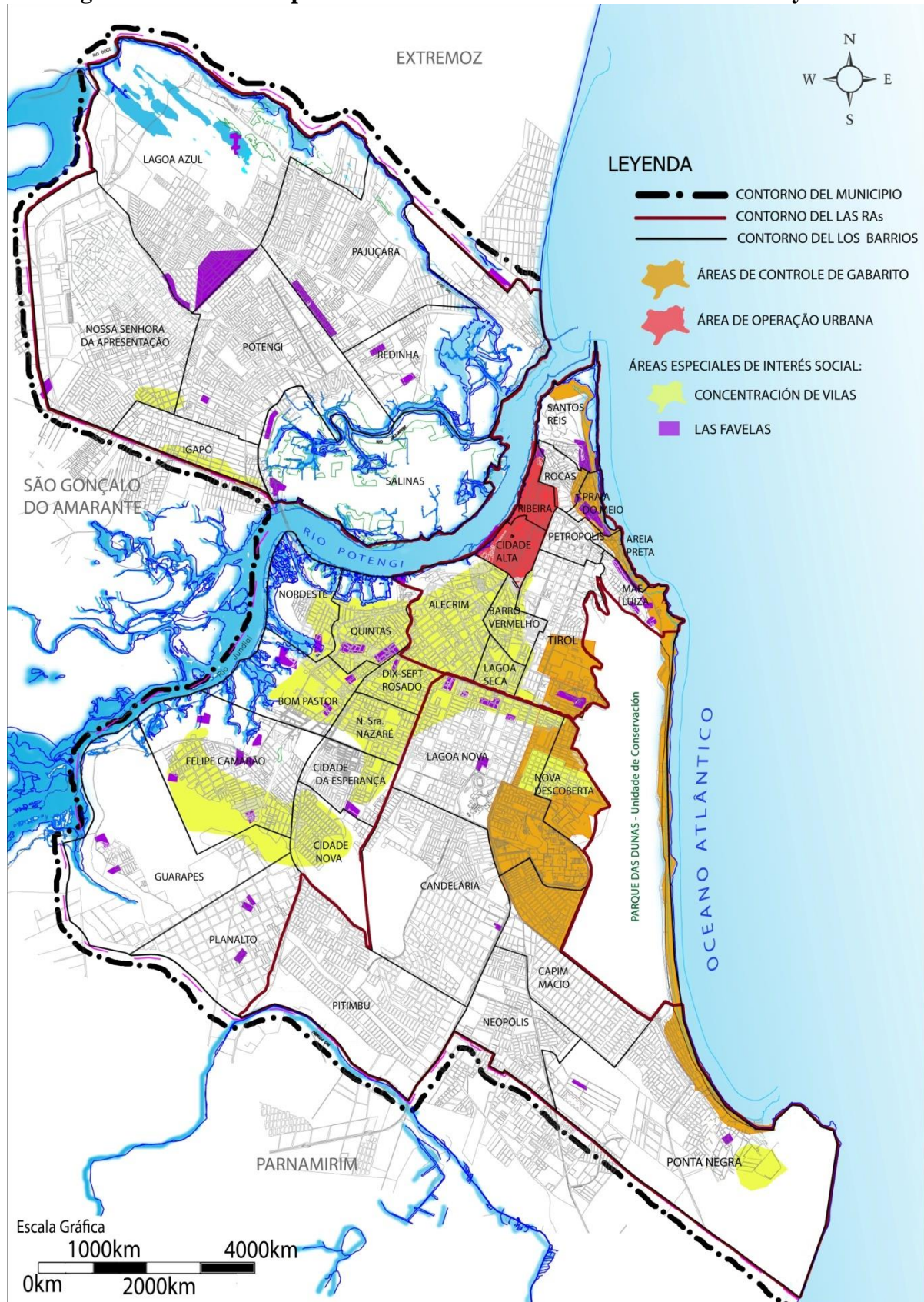
<sup>31</sup>El plan estableció cuatro sectores en toda la extensión interior del parque hacia la ciudad, con niveles de control diferenciados, desde el cero a los 30 metros de altura como máximo, que corresponden a los patrones de ocupación ya existentes y a la posibilidad concreta de protección de los espacios todavía no edificados. Los demás parámetros (tasa de ocupación y de permeabilidad, densidades, coeficientes de aprovechamiento, entre otros) aplicados al control del potencial constructivo son iguales a los establecidos para toda la ciudad, observando las especificidades de la macro zonificación (*Zonas de Adensamento básico y Adensáveis*).

**Figura 10.1. Macrozonamiento del Plan Director de Natal de 1994 – Ley 07 / 94**



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 1994.

**Figura 10.2. Áreas Especiales del Plan Director de Natal de 1994 – Ley 07 / 94**



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 1994.

**Figura 10.3. Áreas de *Controle de Gabarito* - Plan Director de Natal de 1994 – Ley 07 / 94**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (1994) y fotos de Quapá-Cel (2009) y Canindé Soares, (2011).

Las restricciones a la ocupación del suelo en el ACG del *Parque das Dunas*, que se incluyeron en el propio texto del plan, se limitan al control de las alturas de los edificios como medio de protección y valorización de la presencia del vasto campo de Dunas que involucra, que corresponde a 1.172,00 hectáreas de la zona del bosque atlántico, ocupando, aproximadamente, el 6,95% por ciento de la superficie del municipio<sup>32</sup>.

De hecho, desde que el Plan de 1994 entró en vigor se han renovado las expectativas respecto a los cambios en la política urbana (y de vivienda) y medioambiental en el ámbito municipal. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por llevar a cabo este proyecto y, a la vez, acompañar las iniciativas nacionales en los tres campos de las políticas gubernamentales aquí subrayadas, el municipio también ha estado sometido a las mismas dificultades de naturaleza jurídica, urbanística y política mencionadas en los capítulos 3 y 4, no siendo lo suficiente hábil como para concretar acciones que reflejen las directrices e ideas contenidas en sus nuevos marcos legales. Entre las acciones innovadoras y las dificultades más visibles, que comentamos en los próximos apartados, destacamos las relacionadas con la vivienda de interés social, con la protección de los espacios naturales, con la instalación y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana y la promoción de una acción integrada entre estos campos.

### *El interés social, las reglas incluyentes de la vivienda social – las AEIS como estrategia de articulación con la política urbana*

Para orientar las acciones que deben garantizar el acceso a la ciudad en el contexto de los cambios respecto al derecho a la vivienda referidos en el apartado anterior, el Plan Director de 1994 incorpora mecanismos que afirman el significado del interés social<sup>33</sup>, en dos perspectivas, que, a su vez fundamentan la aplicación de los conceptos Vivienda de Interés Social [HIS] y de las *Áreas Especiales de Interés Social*<sup>34</sup> [AEIS], como estrategias de desarrollo de una política de vivienda en ámbitos municipales. Por una parte, mantuvo el criterio de la renta como referencia al acceso a los programas de financiación, afirmando la

---

<sup>32</sup>Superficie que consta en el informe oficial del Parque ([www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidade\\_de\\_conservacao/gerados/parque\\_das\\_dunas.asp](http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidade_de_conservacao/gerados/parque_das_dunas.asp), visitado en agosto de 2010). Estudios más recientes sobre las Zonas de Protección Ambiental del municipio enmarcan una pequeña reducción de esta superficie y atestatan que esta corresponde a 168,41ha y ocupa 6,41 por cien del territorio municipal (Natal /Semurb/ IBAM, 2010).

<sup>33</sup>Uno de los principios de la Reforma Urbana, que después se afirmó en el Estatuto de la Ciudad, según se profundiza en los capítulos 6 a 8 de la Tesis.

<sup>34</sup>Traducción libre de *Habitação de Interesse Social* [HIS] y *Áreas Especiais de Interesse Social* [AEIS].

clasificación y las condiciones económicas específicas de compra o arrendamiento de viviendas, a través del proceso de producción formal. En esta clasificación mantuvo las referencias del Plan Director anterior, definiendo, en una perspectiva universalista, la Vivienda de Interés Social como la que implica a las familias con rentas inferiores a los diez salarios mínimos.

Por otra, reconoce las distintas formas de producción de vivienda, incluso las informales, reguladas o no por el mercado de tierras urbanas, tales como las *favelas*, las *vilas* o *loteamientos clandestinos* como partes integrantes de ciudad real (Figura 10.4). Las AEIS se definen como "porciones del territorio municipal que requieren tratamiento específico y se destinan en primer lugar a la producción, mantenimiento, y recuperación de viviendas de interés social"<sup>35</sup>. En tal definición se incorpora la concepción ampliada de interés social, involucrando, además de los asentamientos precarios e informales referidos, "las parcelas urbanas, aisladas o contiguas, no edificadas, subutilizadas o no utilizadas, con área superior a 400 metros cuadrados, necesarios para la puesta en marcha de programas habitacionales, destinados a grupos sociales de renta familiar no superior a tres salarios mínimos o su correspondiente legal"<sup>36</sup>. Basado en este principio, el Plan Director de 1994, por medio de sus mecanismos de control urbanístico y medioambiental, incorpora también, la función de coordinador de la política de vivienda del municipio, estableciendo un enlace permanente entre ésta y el proceso de gestión de la ciudad en su totalidad.

La introducción de estas directrices en el principal instrumento de planeamiento urbano, revela un cambio de actitud del municipio respecto a los programas y proyectos habitacionales, que se expresa, por lo menos en dos sentidos: en el reconocimiento de los asentamientos informales precarios como objeto de las acciones del planeamiento urbanístico y en la comprensión de que las decisiones respecto a su siguiente puesta en marcha se subordina a prerrogativas de gestión establecidas en el Plan Director<sup>37</sup>.

Para ello estableció que los planes de urbanización y regularización de la tenencia de las AEIS deben realizarse mediante la utilización de los instrumentos de gestión, quedando todos sometidos al control de la ciudadanía por medio de los mecanismos de participación

---

<sup>35</sup>Traducción libre del Plan Director de Natal (Natal, 1994, Art. 6, XIV.).

<sup>36</sup>Traducción libre del Plan Director de Natal (Natal, 1994, Art. 25, I y II).

<sup>37</sup>En los momentos anteriores, no había ningún vínculo entre las intervenciones sectoriales (programas de vivienda o proyectos de infraestructura) y los instrumentos de planeamiento. Los primeros se planteaban y se ponían en marcha de forma aislada e independiente de la política urbana.

ciudadana previstos en el sistema de planeamiento del municipio (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**)<sup>38</sup>, en especial, los consejos locales propios de cada AEIS y los dos Consejos municipales más implicados en la materia: el Consejo Municipal de Vivienda y Desarrollo Social [CONHABIN] y el Consejo Municipal de Planeamiento y Medio Ambiente [CONPLAM]<sup>39</sup>. El primero se creó en 1993 (Ley 4.448 / 83), durante el proceso de discusión del Plan Director de 1994. El segundo, que cambió de nombre y amplió sus funciones a partir del *Código do Meio Ambiente do município de Natal* aprobado en 1992, existía desde el Plan de 1974 y se denominaba COMPLAN – *Conselho Municipal de Planejamento Urbano*.

Cuando se aprobó el Plan Director de 1994 había una gran expectativa respecto a que se llevara a cabo una nueva manera de intervenir en la vivienda social. Los estudios que se realizaron por aquellos años como parte de las acciones que fundamentaron su elaboración evidenciaron la precariedad de las políticas públicas en este campo, comprobando que casi el 10 por ciento de la población vivía en las 69 *favelas* existentes en la ciudad y otra parcela significativa vivía en otros tipos de viviendas y asentamientos precarios bastante visibles en Natal que son las *vilas* y los *loteamentos clandestinos*.

Al introducirse en el Plan Director el concepto de AEIS y los criterios para la clasificación de los territorios que involucraba, se pretendía impulsar otra manera de intervenir en la vivienda social, promocionando una compaginación entre proyectos y programas sectoriales e instrumentos de control urbanísticos, con una diferencia respecto a los procesos anteriores que se orientaban por acciones aisladas sin ninguna clase de diálogo entre la política de vivienda y el planeamiento urbano. Para garantizar que se llevara cabo tal intento, el plan también introdujo la idea de gestión compartida (gestores y ciudadanía) que realizaba la necesidad del control social a través del funcionamiento obligatorio de los mecanismos de participación ciudadana referidos. Según éste planteamiento todos los proyectos dirigidos a la promoción pública de vivienda social y a la legalización urbanística de las AEIS, quedarían pendientes de aprobación del CONHABIN, como instancia de

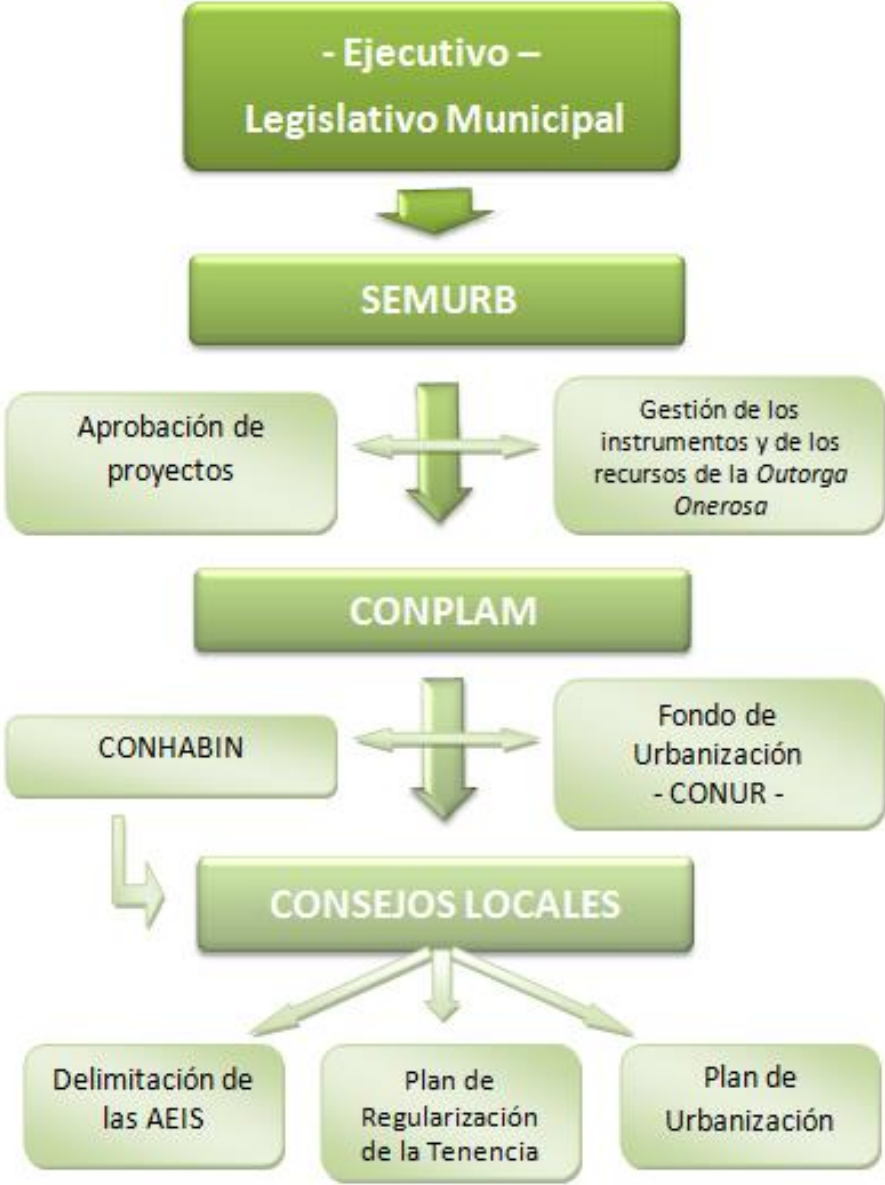
---

<sup>38</sup>El sistema también estableció una perspectiva de descentralización, involucrando otros organismos de la administración central y de las regiones Administrativas (Natal, 1994, Art 54 a 56).

<sup>39</sup>Traducción libre de *Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal* y *Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente*, respectivamente. En el plan que se aprobó en 2007 (Ley 082/2007), los instrumentos de gestión anteriores se mantuvieron y se ampliaron aunque, incorporando algunos cambios para adaptarse a los planteamientos del Estatuto de la Ciudad.

deliberación final respecto a los contenidos específicos y al CONPLAM, en fase posterior, como instancia supervisora de la aplicación de los recursos y a la adecuación urbanística.

**Figura 10.4. Sistema de Planeamiento del municipio de Natal según Plan Director de Natal - Ley 07/94**



Fuente: Elaboración propia a partir de Natal, 1994.

Sin embargo, tales objetivos no se han concretado según los planteamientos del plan. Por una parte, teniendo en cuenta el contexto político y económico del país en la década de 1990, que afectó severamente a la política de vivienda<sup>40</sup>, fueron pocas las acciones que involucraron a la vivienda social, tanto con proyectos y recursos dirigidos a la producción, como en procesos de reglamentación o regularización de las AEIS. Según hemos dicho, el

<sup>40</sup> Véanse capítulos 1 y 7.



plan se limitó a clasificar las (tres) clases de asentamientos, indicando por medio de manchas de color las áreas con mayor concentración de *vilas* (Figura 10.) Los procesos de reglamentación que no se llevaron a cabo según lo planteado, deberían realizarse mediante estudios pormenorizados de cada asentamiento.

Desde 1994, el municipio también ha enfrentado dificultades al intentar poner en marcha los instrumentos de gestión y consolidar los mecanismos de participación ciudadana, como parte inseparable de los procesos. De hecho, la entrada en escena del Plan impulsó, en un primer momento el debate sobre el tema, dando lugar a una acción activa del CONHABIN y del CONPLAM, incluso con participación destacada de la ciudadanía. Sin embargo, los consejos locales que deberían profundizar en las especificidades y respectivos proyectos de cada AEIS antes de la aprobación en los consejos municipales nunca se crearon, incluso en las pocas que se reglamentaron en los años posteriores.

Respecto a éstas cabe señalar el protagonismo del barrio de *Mãe Luiza*, que se convirtió en la primera AEIS delimitada y reglamentada según los criterios del nuevo Plan en 1995. El proceso de la AEIS de *Mãe Luiza*<sup>41</sup>, según se especifica en el capítulo siguiente, no se limitó a los asentamientos precarios existentes<sup>42</sup>, sino que implicó al barrio en su totalidad. Por otra parte, esta AEIS fue la única creada (un año después) que observó los procedimientos establecidos en Plan, incluyendo su aprobación por los mecanismos de participación referidos.

Desde entonces, otras AEIS se crearon bajo criterios y procedimientos diferenciados, sin involucrar los mecanismos de participación y, algunas, incluso, sin la participación o coordinación del organismo gestor de la política urbana, en los términos establecidos por el sistema de planeamiento planteado en el plan. Además de *Mãe Luiza*, se crearon tan sólo cuatro otras AEIS, implicando cuatro grandes asentamientos precarios señalados en el capítulo 8: la del *Complexo Favelar Passo da Patria* (2002), la *del Jardim Progresso* (2004) y la *de Nova Descoberta* (2006), todas aprobadas después del Estatuto y, principalmente de la *Medida Provisoria 2.220/01* que reconoce los derechos de regularización de los asentamientos ubicados en áreas públicas, según hemos referido en el

---

<sup>41</sup>El proyecto de la AEIS se elaboró en la propia comunidad de *Mãe Luiza* bajo asesoría técnica de una ONG (*Terra e Teto*) que actuaba en el barrio. *Mãe Luiza* es uno de los barrios más pobres de la ciudad y, también, debido su ubicación céntrica, más afectados por la presión inmobiliaria, según se demuestra en el capítulo 11. Sin embargo, el barrio tiene uno de los movimientos ciudadanos más consolidados del municipio, hecho que contribuyó a que saliera por delante en debate y propuestas respecto al tema

<sup>42</sup>Véase los asentamientos precarios analizados en el capítulo 8.

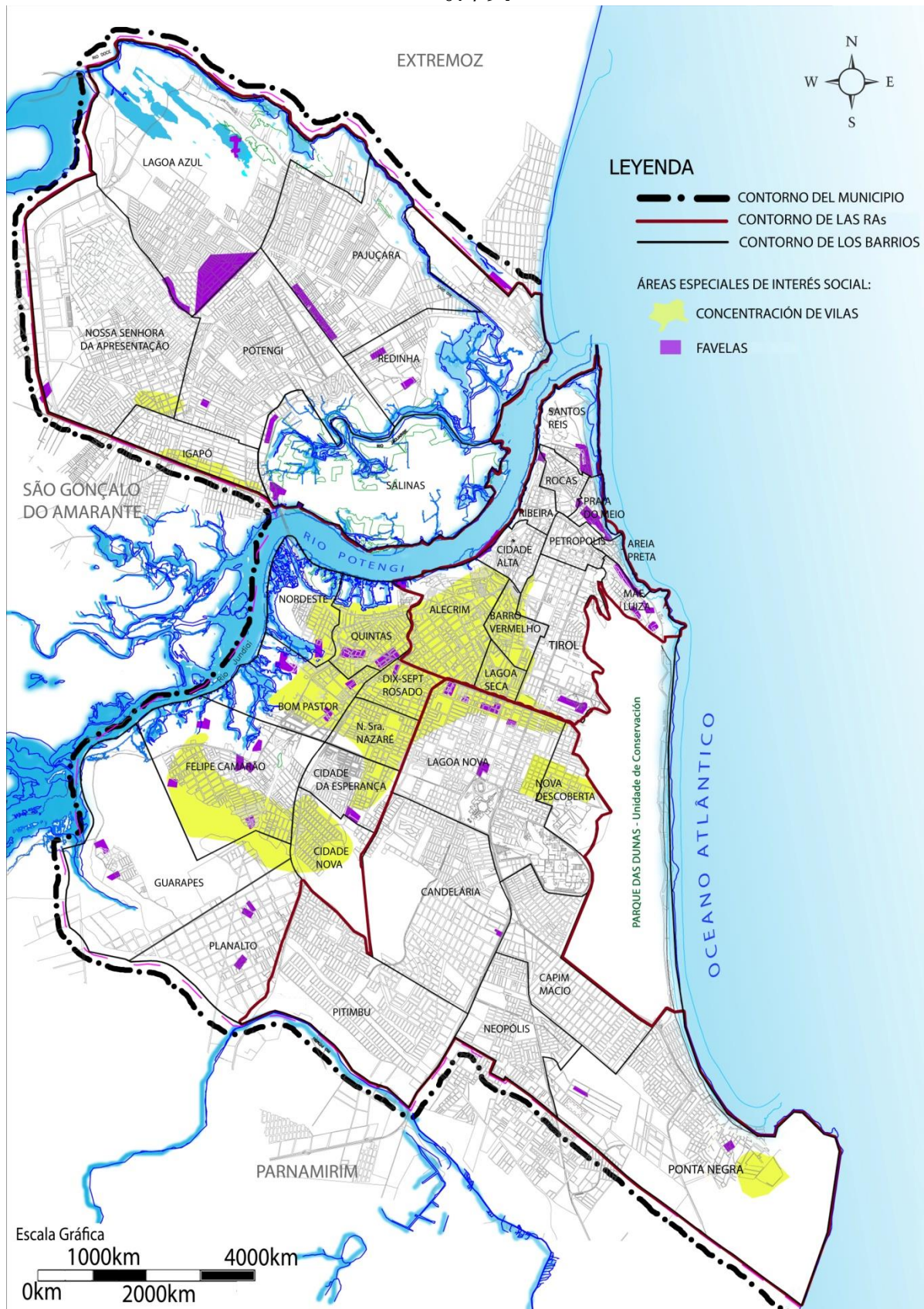
capítulo 8 y cuyo proceso se especifica en el capítulo 11. Algunas de estas dificultades, que comparten los gestores y la ciudadanía, se han reflejado en los cambios y las incertidumbres del modelo de gestión y de la estructura administrativa de la política habitacional, así como en las actualizaciones y revisiones del Plan Director señaladas más adelante.

Otro aspecto que merece mencionarse es la relación entre estos asentamientos y los espacios frágiles desde la perspectiva medioambiental. Según hemos demostrado en los capítulos 7 y 8, la mayoría de los asentamientos clasificados como favelas y, por lo tanto como AEIS, en la dirección opuesta de los objetivos planteados en el plan, avanzaron en sus procesos de crecimiento poblacional, consolidación urbanística y deterioro medioambiental, incluso las reglamentadas. Aunque algunas se hayan sometido a procesos de realojo, el problema no ha disminuido, teniendo en cuenta que otras favelas se formaron en otros espacios de la ciudad o como extensión de las existentes, profundizando muchos de los conflictos socio ambientales que se analizan en capítulo siguiente<sup>43</sup>. Tratándose de las *vilas* y de los *loteamientos clandestinos*, también generadores de conflictos, ninguna acción se ha llevado a cabo, siendo necesario, incluso, estudios más profundizados sobre éstos. Hasta la actualidad no hay informes oficiales o estudios académicos sobre la realidad urbanística y de tenencia o de posesión de estos asentamientos, hecho que dificulta la puesta en marcha de sus respectivas delimitaciones como AEIS, así como la concretización del derecho a la vivienda en los términos definidos en el Plan Director y el Estatuto de la Ciudad.

---

<sup>43</sup>Véanse la discusión del capítulo 8 y los análisis de los informes referidos en: Natal (1994, 2001 y 2008), Iplantal (1994) y Semtas /UEM (2001).

**Figura 10.5. Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] en el Plan Director de 1994 – Ley 07 / 94**



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 1994.

### *La protección medioambiental como estrategia de gestión urbana*

Las acciones en el campo medioambiental como estrategia de una nueva política urbana para Natal también se llevaron a cabo en el contexto de los cambios institucionales locales y nacionales de principios de la década de 1990. Los estudios<sup>44</sup> que se realizaron con vistas a elaboración del Código del Medio Ambiente y del Plan de 1994, todos fundamentados en los debates sobre la reforma urbana y medioambiental del país<sup>45</sup> revelaron la incapacidad del municipio para controlar el deterioro de los espacios naturales y la poca eficacia del Plan de 1984 respecto a esta materia.

Por otra parte, la expansión territorial del municipio de las últimas dos décadas, caracterizada, principalmente, por el impulso de las actividades turísticas y la promoción pública y privada de vivienda social, conllevó a la formación de dos clases de urbanismo en la misma ciudad: uno que se caracterizaba por la urbanización dispersa, por medio del avance de la ocupación “desordenada” en las zonas periféricas y en el entorno metropolitano; y otro que evidenciaba las concentraciones de rascacielos en los barrios centrales con elevados niveles de densidad poblacional. En ambas situaciones el proceso se desarrollaba sin observar las peculiaridades y fragilidades medioambientales del lugar, con intensa ocupación de las dunas y otros espacios ecológicamente frágiles<sup>46</sup>.

Además, como resultado de dichos procesos, entre los problemas más visibles revelados en los estudios y referidos en los capítulos 7 y 8, cabe recordar los elevados grados de impermeabilización del suelo y el avance de la ocupación sobre las Dunas, conllevando la reducción de la filtración de las aguas y, con ello, la restricción de la recarga del acuífero subterráneo<sup>47</sup>, que respondía, en su momento, por aproximadamente el 60 por ciento de las demandas de agua potable del municipio. Además, también había el riesgo del comprometimiento de las aguas subterráneas por medio de las cloacas, teniendo en cuenta que la mayor parte del municipio no disponía de servicios de alcantarillado.

Sin embargo, entre las restricciones medioambientales, cabe recordar las establecidas en las *Áreas Especiais de Controle de Gabarito* referidas, cuyo control de las alturas de los

---

<sup>44</sup> IPLANAT, 1994.

<sup>45</sup> Cabe recordar las acciones que se llevaron a cabo en la conferencia sobre el medioambiente en 1992 (Rio-1992) y la carta de principios del Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, bajo el título “*Povoados, Vilas y Cidades*”.

<sup>46</sup> El proceso también reflejaba las directrices de la zonificación y parámetros urbanísticos del plan de 1984, que establecían poca o ninguna restricción urbanística y medioambiental.

<sup>47</sup> Una de las fuentes principales de agua potable del municipio (IPLANAT, 1994 y Duarte, 2011, p.198).

edificios con vistas a la protección del paisaje, contribuyeron al mantenimiento de las condiciones climáticas de ciudad<sup>48</sup>, suavizando, también, las variaciones de temperatura en algunas fracciones territoriales con características físicas y medioambientales específicas. Entre ellas cabe subrayar la zona costera, cuyos campos de dunas y la topografía accidentada con vertientes acentuadas, dan lugar a un paisaje singular, que se diferencia de otras regiones similares del noreste del país<sup>49</sup>.

En este contexto, desde la perspectiva medioambiental, el plan de 1994 establece que el objetivo del “pleno desarrollo de la función social de la ciudad (...)”, se traduce en la “garantía (...) de un uso socialmente más justo y ecológicamente equilibrado de su territorio. Para ello introduce una concepción de protección y gestión del patrimonio ambiental de forma amplia, definiendo que “la preservación (...) y recuperación del medio ambiente y del paisaje urbano, debe garantizar la calidad de vida de los habitantes, además de incentivar el desarrollo de la actividad turística”<sup>50</sup>.

Desde la perspectiva urbanística la amplitud de dicha concepción se expresa en dos niveles: el general, según establece la macro zonificación, con la delimitación de los "componentes ambientales significativos" que integran la Zona de Protección Medioambiental [ZPAs] y los parámetros urbanísticos aplicados al control del potencial constructivo, en especial las tasas máximas de ocupación y permeabilidad. O bien, el micro o sectorial, en la identificación de las ACG referidas, cuyos procesos de ocupación se encuentran sometidos a controles diferenciados(Figura 10.3).

Con las estrategias de protección a nivel general el plan introdujo algunos avances que merecen realce, tales como: la reducción de las densidades y Coeficientes de aprovechamiento máximo en los barrios centrales (*Zona Adensável*), puso un freno, aunque temporalmente y bajo la resistencia del mercado inmobiliario<sup>51</sup>, en el ritmo de construcción de los rascacielos, implicando un mayor equilibrio con la infraestructura disponible; el establecimiento de las tasas de ocupación (70 por cien) e impermeabilización (80 por cien) únicos para todos los terrenos urbanos que podrían edificarse<sup>52</sup>, produjo dos efectos

---

<sup>48</sup>En la región predomina el clima caliente y húmedo.

<sup>49</sup>Ataide, 2001.

<sup>50</sup>Traducción libre del Art. 3, I (Natal, 1994).

<sup>51</sup>Durante la fase de discusión y transición entre las dos normas del plan el proceso de licenciamiento de nuevos proyectos se aceleró. La situación creada con la aprobación del plan cambia a partir de las primeras actualizaciones, en 1999.

<sup>52</sup>No se aplican los terrenos ubicados en las ZPAs.

opuestos: la tasa de ocupación del 70 por ciento considerada elevada para muchos barrios, dio como resultado niveles de impermeabilización del suelo en los espacios privados jamás practicados<sup>53</sup>. Por otra parte, la introducción de la tasa máxima de impermeabilización como medio de garantizar la recarga del acuífero subterráneo, se tradujo en una innovación en el control ambiental del municipio. Consistió en obligar a que todos los inmuebles reservaran como espacio libre, como mínimo un 20 por ciento, sin ninguna clase de construcción. Estos y otros parámetros urbanísticos, en especial los dirigidos a alcanzar los objetivos de protección medioambiental, se revisaron a la baja en los siguientes procesos de actualización del plan, por la fuerte presión del sector inmobiliario, dando como resultado la reducción de algunos niveles de protección anteriormente establecidos.

Respecto a la Zona de Protección Ambiental, el plan la definió como “el área cuyas características del medio físico limitan el uso y la ocupación del suelo, con vistas a su protección, manutención, y recuperación de los aspectos paisajísticos, históricos, arqueológicos y científicos”<sup>54</sup>. En ésta zona, que implica aproximadamente el 37 por ciento (6.204,14 hectáreas)<sup>55</sup> del territorio municipal (Figura 10.), incluyó diez grandes áreas que reúnen distintas clases de unidades medioambientales, como: los campos de dunas, todavía no ocupados por edificaciones o con baja intensidad de ocupación en el momento de la aprobación del plan, los bordes de los ríos y de las lagunas, los manglares, y las zonas de protección de las cuencas, entre otras. Dichas áreas se distribuyen por todo el territorio municipal, revelando una fuerte presencia de espacios protegidos en el municipio, y por lo que el Plan Director adquiere un papel destacado en la puesta en marcha de su equilibrio medioambiental.

Para orientar la aplicación de los parámetros de protección en las áreas definidas como ZPA el plan estableció dos categorías de *subzonas*, que afectan a dos grupos de áreas: *Subzona de Preservación* y *Subzona de Conservación*<sup>56</sup>, según puede verse en la Figura 10.5.

---

<sup>53</sup> En el Plan anterior la tasa de ocupación máxima de la mayoría de las zonas funcionales estaba limitada a los 50 por cien.

<sup>54</sup> Duarte (2011) explica que desde la perspectiva jurídica existe una distinción entre los conceptos de “zona” y “área”, siendo la primera aplicada a una delimitación física con normas propias; y la segunda que representa un concepto técnico de planeamiento que se aplica a las superficies delimitadas, incluso como zonas, asociado a sus especificidades urbanísticas y medioambientales. (Natal, 1994, Art. 20, Pontes, 1993, citada en Duarte, 2011, p. 200).

<sup>55</sup> Superficie medida a partir de las delimitaciones del Plan Director de 2007 y los respectivos procesos de reglamentación, según se especifica en el capítulo siguiente. Véanse Natal (2007) y Semurb /Ibam (2010).

<sup>56</sup> Natal, 1994, Art. 20 y 21.

**Figura 10.6. Zonas de Protección Medio Ambiental [ZPAs] en el Plan Director de 1994 – Ley 07 / 94**



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 1994.

Sin embargo, no especificó el nivel de restricción aplicado a estas categorías, limitándose a identificar las áreas y remitiendo las definiciones para la zonificación ambiental, que debería aprobarse en norma propia o en reglamentaciones posteriores, específicas para cada

área o ZPA<sup>57</sup>. Por otra parte, la clasificación que se incorporó al plan puede considerarse un gran avance en la protección medioambiental del municipio, considerando que:

- Estableció de inmediato, todas las unidades medioambientales frágiles del municipio, referidas en el párrafo anterior, como de Preservación, poniendo un freno a la puesta en marcha de nuevos proyectos, aunque sin la definición de las ZPAs correspondientes;
- En la *Subzona* de Preservación también incluyó, de inmediato, las vertientes de las Dunas de la *Via Costera* junto al *Farol de Mãe Luiza* y las del *Morro do Careca*, además del propio *Parque das Dunas*. Las dos últimas áreas se delimitaron como ZPA.
- Clasificó como *Subzona* de Conservación diversos espacios de la ciudad que presentaban procesos de ocupación del suelo en evolución, pero que reunían, de forma mezclada, las características de las distintas unidades medioambientales. En este grupo se incluyen ocho de las diez áreas que integran la ZPA, según la delimitación indicada en el mapa. Además, también clasificó en esta categoría de protección, los espacios verdes públicos, las plazas y diversos cursos de agua, así como la Zona Especial de Preservación Histórica [ZEPH].
- Introdujo el instrumento de la Transferencia de Potencial Constructivo [TPC] como estrategia de gestión, que podría aplicarse en los procesos de reglamentación de las ZPAs. Dicho instrumento, que aún no se ha reglamentado, se ha aplicado en situaciones excepcionales, sin relación directa con los objetivos planteados en el plan respecto a la protección del patrimonio medioambiental.

Sin embargo, a pesar de los avances legislativos del municipio respecto a la protección medioambiental por medio del Plan Director, que reflejan una fina sintonía con los debates y términos normativos nacionales, las acciones no se llevaron según sus planteamientos. Según se profundiza en el capítulo siguiente, desde la aprobación del plan de 1994, sólo mitad de las ZPAs se reglamentaron (ZPAs 1 a 5). Además, no todos estos procesos han incorporado las estrategias de gestión establecidas en el plan, en especial, las relacionadas con el control social, que deberían orientar la resolución de los conflictos socio ambientales. En este contexto, las incertidumbres respecto a la protección de estas áreas, dependiendo de la posición geográfica de la ZPA, reflejan los distintos intereses de las

---

<sup>57</sup>El plan estableció que la zonificación medioambiental y los parámetros específicos de las ZPAs deberían aprobarse en 180 días, después de la aprobación del plan, hecho que nunca se llevó a cabo y que se evidenció en el proceso de revisión de 2007 (Véase también Duarte, 2011).



poblaciones implicadas, desde los del sector inmobiliario, o el sector turístico, hasta los de las poblaciones de los asentamientos precarios, entre otros.

### *Los instrumentos de gestión. Entre la teoría y la práctica*

Los instrumentos de gestión constituyen de hecho, la principal innovación en el planeamiento urbano del municipio a partir del plan de 1994. En la base de su formulación, según consta en las directrices de la política urbana y en sus respectivos marcos normativos explicitados en el capítulo 3, deberían actuar directamente en la reversión del cuadro de excusión socio espacial y en control de la ocupación del suelo para evitar el deterioro, en la perspectiva del cumplimiento de la función social de la ciudad. A partir de su aplicación, los objetivos incluyentes del principal instrumento de planeamiento urbano, superan los límites de la acción urbanística, incorporando perspectivas jurídicas y tributarias<sup>58</sup>.

Tratándose de la vivienda de interés social y de las estrategias dirigidas a la creación o mejoras de las alternativas de acceso a la ciudad para los sectores excluidos, además de las AEIS, los principales instrumentos son: la *Outorga Onerosa*, el Fondo de Urbanización, el Consorcio Inmobiliario, el Impuesto Territorial Progresivo / la Parcelación y la Edificación Obligatoria<sup>59</sup>. Para la puesta en marcha de la protección planteada en las ZPAs, cabe subrayar el instrumento de Transferencia del Potencial Construido, referido en el apartado anterior. Todos estos instrumentos se incluyeron en el Plan Director de Natal, antes, incluso, del Estatuto de la Ciudad (2001) y de la nueva Política Urbana del país, en vigor desde 2003.

Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos implicaba una articulación permanente entre los diversos campos de la política urbana y de los órganos gestores que integran el sistema de planeamiento, tanto en los niveles central,<sup>60</sup> sectorial y locales, bajo la coordinación del primero, el CONPLAM (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). La gestión de los recursos de la *Outorga Onerosa*, por ejemplo, estaba subordinada al control de tres niveles de deliberación: el CONUR / Fondo de Urbanización, responsable de

---

<sup>58</sup>Véase el capítulo 7 y las contribuciones de Fernandes, (2003 y 2002) y Alfonsin (2009) sobre el tema,

<sup>59</sup> Los recursos de la *Outorga Onerosa* tienen origen en los potenciales constructivos acrecidos a los proyectos llevados a cabo en la *Zona Adensável* (Natal, 1994, Art. 16, §1 y 2 y Fabio Gois, 2010).

<sup>60</sup>En el momento de la aprobación y en el texto del plan se denominaba IPLANAT. Actualmente se denomina Semurb (Consejería Municipal de Urbanismo y medioambiente, organismo gestor del planeamiento y coordinador del sistema.

la distribución de la aplicación de los recursos financieros, el CONHABIN que debería aprobar los planos y proyectos de vivienda Interés social y el CONPLAN, responsable por la fiscalización de las acciones del primero y evaluación de los proyectos aprobados por el segundo<sup>61</sup>. El plan establecía que los recursos de este instrumento deberían, mediante decisión del CONUR y del Fondo de Urbanización, aplicarse prioritariamente a proyectos de vivienda de interés social o de mejoras y ampliación en la oferta de la infraestructura y suministros urbanos, en especial los de alcantarillado<sup>62</sup>.

El Consorcio inmobiliario se creó con el fin de promocionar la puesta en marcha de los planes de mejoras urbanísticas de las AEIS, en especial en las *favelas*, por medio de las aparcerías con el sector privado. La aplicación de este instrumento, que también tampoco se reglamentó nunca, puso de relieve otro cambio del municipio en sus planteamientos para los proyectos dirigidos a la vivienda social y una importante reflexión sobre el sentido social que conlleva. Por una parte, el Estado, reafirmando el reconocimiento de los asentamientos precarios, lo señala con nuevas estrategias de intervención con vistas a su legalización urbanística y regularización de la tenencia; Por otra, siguiendo el principio de la flexibilización, somete dichos proyectos a los intereses de la iniciativa privada, realzando las contradicciones de este modelo de planeamiento, según se expuso en otras partes de la Tesis.

Cabe recordar, el aumento de la retracción financiera de las financiaciones habitacionales en este campo de la política urbana en la década de 1990. Además, los supuestos beneficiarios de dichos programas y proyectos pertenecían a los grupos sociales de ingresos muy bajos (entre 0,5 y 2,0 salarios mínimos), que no podrían participar de las reglas establecidas por el mercado privado. En este sentido, Ataide<sup>63</sup>, en otro trabajo sobre este tema, pone en duda el sentido social y los principios universalistas del plan, teniendo en cuenta la reducción de la participación del Estado en estas acciones. Todos estos instrumentos, incluso el Impuesto Territorial Progresivo y la Edificación Obligatoria<sup>64</sup>, que se incluyeron en el Plan Director de Natal, antes del Estatuto de la Ciudad (2001) y de la nueva Política Urbana del país, en vigor desde el 2003, nunca se reglamentaron, y por lo

---

<sup>61</sup> Ataide, 2007.

<sup>62</sup> Natal, 1994, Art. 44 a 46.

<sup>63</sup> Para Ataide, los principios sociales del Plan podrían inscribirse en el grupo de las políticas sociales híbridas, según definiciones de Enping-Andersen (Ataide, 1997, p. 180).

<sup>64</sup> Estos instrumentos, que actuaban sobre las parcelas no utilizadas o sub-utilizadas, como medio de alcanzar su función social, se planteaban como de aplicación inmediata, desde la Constitución Federal.

tanto, tampoco se llevaron a cabo, contribuyendo a favorecer las alegaciones del sector inmobiliario en contra de los principios universalistas y medioambientales del plan, que dieron como resultado los procesos de actualización y revisión que se presentan a continuación.

### **El Plan de 1994 antes del Estatuto de la Ciudad. Aislamiento institucional y acciones limitadas al ámbito municipal.**

Según se ha demostrado en los apartados anteriores y en los capítulos sobre el desarrollo de la nueva política urbana brasileña, el Plan Director de Natal fue uno de los protagonistas del proceso y uno de los primeros en aprobarse en el contexto del marco normativo instituido con la Constitución de 1988. Sin embargo, poco avanzó en los procesos de reglamentación de sus instrumentos, poniendo de relieve algunas situaciones, entre las que se subrayan tres: Por una parte, se constituyó como referente en la política urbana nacional por lograr incluir, adelantándose al Estatuto de la Ciudad<sup>65</sup>, los instrumentos que orientaban el cumplimiento de la función de la ciudad y de la propiedad, de la democratización de la gestión urbana y de la protección medio ambiental allí señalados; Por otra, no se acompañó de una base institucional (estructura administrativa) que correspondiera a las nuevas exigencias de gestión para llevar a cabo la aplicación de dichos instrumentos, reflejando, también, el aislamiento del municipio respecto a otras realidades brasileñas en esta materia; además, a pesar de haberse aprobado mediante relaciones de consenso entre los distintos actores sociales representados en las instancias de participación ciudadana y deliberación institucional, estuvo bajo vigilancia permanente y severas críticas del sector inmobiliario, respecto a los objetivos de los instrumentos y algunas estrategias de gestión que incorporó. Éste, percibiendo la fragilidad institucional del municipio y alegando compromisos políticos asumidos en los procesos electorales, y sus representantes lograron impulsar dos procesos de actualización / revisión (1999 y 2000) que afectaron a algunos de los contenidos incluyentes del plan, que se concluyeron antes de entrar en vigor el Estatuto de la Ciudad, sobre los que comentamos, a continuación.

La comprensión de las situaciones señaladas que se traducen en dificultades para la materialización de la nueva política urbana diseñada en el Plan, requiere un registro preliminar sobre el contexto político de la gestión del municipio en el periodo en que se

---

<sup>65</sup> Cabe recordar que el texto del Estatuto estuvo en tramitación 13 años hasta su aprobación en 2001.

promovieron los cambios normativos que lo fundamentaron. Durante toda la década de 1990 el gobierno municipal estuvo bajo el mando de los mismos grupos políticos<sup>66</sup>, lo que podría garantizar la continuidad de las acciones respecto a la institucionalización del planeamiento, según los objetivos del plan. Su proceso de discusión y siguiente aprobación se desarrolló entre la primera gestión (1989-1992) de la Alcaldesa *Vilma de Faría* y la del Ingeniero *Aldo Tinoco Filho* (1992 -1996), que también había coordinado el proceso en el gobierno anterior, como presidente del IPLANAT.

Los procesos de actualización / revisión que se condujeron impulsados por las críticas del sector inmobiliario y que comprometieron algunos de los objetivos del plan se llevaron a cabo durante la segunda gestión (1997- 2000) de la misma Alcaldesa *Vilma de Faria*. En este sentido, se podría esperar que las acciones de reglamentación (ZPAs, AEIS, y instrumentos)<sup>67</sup>, que empezaron, aunque lentamente, en los años siguientes a la aprobación del plan (Alcalde Aldo Tinoco), así como los ajustes en el sistema de planeamiento, fueran de consolidación de la política urbana diseñada. Sin embargo, los intereses políticos dominantes en el momento se manifestaron en la dirección opuesta, llevando a diversos cambios, incluso en el discurso y en las actitudes de los gestores, que pasaron a posicionarse en contra los principios fundamentales del plan, reproduciendo el discurso del sector patronal de la construcción civil.

#### *La primera actualización del Plan Director de 1994 - Ley Complementar 022/ 1999*

En el contexto referido, según señalaron Lima y Nobre<sup>68</sup>, la primera propuesta formulada por el IPLANAT y que dio como resultado la revisión (1999)<sup>69</sup>, atendió integralmente las demandas del sector de la construcción civil, constatándose una evidente asociación del gobierno con los intereses de estos grupos, en especial con la Federación de Industrias del Rio Grande el Norte [FIERN] y el Sindicato de la Industria de la Construcción Civil

---

<sup>66</sup>Gestiones de 1989 a 1992; 1993 a 1996; 1997 a 2000.

<sup>67</sup>Durante la gestión del Alcalde Aldo Tinoco se llevaron a cabo los procesos de reglamentación de la AEIS de *Mãe Luiza* (1995), de una ZPA (ZPA1-1995) y de la *OUR-Ribeira* (1997, revisada en 2007).

<sup>68</sup> Posteriormente a la toma de posesión de la Alcaldesa, el Sinduscon formalizó una petición con un conjunto de exigencias, entre las que incluía la necesidad de revisión del Plan Director (Pedro Lima, 2001 y Paulo Nobre, 2001).

<sup>69</sup> La propuesta se materializó en la Ley 022/1999 (Natal, 1999).

[SINDUSCON]<sup>70</sup>. Cabe señalar que el proceso, cuyo debate principal tuvo lugar en el CONPLAM, se desarrolló con la reticencia de algunos sectores sociales allí representados, en especial los profesionales (IAB-RN y UFRN), los comunitarios, y el legislativo municipal, además de otros sectores no representados, entre ellos los ambientalistas y también parte de la prensa.

La propuesta, según señala Duarte<sup>71</sup>, incorporaba las alegaciones de los representantes del sector inmobiliario, respecto a que el Plan había conllevado a la retracción de las inversiones en el sector, debido a las restricciones aplicadas al aprovechamiento del suelo. En esta perspectiva, aunque no haya producido cambios en la concepción de la macro zonificación, las alteraciones propuestas implicaban directamente los parámetros aplicados a las *Zonas de Adensamento Básico y Adensáveis*, introduciendo la flexibilización del control del potencial constructivo en los barrios involucrados. Entre las alteraciones propuestas, que dieron como resultado la Ley 022 /99, cabe subrayar: el aumento de la densidad básica para toda la ciudad (pasó de 180 para 225 hab/ha) y la introducción de una nueva forma de cálculo del potencial constructivo en los proyectos para fines residenciales, basada en criterios variables y más flexibles<sup>72</sup>, a favor de una mayor rentabilidad de los terrenos y en contra el principio de democratización del derecho a la ciudad; el aumento de las tasas de ocupación y de impermeabilización del suelo de las parcelas edificables, que también produjo impactos negativos en el control medioambiental del tejido urbano<sup>73</sup>.

Además de las alteraciones en los parámetros referidos, la propuesta también incluía alteraciones en las Áreas Especiales de *Control de Gabarito* [ACG], especialmente por la supresión de la que delimita el entorno del Parque das Dunas<sup>74</sup>. La iniciativa produjo amplios debates en el CONPLAM, en el legislativo municipal y en la prensa local y, por ello, no logró aprobarse como pretendían el ejecutivo y los sectores inmobiliarios, según

---

<sup>70</sup>Traducción libre de *Federação das Industrias do Rio Grande do Norte* [FIERN] y *Sindicato do Trabalhadores da Construção Civil do Rio Grande do Norte*. [SINDUSCON]. Véase Lima (2001), Nobre, (2001) y Duarte, 2011.

<sup>71</sup> Duarte, 2011.

<sup>72</sup>Rompiendo con la noción de densidad única, a propuesta suprimió la noción de densidad básica única y introdujo tres clases de densidades que correspondían a tres fajas de área construida y composición familiar (Natal, 1999, Art. 1º).

<sup>73</sup> La tasa de impermeabilización se amplió para los 80 por cien en toda la ciudad, pudiendo alcanzar los 100 por cien en los barrios de la *Zona Adensável* (Natal, 1999, Art. 6º, §1º, I y II).

<sup>74</sup>El debate también puso de relieve posiciones divergentes entre los representantes del gobierno sobre posibles alteraciones en el control de *gabarito* de las ZETs (Zona Costera).

demonstró Nobre en un trabajo realizado sobre el tema<sup>75</sup>. La naturaleza de sus contenidos puso en evidencia la resistencia de estos sectores y, en especial del gobierno, en mantener las estrategias de protección medioambiental del municipio, hecho que puede explicar la lentitud en las reglamentaciones de las ZPAs hasta la actualidad.

#### *La segunda actualización del Plan Director de 1994 - Ley Complementar 027/ 2000*

Las propuestas de actualización / revisión que dieron como resultado la Ley 027/2000 implicaron directamente la macro zonificación y, otra vez, al medioambiente de una importante fracción territorial del municipio - el barrio de Ponta Negra. La propuesta consistió en alteraciones en el patrón de edificabilidad del barrio, por medio de su conversión en parte de la *Zona Adensável*, clasificándola en el segundo mayor nivel de los parámetros urbanísticos adoptados para esta zona: densidad de 300 hab / ha y Coeficiente de Aprovechamiento de 3,5<sup>76</sup> (Figura 10.) Las alegaciones para las alteraciones venían de la necesidad de compensación de las inversiones públicas en obras de alcantarillado, mejoras en el sistema vial, además de las intervenciones urbanísticas en la zona costera llevadas a cabo a finales de la década de 1990, todas asociadas a los objetivos y estrategias del incentivo al desarrollo del turismo, que tuvo un gran impulso en este periodo y en la década del 2000.

---

<sup>75</sup>Nobre (2001) hizo un análisis de la participación de la prensa en el proceso y concluyó que grande parte de las materias sobre el tema realizaban la importancia del valor escénico paisajístico de estos espacios y las posiciones en contra la supresión o alteración de las ACG. Véase también Duarte, 2011.

<sup>76</sup> Similares a los aplicados a algunos barrios centrales (RA Este) y de la RA Sur (*Candelaria, Lagoa Nova*), muy presionados por el capital inmobiliario desde el Plan de 1994. Véase Natal, 2000.

**Figura 10.7. Macro zonificación del Plan Director de Natal de 1994 con la inclusión de la Zona Adensável de Ponta Negra**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (2000), Rodrigues (2007) y Ataíde (2012).

Esta revisión no se produjo con la amplia participación ciudadana de la primera. Tras la experiencia del proceso anterior, que implicaba diversos aspectos del plan, y que dio como resultado la reacción en contra (con éxito) de la ciudadanía sobre muchas de las propuestas presentadas, el ejecutivo eligió como estrategia conducir el tema por medio de abordajes puntuales y sin mucha publicidad. El titular del órgano de planeamiento, Arquitecto *Moacir Gomes*, no satisfecho con el resultado de la primera actualización y, contrariando las determinaciones del Plan Director, mantuvo el funcionamiento del CONPLAM y las demás instancias de participación ciudadana del sistema de planeamiento, pero a marcha lenta, siendo registradas tan sólo tres reuniones entre los años de 1999 y 2000<sup>77</sup>. En la última reunión del año 2000, realizada en el mes de junio, presentó y aprobó la propuesta de alteración de ZET 1 con la creación de la *Zona adensável* de Ponta Negra, sin que sus consejeros opusieran resistencia. Además, sin la correspondiente divulgación del proceso, como materia de revisión del Plan Director, tampoco hubo, en aquel momento, otras manifestaciones en contra por parte de otros sectores sociales o de la prensa, en la línea del proceso anterior.

Sin embargo, la situación cambió en el momento de discusión y aprobación del proyecto en el legislativo. Según señala Duarte<sup>78</sup>, si no fuera por la enmienda presentada por el *Vereador Fernando Mineiro*, la propuesta habría alterado el *controle de gabarito* establecido para la ZET 1 (Playa de Ponta Negra) y extendido la *Zona Adensável* hacia toda la *Vila de Ponta Negra*, delimitada como AEIS desde el Plan de 2007<sup>79</sup>. Respecto a los efectos de esta revisión en el barrio y la ciudad, cuya expresión física puede verse en la Figura 10., la autora señala:

A pesar de la exclusión de la ZET 1 y de la *Vila de Ponta Negra* del conjunto de las alteraciones formalizadas en la Ley Complementar 027 / 2000, debe considerarse que, (desde la perspectiva urbanística y medioambiental), los efectos de su aplicación dieron como resultado daños significativos para el barrio. Por una parte, la intensidad de construcción y concentración de los rascacielos produjo impactos negativos en el paisaje del lugar; por otra, las nuevas demandas

---

<sup>77</sup> Durante la gestión del Arquitecto, que también había declarado que el CONPLAM no tenía competencia para opinar sobre materias relacionadas con el Plan Director, hubo tan sólo nueve reuniones, seis en 1998, durante el proceso de discusión de la propuesta que dió como resultado la Ley 022 /99. El reglamento de este consejo determina la realización de al menos una reunión ordinaria mensual. Según Nobre (2001, p.73), la retracción del Consejo también tuvo que ver con los cambios en la actitud de los representantes, que disminuyeron su interés en la participación.

<sup>78</sup> Duarte, 2001, p. 254.

<sup>79</sup> La *Vila de Ponta Negra* constituye una de las fracciones del barrio con proceso de ocupación más antiguo. La *Zona Adensável de Ponta Negra* incorporó sólo una pequeña parte de la Vila, de ocupación más reciente y formó parte del perímetro que recibió las obras de alcantarillado.



generadas por la alta concentración poblacional en estos edificios, que resultó de la aplicación de nuevas densidades, produjeron un colapso en el propio sistema de alcantarillado, conllevando a la suspensión temporal de las licencias para construir en Ponta Negra<sup>80</sup>.

Cabe subrayar, que en los dos procesos de revisión no se observa la presencia de propuestas o alteraciones dirigidas especialmente a la vivienda social. Por otra parte, dicha omisión refleja una actitud de aislamiento del tema y la negación de algunos de los planteamientos del plan por parte de los órganos gestores del planeamiento. En este contexto, la falta de acciones respecto a los espacios vulnerables y a las situaciones de conflictos socio ambientales de la ciudad, y junto con el funcionamiento irregular del Sistema de Planeamiento, además de comprometer el principio de democratización de la gestión y la discusión pública de las propuestas de revisión referidas, también afectó al desarrollo de las acciones concernientes a la vivienda social, en especial los procesos de reglamentación de las AEIS.

De hecho, de los tres consejos (CONPLAM, CONHABIN, CONUR)<sup>81</sup> que daban soporte al Sistema de Planeamiento, sólo el primero siguió funcionando con alguna regularidad, aunque con mayor intensidad en la gestión del Alcaide Aldo Tinoco (1993 -1996)<sup>82</sup>. El CONHABIN también funcionó con cierta regularidad en el mismo periodo y el CONUR de forma puntual en los primeros años de vigencia del Plan. Sin embargo, aún en el periodo de una supuesta actividad de los consejos que formaban parte del sistema, no se produjo ningún dialogo entre ellos, excepto en el proceso de reglamentación de la AEIS de *Mãe Luiza* (1994 -1995).

Es importante subrayar que el funcionamiento irregular del Sistema de Planeamiento fue resultado también de una actitud de desacuerdo o desobediencia de los gestores municipales en los niveles técnicos y directivos, según hemos demostrado en el segundo proceso de revisión del Plan. En los primeros años, tras la aprobación del Plan, los pocos proyectos de

---

<sup>80</sup> Traducción libre de Duarte (2011, p. 255). Durante la vigencia del decreto N.º 8.090 /2007, se aprobó el Plan Director de 2007 que, sometido a la movilización de los moradores del barrio, suprimió la *Zona Adensável de Ponta Negras* y creó la AEIS de la *Vila de Ponta Negra* y el *Plan sectorial de Ponta Negra*. Sobre la naturaleza funcional, económica y físico-espacial de este proceso de ocupación, véase el trabajo de Alexandro Ferreira da Silva, en el análisis que desarrolla sobre el avance del turismo inmobiliario en la ciudad de Natal y su Región Metropolitana, durante la primera década del siglo XXI (Capítulo 8 de esta Tesis y Silva, 2010).

<sup>81</sup> El CONUR se eliminó en el Plan Director de 2007.

<sup>82</sup> En el período fueron 32 reuniones del CONPLAM (1993 -1996) y 20 en el CONHABIN (1993 -,1996), siendo 13 hasta el año 1995, cuando se aprobó el Plan Director de 1994 y la AEIS de *Mãe Luiza*, según puede comprobarse en las Actas de las reuniones de estos consejos.

vivienda social que se pusieron en marcha fueron con recursos del gobierno federal<sup>83</sup>, aunque estuvieron bajo la dirección del departamento de vivienda del órgano gestor de planeamiento (IPLANAT), y no mantuvieron ninguna relación con los instrumentos de gestión urbana, reproduciendo, además, las prácticas centralizadas de los modelos anteriores. El CONHABIN solo intervino en la fase de deliberación que trató sobre las prioridades de dos de estos proyectos y el CONPLAN jamás se involucró en esta clase de proyecto.

Dicha situación se ha mantenido a lo largo de los años, en el ámbito de la estructura administrativa del municipio, quedando patente que el proyecto de una nueva manera de intervenir en la vivienda social no ha tenido lugar. En la reforma administrativa que se produjo en 1999, de la que resultó los cambios en el organismo gestor, con la creación de la SEMURB en sustitución del IPLANAT, las responsabilidades respecto a los programas habitacionales se trasladaron a la Consejería Municipal de Trabajo y Asistencia Social [SEMTAS]<sup>84</sup>, que se responsabilizó de llevar a cabo los estudios sobre la vivienda social referidos en el capítulo 8<sup>85</sup>, y después en 2005, a la Consejería Municipal de Obras Públicas [SEMOV]<sup>86</sup>. En este contexto, las acciones que se llevaron a cabo en vivienda social, después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, siguieron aisladas del planeamiento urbano y con las mismas dificultades de articulación con sus respectivos instrumentos de gestión, según vemos a continuación.

### **El Plan de 1994 después del Estatuto de la Ciudad. Hacia un proyecto integrado de gestión urbana – será?**

La aprobación del Estatuto de la Ciudad en el 2001, cuyo texto final fue el resultado de muchos debates y ajustes desde el año 1989<sup>87</sup>, alentó nuevas expectativas en la ciudadanía respecto a la puesta en marcha de los instrumentos de gestión y de las estrategias de protección medioambiental y democratización del acceso a la ciudad planteadas en el Plan Director. De hecho, habiendo incorporado y ampliado una amplia gama de estos

---

<sup>83</sup>Recursos del *Programa Habitat-Brasil*, aplicados en acciones puntuales en las *favelas*. Se ejecutaron un proyecto de urbanización de favela y cuatro proyectos de remoción de pequeños núcleos de favelas ubicados en el centro de la ciudad para parcelaciones urbanizadas en la periferia.

<sup>84</sup>Traducción Libre de *Secretaria de Municipal de Trabalho Assistência Social* [SEMTAS].

<sup>85</sup> Natal /SEMTHAS, 2011. \*PEMAs) Véase la Ley 020/99 que dispone sobre la Reforma Administrativa del municipio de Natal (Natal, 1999).

<sup>86</sup>Traducción Libre de *Secretaria de Obras y Viação* [SEMOV].

<sup>87</sup> Ley 10.257/01 en Brasil (2001).

instrumentos<sup>88</sup>, la Ley Nacional de Desarrollo Urbano rompía el supuesto aislamiento jurídico del municipio respecto a sus planteamientos incluyentes. Dicho aislamiento formaba parte de las alegaciones de los sectores sociales en contra al Plan que, además de contribuir a mantener en marcha lenta la estructuración del sistema de planeamiento del municipio y la reglamentación de las ZPAs y de las AEIS, dieron fundamento a los procesos de actualización señalados.

Sin embargo, si exceptuamos el “entusiasmo de los sectores académicos y comunitarios”, hubo pocos cambios institucionales en el municipio respecto a estos procesos, en los primeros años de la aprobación del Estatuto. La puesta en marcha del plan y de sus correspondientes aparatos burocráticos en los ámbitos referidos, se mantuvieron con las mismas dificultades de gestión, quedando de nuevo (la tercera) bajo el mando de la alcaldesa *Vilma de Faría*, que dirigió el ayuntamiento de Natal desde 2001 hasta mediados de 2002<sup>89</sup>. Las primeras señales de cambio, las más significativas sólo se pusieron de relieve a partir del año 2004, cuando empezó el tercer y último proceso de revisión del Plan, dando como resultado el actual Plan Director de Natal (Ley 082 /07), que se analiza en el apartado siguiente y capítulo 11. Entre las acciones llevadas a cabo en este periodo, cabe subrayar: en la perspectiva medioambiental, los procesos de delimitación / reglamentación de otras dos ZPAs (ZPA3 y ZPA5), ambas clasificadas como partes de la *Subzona* de Conservación, y la creación y delimitación de otras cuatro AEIS (*Passo da Patria, Jardim Progresso, Nova Descoberta y África*), en la perspectiva del acceso a la vivienda.

Respecto a las ZPAs, éstas se reglamentaron en dos fechas distintas: La ZPA 3 en el primer año del gobierno de *Vilma de Faría*, por medio de la Ley 5.273 de Junio de 2001, que confirmó las indicaciones del plan respecto a sus límites, definiéndola como la ley que dispone sobre el uso del suelo, límites, denominaciones y parámetros (...) del área entre “*o Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, Região sul de Natal (...)*”<sup>90</sup>. Sin embargo, aunque la propuesta original para esta ZPA se hubiera hecho en 1995, como parte de las acciones de gobierno del Alcalde Aldo Tinoco y a pesar de los intentos del gobierno siguiente para

---

<sup>88</sup>La mayoría, incluidos por antelación en el Plan Director de 1994. Véase capítulo 3 (parte 1 de la Tesis)

<sup>89</sup>La Alcaldesa fue elegida para un mandato de cuatro años (2000 a 2004). En el 2003 asumió la función de Gobernadora de la Provincia del Río Grande del Norte, dejando el ayuntamiento al vice-alcalde, Sr. Carlos Eduardo Alves, que coordinó el último proceso de revisión.

<sup>90</sup>El proceso de discusión de esta ZPA tuvo inicio en el mandato anterior al de la Alcaldesa. Natal (2001), y Natal (1994, Art. 21, II, d).

cambiar el Plan y “flexibilizar” los parámetros de protección medioambientales que lo fundamentaban, el texto final de la ZPA 3 se mantuvo sin alteraciones significativas, y sus contenidos reflejaban las orientaciones de protección previstas en el Plan.

La ZPA5 se reglamentó en 2004, durante el gobierno del Alcalde Carlos Eduardo, por medio de dos procesos: el que se materializó en la Ley 4.565/2004, aprobada en el mes de junio y el modificativo, que alteró algunos dispositivos de la ley anterior, mediante la promulgación de la ley 0228/2004 en noviembre del mismo año<sup>91</sup>. En esta segunda ocasión el proceso se desarrolló bajo muchos conflictos con la ciudadanía y el Ministerio Público del estado del RN y fue resultado de una acción aislada de un concejal que, defendiendo los intereses de los sectores inmobiliarios, logró aprobar en el legislativo municipal una nueva ley con parámetros de control medioambiental más flexibles. En los dos procesos se confirmaron las indicaciones del plan respecto a la delimitación de la ZPA, la que se define como el área que involucra una “*associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra (região de Lagoinha)*”<sup>92</sup>. Tras la aprobación de la ley que reglamenta la ZPA 5, ninguna otra ZPA se reglamentó hasta el 2012.

En lo que respecta a las nuevas AEIS, sus procesos de constitución y gestión se han desarrollado bajo formas distintas, sin observar las directrices del Plan Director. Las dificultades más evidentes se expresan en los procesos de decisión y en los contenidos de sus parámetros legales, además de lo inadecuado de los espacios institucionales y aparatos burocráticos que le dan soporte. Entre las cuatro AEIS creadas en la primera mitad del año 2000 y tras la aparición del Estatuto de la Ciudad, sólo la “*Comunidade do Passo da Patria e adjacências*, que corresponde al Complejo de favelas *Passo da Patria* y que implica un conglomerado de cuatro (*Passo da Pátria, Areado, Pantanal o Ocidental de Baixo, Pedra do Rosario*) de los asentamientos precarios más antiguos de ciudad, señalados en el capítulo 8, incorporó algunas estrategias de gestión urbanística, observando los principios del Plan, aunque de forma parcial. Entre estas cabe señalar, los proyectos de mejoras urbanas (viales y alcantarillado) y las acciones de mejoras y construcción de viviendas.

Esta AEIS, que se reglamentó por medio de la Ley 044 de diciembre de 2002, consistió en una de las primeras acciones del gobierno del Alcalde *Carlos Eduardo Alves* en este campo

---

<sup>91</sup>La segunda Ley fue una iniciativa aislada de un concejal, que fue aprobada en el legislativo municipal sin la apreciación del CONPLAM. Véanse al respecto los análisis desarrollados en Duarte (2011), incluso sobre los conflictivos enfrentamientos políticos.

<sup>92</sup> Natal, 1994, Art. 21, II, f.

del planeamiento. Los asentamientos que involucra se ubican en la orilla derecha del río Potengi (Área de Preservación Permanente - APP), al margen de dos de los barrios centrales de la ciudad, *Alecrim* y *Cidade Alta* y presentan muchos conflictos socio ambientales, según puede observarse en los análisis del capítulo siguiente.

En los años siguientes se crearon y se delimitaron las otras tres AEIS, según puede verse en el Cuadro 15.3. Las AEIS del *Jardín Progreso* y de *Nova Descoberta* no estaban previstas en el Plan de 1994 y se crearon por medio de diferentes iniciativas<sup>93</sup>. La primera en el contexto de un programa del gobierno de la provincia y la segunda por medio de un consorcio de entidades profesionales, dirigido por el *Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía* – [CREA]<sup>94</sup>. La AEIS de la *Favela da África* se creó en el mismo contexto de la del *Passo da Patria*. Aunque bajo iniciativa del gobierno municipal, tuvo como objetivo crear las condiciones para llevar a cabo proyectos de realojo y mejoras de vivienda con recursos del gobierno federal, sin vinculación alguna con estudios previos para ello y sin observar las determinaciones del organismo gestor del planeamiento urbano. Según subraya Duarte<sup>95</sup> la situación jurídica de estas AEIS se limita a los textos legales aprobados en el legislativo municipal, que no corresponden a las determinaciones del Plan Director ni del Estatuto de la Ciudad. Estos, así como las acciones urbanísticas puntuales, no se aprobaron en el contexto del sistema de planeamiento y, por lo tanto, no reflejan las condiciones de vulnerabilidad socio ambiental que conllevan.

El diseño del sistema de gestión del planeamiento incorporado al Plan Director para orientar los procesos de reglamentación de estos asentamientos, reflejaba los objetivos del entonces organismo gestor de la política urbana del municipio -el Instituto de Planeamiento Urbano de Natal [IPLANAT]<sup>96</sup>-, e incluía la responsabilidad de elaborar y poner en marcha una política de vivienda para el municipio y llevar a cabo las deliberaciones de los dos principales mecanismos de participación ciudadana implicados en el tema: el CONPLAM y el CONHABIN.

Sin embargo, este diseño no se llevó a la práctica. Contrariando las expectativas de la ciudadanía, la puesta en marcha de los planes y proyectos de vivienda social y la aplicación de los recursos correspondientes, se han desvinculado de la política urbana,

---

<sup>93</sup> Duarte no considera estos procesos como reglamentaciones del Plan

<sup>94</sup> Traducción libre de *Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia* [CREA].

<sup>95</sup> Duarte, 2011, p. 283 a 204.

<sup>96</sup> Traducción libre de *Instituto de Planejamento Urbano de Natal* [IPLANAT]

subordinándose, otra vez, a la política social, con énfasis, en el primer momento en la asistencia social, y después, en lo técnico y en los procesos constructivos, bajo la coordinación de los organismos correspondientes que fueron: La Consejería Municipal de Trabajo y Acción Social [SEMTAS] y la Consejería de Obras y Movilidad [SEMOV], respectivamente<sup>97</sup>. La actuación de estos organismos, además de orientarse desde perspectivas sectoriales, se desarrolló de forma independiente del planeamiento urbano y de los mecanismos de gestión del Plan Director, dificultando el establecimiento de responsabilidades compartidas entre los gestores públicos y la ciudadanía y confirmando la ausencia, por completo, de los consejos referidos, así como el conflicto de competencias en lo que respecta a los procesos de legalización urbanística y de regularización de la tenencia, según puede verse en los procesos de reglamentación que se analiza en el capítulo siguiente.

*El nuevo Plan Director de 2007 – los cambios en el diseño de la gestión y la afirmación de la democratización del acceso a la ciudad y la protección medioambiental.*

El proceso de revisión del Plan Director fue, sin duda, la acción más destacada en el marco urbanístico del municipio de Natal desde la aprobación del Estatuto de la Ciudad. A parte de que su puesta en marcha cumplía determinaciones de la Política Urbana nacional y sus respectivas estructuras de gestión<sup>98</sup>, la iniciativa de la revisión contribuyó a la instalación de un nuevo espacio de debates públicos, con amplia participación ciudadana sobre el desarrollo físico-territorial y socio ambiental del municipio y los fundamentos de su principal instrumento de gestión urbana, sólo comparable a lo que se había desarrollado en la primera mitad de la década de 1990.

---

<sup>97</sup> La SEMTAS coordinó el programa *Plano Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormais* – [PEMAS], financiado con recursos del Programa del gobierno federal, *Habitat-BID/Brasil* y dirigido a la regularización urbanística de los asentamientos informales, según señalamos en los capítulos 7 y 8.

<sup>98</sup> El Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001, artículos 42, III; 50 y 52, VI, VII) que establece la obligatoriedad de elaboración / revisión de los Planes Directores Municipales en hasta cinco años tras su aprobación y las resoluciones del Consejo de las Ciudades en ámbito nacional, que establecieron las directrices generales y recomendaciones para el desarrollo de dichos procesos, así como la institucionalización del sistema de control social en ámbitos provinciales y municipales. Véase, en especial, las Resoluciones N° 13 (junio de 2004), 15 (septiembre de 2004), 25 (Marzo de 2005) y 34 (julio de 2005). Las dos últimas establecen las estrategias de divulgación y los contenidos mínimos de los Planes Directores Participativos [PDP], según hemos referido en el capítulo 3 de la Parte 2 de la Tesis (Brasil, 2001 y 2007).

Siguiendo las determinaciones del Estatuto y de la Resolución N° 13, de junio de 2004 del Consejo Nacional de las Ciudades,<sup>99</sup> el proceso se instaló en julio de 2004 con la formación de los primeros equipos técnicos en el ámbito del organismo gestor del planeamiento y se concluyó en junio de 2007, con la aprobación de la Ley 082/2007 por el legislativo municipal. Diferente de los procesos de actualización anteriores (Leyes 022/1999 y 027/2000) y teniendo en cuenta el carácter parcial de sus objetivos, este proceso de revisión dio como resultado un instrumento totalmente nuevo, que sustituyó todos los términos legales anteriores, manteniendo y actualizando los principios y directrices que se ajustaban a las determinaciones del Estatuto de la Ciudad. En esta perspectiva, entre la elaboración de la propuesta inicial, la discusión pública en el ámbito de las estructuras de participación ciudadana, la aprobación en el legislativo y la siguiente publicación, fueron distintas fases, cuyos objetivos y resultados se iban ajustando a las determinaciones nacionales para la elaboración de los Planes Directores Participativos [PDPs], según estas se presentaban.

Para comprender el ambiente en que se produjo dicha revisión, cabe subrayar algunos aspectos que la justificaron. Desde la perspectiva económica y físico-espacial, según hemos señalado en el capítulo 7, los avances de la ocupación territorial hacia el entorno metropolitano, impulsados por las inversiones en producción inmobiliaria y en infraestructura urbana, especialmente vial, así como por las demandas de crecimiento de la industria del turismo. Desde la perspectiva política e institucional, el interés particular del gobierno municipal (y estadual)<sup>100</sup> que, estando en sintonía con las orientaciones políticas del gobierno federal, se empeñaron en poner en marcha sus determinaciones, entre ellas, las relacionadas con el Estatuto de la Ciudad.

Por otra parte, la iniciativa de revisión también consistía de una respuesta a la ciudadanía, que además de la expectativa respecto al Estatuto, protestaban por los problemas de gestión y retrasos en la reglamentación del Plan, y los de inadecuación respecto a los daños medioambientales generados por las dos actualizaciones anteriores. De hecho, según hemos señalado anteriormente, aunque el municipio se haya adelantado al Estatuto con la aprobación del Plan de 1994, incluyendo muchos de sus instrumentos, no todos se habían

---

<sup>99</sup>Esta resolución establece directrices y recomendaciones para la creación de los Consejos de las Ciudades y la instalación de las Conferencias de las Ciudades en ámbitos estaduales y municipales, en la línea del mismo Consejo Nacional. Estos espacios se definieron como estructuradores de la gestión democrática y participativa planteada en el estatuto de la Ciudad.

<sup>100</sup>Cabe recordar que el Alcalde Carlos Eduardo había sustituido la Alcaldesa Vilma de Faría, que se convirtiera gobernadora de la provincia del Rio Grande del Norte en enero del 2002, en el mismo instante que el presidente Lula asumió el mando del gobierno Federal (capítulo 3 y Duarte, 2011).

reglamentado o llevado a cabo a principios de la década del 2000. Las incertidumbres jurídicas y las fragilidades del sistema de gestión llevaron a las actualizaciones referidas, que se caracterizaron por fragilizar algunos principios del plan y, debido a ello, provocaron el aumento de los problemas medioambientales en algunos barrios, en especial los ubicados en el litoral o zonas de interés del mercado inmobiliario, como fue el caso, de la creación de la *Zona Adensável de Ponta Negra* (Ley 027/ 2000).

En este contexto y teniendo en cuenta la lentitud de las reglamentaciones de las AEIS y de los espacios protegidos (ZPAs), se inició el proceso de revisión del Plan. Al respecto y teniendo en cuenta los objetivos de esta Tesis, subrayamos algunos aspectos, y en dos momentos: en este capítulo, su proceso de elaboración, poniendo de relieve los momentos en que involucraron a las estructuras de participación ciudadana y el diseño del planeamiento y gestión que plantea, incluyendo los instrumentos que incorporó en sintonía con el Estatuto de la Ciudad. En el capítulo siguiente, las referencias específicas a la protección medioambiental y a la vivienda de interés social, poniendo de relieve los cambios que introdujo respecto al Plan anterior.

### *El proceso de revisión y la elaboración del nuevo plan con participación ciudadana*

Según puede comprobarse en los documentos de la SEMURB en los relatos de la coordinadora del proceso y los análisis de Duarte<sup>101</sup>, la revisión se desencadenó antes de las resoluciones del Consejo Nacional de las Ciudades que definieron las clases de instrumentos (plenarias y conferencias) que deberían adoptarse para garantizar la participación ciudadana. Observando el cronograma previamente establecido y bajo la coordinación permanente de la SEMURB, el proceso se desarrolló en cuatro etapas. La primera comprendió diversas acciones que involucraron el saber técnico y la ciudadanía, siendo destacadas: las reuniones temáticas (trece) y las Reuniones preparatorias de capacitación (dieciocho) con los técnicos y representantes de la sociedad civil (entre septiembre de 2004 y enero de 2005); el “Seminario sobre los instrumentos de planeamiento y gestión del Plan Director de Natal” (julio de 2005), que también incluyó la participación de invitados externos y los seminarios de sensibilización de la población en las cuatro Regiones Administrativas del municipio. Dichos procesos dieron como resultado

---

<sup>101</sup> Informes publicados en el *sítio* de la Semurb ([www.natal.rn.gov.semurb/](http://www.natal.rn.gov.semurb/)) durante el proceso de elaboración del Plan, entrevista a la arquitecta Maria Florésia Pessoa de Souza y análisis de Duarte (2011, p- 356 a 400).



la 1ª versión del Plan, que se concluyó en octubre de 2005 y fue divulgada por medio de diversas presentaciones públicas y en la página web de la SEMURB. Habiendo recibido críticas e incorporado propuestas de ajustes, la versión final se concluyó en diciembre del mismo año, siendo utilizada como referente para la segunda etapa del proceso: la Conferencia del Plan Director.

Esta Conferencia se llevó cabo entre diciembre del 2005 y abril de 2006, por medio de diversas plenarios, siendo dos de mayor relieve: la primera, de apertura del proceso, se realizó entre los días 07, 08 y 09 de diciembre y contó con la participación de ciento cinco delegados representantes de diversos sectores de la sociedad civil (ejecutivo y legislativo municipal, operadoras de suministros urbanos, entidades profesionales y sindicales, movimiento sociales ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, entre otros); y la final, en los días 7 y 8, en la que participaron ciento cuarenta delegados.

El texto aprobado en esta Conferencia se presentó al CONPLAM, foro donde se realizó la tercera etapa del proceso de revisión y el último con la participación institucionalizada de la ciudadanía, por medio de los representantes de los sectores sindicales, profesionales y comunitarios. Los debates en este Consejo se desarrollaron entre los meses de mayo y septiembre del 2006, siendo la versión final aprobada en la reunión del día 26 del último mes. El texto final, así como todas las versiones de las tres etapas referidas, fue revisado en su forma jurídica por el sector responsable del ayuntamiento (*Procuraduría del municipio de Natal*), bajo la supervisión del organismo gestor del planeamiento (la SEMURB), y presentado al legislativo municipal en noviembre de 2006, que coordinó la cuarta etapa del proceso, hasta la aprobación de la versión final, que se publicó el 20 de junio de 2007.

Sin embargo, los procesos no se desarrollaron sin altercados. En todas las etapas se evidenciaron diversos conflictos, tanto respecto al diseño de la participación ciudadana, como respecto a los contenidos del plan, según documentó Duarte en sus análisis sobre esta materia<sup>102</sup>. Sobre el diseño de participación, la principal dificultad se hizo patente entre la segunda y tercera etapas, o sea: entre la Conferencia y el CONPLAM. Este último, identificado en el Plan Director de 1994, como principal foro de participación ciudadana en el ámbito del sistema de planeamiento del municipio<sup>103</sup>, contrariando las recomendaciones nacionales, no reconoció la posición de la Conferencia en el proceso de revisión y no

---

<sup>102</sup> Véase Duarte, 2001.

<sup>103</sup> Natal, 1994, Art. 53 a 57.

aceptó que fuera puesto como segunda voz en la apreciación de la propuesta que sería posteriormente enviada al legislativo municipal. Alegando que la conferencia no tenía competencia técnica para opinar o decidir sobre la materia del Plan Director, este consejo propuso diversas alteraciones en el texto que recibió de aquel fórum. Sin embargo, los sectores técnicos y jurídicos de la SEMURB no aceptaron los argumentos del CONPLAM, bajo la justificación de que éstos carecían de fundamentación, además de que contrariaban el Estatuto de la Ciudad<sup>104</sup>.

Otros momentos de conflicto se evidenciaron en el propio legislativo y después de la aprobación del texto final. En el legislativo las discordancias también incluyeron el proceso de discusión y los cambios en los contenidos, que contrariaban los principios del Estatuto y los avances de la política urbana municipal. Sobre el proceso de discusión, cabe mencionar la actitud inicial de los concejales por la no observancia de los principios de publicidad y participación ciudadana, establecidos en los marcos legales aplicados a esta clase de materia urbanística: la presidencia del legislativo pretendió aprobar el texto sin realizar las audiencias públicas que les correspondían y sin dar publicidad sobre las enmiendas individuales de los concejales y de los segmentos sociales que fueron “especialmente” elegidos para las consultas sobre temas específicos<sup>105</sup>. En cuanto a los contenidos, los concejales volvieron a incluir en sus enmiendas algunas de las propuestas que se habían planteado en el CONPLAM, arriesgando los principios socio ambientales del plan, como: la propuesta de aumento de la densidad de algunos barrios de la Región Norte (*Potengi* y *Igapó*), la supresión de la AEIS de la *Vila de Ponta Negra*, las alteraciones en los límites del *Área de Control de Gabarito do Parque das Dunas*, y el aumento del potencial constructivo de los límites de algunas zonas de protección ambiental y de las AEIS de *Mãe Luiza*<sup>106</sup>, entre otras.

Estas dos actitudes de los concejales produjeron una fuerte reacción popular y del Ministerio Público Estadual, que presentaron sus alegaciones contra la falta de participación ciudadana y contra las propuestas de alteraciones de los contenidos referidos, dando como resultado el comienzo de otro proceso de discusión pública en el legislativo,

---

<sup>104</sup>Duarte, 2011.

<sup>105</sup>Este procedimiento reflejaba la no observancia del art. 40, § 4º del Estatuto de la Ciudad y los artículos 4º, II, y 8º de la Resolución Nº 25/2005 del Concejo Nacional de la Ciudad. Las reuniones con los segmentos sociales elegidos no observaron el principio de la naturaleza pública (Duarte, 2011, p. 371).

<sup>106</sup>Las enmiendas se denominaron “*supressivas*”, “*adictivas*” o “*modificativas*”, según el momento de presentación y los contenidos que involucraban. Sobre los contenidos de estas enmiendas y las respectivas reacciones de la ciudadanía, véase Duarte (2001, p. 370 a 403).

que incluyó la realización de diversas audiencias públicas, además de las sesiones plenarias ordinarias que aprobaron el texto final del nuevo Plan Director, que después se publicó como Ley Complementar 082/ 2007. A pesar de la resistencia de la ciudadanía y la acción del Ministerio Público algunas propuestas se mantuvieron en el texto final, como los cambios en los parámetros del Región Norte y las alteraciones en los límites del *Área de Control de Gabarito do Parque das Dunas*, hasta que fueron suprimidas por decisión judicial<sup>107</sup>.

*El nuevo sistema de planeamiento – adecuando la democratización de la gestión al Estatuto de la Ciudad.*

Una de las principales motivaciones para la revisión del plan era la necesidad de actualización de su sistema de gestión con el fin de adecuarlo a las determinaciones del Estatuto de la Ciudad y del Consejo Nacional de las Ciudades. Aunque el Plan de 1994 ya incluyera parte de los instrumentos previstos en el nuevo marco legal y el propio municipio ya viniera de una tradición de participación ciudadana en el planeamiento urbano desde la década de 1980, por medio del CONPLAM, el sistema no funcionaba plenamente y no correspondía a los planteamientos de la política urbana en vigor. La conferencia del Plan Director fue un acto aislado que cumplía tan solo los objetivos de la revisión. El nuevo sistema de planeamiento debería dotarse de una estructura orgánica que prevea una articulación entre las estructuras sectoriales existentes, las nuevas y el Consejo de la Ciudad en ámbitos municipales. En este sentido el funcionamiento del CONPLAM, del CONHABIN y del CONUR, así como de otros consejos o espacios de participación ciudadana deberían ajustarse al nuevo diseño.

Es cierto que estos consejos no siempre funcionaban con la regularidad y periodicidad que sus respectivos regímenes establecían. El CONPLAM fue el único que siempre mantuvo una cierta frecuencia de reuniones, aunque con variaciones que dependían de la materia a tratar o interés del organismo gestor. Entre los años que separaron la última actualización

---

<sup>107</sup>Los artículos respecto a estas alteraciones fueron vetados por el ejecutivo municipal, pero fueron reafirmadas en el legislativo, en una sección secreta, que exigió la acción del Ministerio Público, incluso con presentación de denuncias de supuesta corrupción activa y pasiva en la compra de votos durante la votación de las enmiendas. La acción judicial se denominó “*Operação Impacto*” e implicó a varias personas (21), incluyendo empresarios del sector inmobiliario y dieciséis de los veintidós concejales. Entre los denunciados se condenó a dieciséis, de ellos, trece concejales, el 23 de enero de 2012. El proceso se encuentra en fase de apelaciones y presentación de las alegaciones de las defensas (Duarte, 2011 y Tribuna do Norte on line (12 de julio de 2007 y 23 de enero de 2012).

(2000) y el inicio de la revisión (2004) fueron pocas las reuniones y estas se limitaron a los procesos de reglamentación de las ZPAs (ZPA3 - 2001 y ZPA4 -2004). No hay informes de que las propuestas de reglamentaciones para las AEIS referidas hayan sido analizados por este Consejo o por el CONHABIN. Respecto a éste, la última reunión se llevó a cabo en 1996.

Además de la reactivación de estos consejos, para ajustarse a la estructura de gestión de la política urbana nacional, el municipio necesitaba crear otros consejos sectoriales o locales en su sistema de planeamiento, que se denominó “Sistema de Planeamiento y gestión urbana del municipio”, comprendiendo diversos “organismos administrativos de planeamiento, política urbana y medioambiente, tránsito, transporte y movilidad, vivienda de interés social y saneamiento medioambiental”<sup>108</sup>. En esta estructura, que involucra a los organismos responsables por las acciones coordinadas por el Ministerio de las Ciudades, observando el diseño de una política urbana articuladora, planteada en el Estatuto de las Ciudades, la participación ciudadana se garantiza por medio de los nuevos y diversos consejos sectoriales.

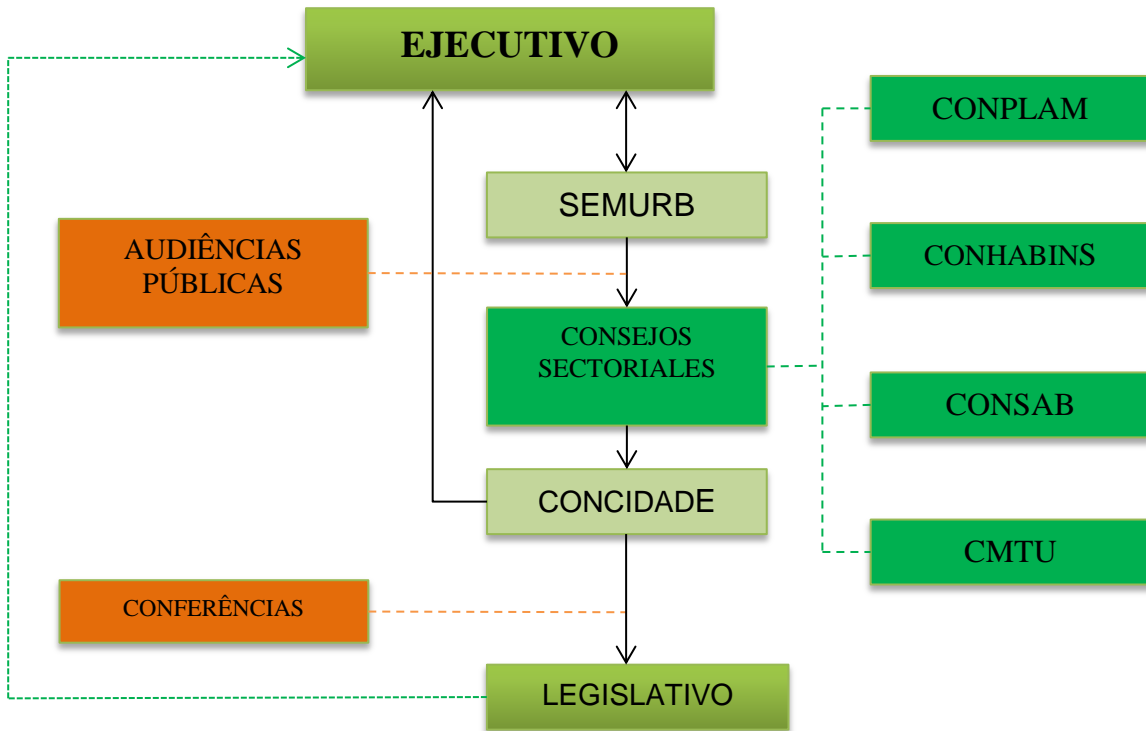
En tal perspectiva, desde el Plan Director de 2007, el diseño del Sistema de Planeamiento y gestión urbana del municipio de Natal comprende cuatro consejos sectoriales y el CONCIDADES municipal, que se creó por medio de la ley del Plan, y que también asume la función de coordinador del proceso de gestión. Entre los consejos sectoriales además del CONPLAM y CONHABIN, se incorporaron al sistema dos nuevos consejos que son: el Consejo Municipal de Tránsito y Transportes Urbanos [CMTTU] y el Consejo Municipal de Alcantarillado [CONSAB]<sup>109</sup>, según puede observarse el organigrama presentado en la Figura 10.7.

---

<sup>108</sup> Natal, 2007, Título VI, Art. 93.

<sup>109</sup> Traducción libre de *Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos* [CMTTU] y *Conselho Municipal de Saneamento Básico* [CONSAB], respectivamente (Natal, 2007a, Art. 93, § 1º, I a V).

**Figura 10.8 - Sistema de Planeamiento y Gestión de Natal – PD 2007**



Fuente: Elaboración de la autora desde el Plan Director de 2007 (Natal, 2007).

Otra importante innovación de este Plan Director en la perspectiva del fortalecimiento de una gestión urbana articulada con las políticas sectoriales y la participación ciudadana fue la creación del Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social [SMHIS], al que corresponde llevar a cabo la Política habitacional de Interés Social para el municipio de Natal<sup>110</sup>. Según plantea el Plan, “el sistema comprende una “unidad administrativa, con funciones de gestión y control, el CONHABIN y el Fondo de Vivienda de Interés Social [FUNHABIN], su instrumento económico<sup>111</sup>. Cabe subrayar que la creación de este sistema también cumple las determinaciones nacionales respecto a la Política Nacional de Vivienda de Interés Social, según hemos señalado en los capítulos siete, ocho e trece. Sin embargo, aunque la iniciativa deba destacarse, observamos una equivocación o ausencia de perspectiva histórica en la formulación del sistema, cuando se refiere a la “creación” del CONHABIN y del FUNHABIN. Según hemos demostrado, estos espacios institucionales, aunque no hayan cumplido sus funciones adecuadamente, se crearon a principios de la

<sup>110</sup> Natal, 2007, Art .99

<sup>111</sup> Traducción libre de Natal, 2007, Art .99, § 1°.

década de 1990 (1993), siendo incorporados al sistema de planeamiento del municipio desde el Plan de 1994<sup>112</sup>.

A pesar de los avances en los intentos de institucionalización de la democratización de la gestión urbana, el diseño del sistema no garantiza el cumplimiento de dichos propósitos. Aunque se establezca que el CONCIDADES cumple la función de coordinador, su acción estará limitada a las materias de interés más amplio. Respecto a las relaciones con las acciones rutinarias de las políticas sectoriales, los vínculos de las articulaciones entre sus respectivos consejos no quedan visibles, en especial, entre estos y el CONPLAM, de modo que el planeamiento pueda ejercer su función estructuradora en el ámbito de la política urbana.

Un ejemplo de los riesgos de la desarticulación del sistema puede observarse en la estructura del SMHIS, que no prevé ninguna vinculación entre las instancias de decisión de las acciones [CONHABIN y FUNHABIN] y el CONPLAM, lo que puede comprometer, aún más, la puesta en marcha de la dimensión urbana de la política de vivienda de interés social, expresada en las reglamentaciones y planes urbanísticos de las AEIS<sup>113</sup>. Los términos del funcionamiento de los demás consejos sectoriales también sugieren la misma independencia respecto al planeamiento urbano. La materialización de la articulación planteada en el Estatuto de la Ciudad y en la Política nacional de Desarrollo Urbano dependerá de las iniciativas de los gestores y de la movilización ciudadana.

Dichas referencias siguen presentes en la afirmación de la macro zonificación y de las áreas especiales así como, de los instrumentos de gestión, aunque con algunos cambios, que reflejan a veces avances y, a veces, retrocesos. Entre estos cambios cabe subrayar, en especial, los relacionados con la zonificación medioambiental y la Vivienda de Interés Social en su dimensión urbana representada por las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], que profundizamos en el capítulo siguiente y que fundamentan los análisis sobre los conflictos socio ambientales que se desarrollan en el mismo capítulo, en cuanto materia conclusiva de la Tesis.

---

<sup>112</sup>Ley de creación del CONHABIN y FUNHABIN (Natal, 1993).

<sup>113</sup>En el diseño anterior (Plan de 1994), aunque no se hayan llevado a cabo, los proyectos aprobados en el CONHABIN también deberían aprobarse en el CONPLAM y el CONUR, que cumplían la función de deliberar sobre sus aspectos urbanísticos y financieros. El CONUR, cuya composición era, principalmente, institucional (directores / representantes del gobierno), se suprimió en el Plan de 2007.



## **Capítulo 11**

### **LA CONSOLIDACIÓN (CON RETRASOS) DEL MARCO NORMATIVO EN LA PERSPECTIVA DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL Y DEL A ACCESO A LA CIUDAD Y A LA VIVIENDA**

El proceso de discusión pública que dio como resultado el actual Plan Director de Natal, expreso en la Ley 082 /2007 puso de relieve algunas dificultades del sistema de planeamiento del municipio que se han mantenido en estado crítico, a pesar de los esfuerzos institucionales y los cambios normativos llevados a cabo en las dos últimas décadas, en ámbitos nacionales y municipales. De hecho, el nuevo Plan Director incorporó la tarea de llevar a cabo las prerrogativas del Estatuto de la Ciudad y de la nueva política nacional de desarrollo urbano<sup>1</sup>. En el caso de Natal, según hemos demostrado en el capítulo anterior, algunos de los problemas más visibles pueden encontrarse en las dificultades de materialización de su modelo de gestión, en especial, las que se expresan en la lentitud con que se han puesto en marcha los instrumentos que orientan hacia la democratización del acceso a la ciudad y la participación ciudadana en los procesos de decisión de la política urbana y medioambiental. Estas han afectado también las acciones dirigidas a la protección

---

<sup>1</sup>La política de desarrollo urbano tuvo impulso en la 1ª conferencia de las ciudades (2003) que estableció los objetivos del nuevo sistema de desarrollo urbano del país, teniendo como referente el Estatuto de las Ciudades expreso en la Ley 10. 257 /2001 (Brasil, 2001).



de los espacios naturales protegidos y a la regularización de las Áreas Especiales de Interés Social que delimitan los asentamientos precarios y, por consiguiente, la resolución de los conflictos socio ambientales existentes en estos espacios, que se evidencian en el desarrollo de estas acciones.

Dicha perspectiva orienta el contenido de los análisis del presente capítulo que se estructura en tres apartados. En el primero se pone énfasis al tratamiento dispensado por nuevo Plan Director a la zonificación medioambiental del municipio, poniendo de relieve los contenidos que corresponden a las Zonas de Protección Ambiental [ZPAs], en especial los nuevos niveles de protección establecidos; y a la nueva clasificación de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] que, además de afirmar los principios del derecho a la vivienda planteado desde el Plan de 1994, avanza en la aplicación del concepto mediante la delimitación de estos espacios; en el segundo apartado, se centra la atención en los procesos de reglamentación de las categorías de espacios señaladas, observando la misma estructura conceptual y el orden de clasificación que orienta el Plan Director: Las Zonas de Protección Ambiental [ZPAs] y sus respectivos procesos de reglamentación, incluyendo el contexto de su realización.

En el tercero y último apartado se presentan algunas consideraciones respecto a los procesos de reglamentación o delimitación de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], subrayándose en ellos, los planteamientos relacionados con la regularización urbanística y de la tenencia de algunas favelas o de fracciones urbanas clasificadas en la categoría de asentamiento precario, con sus avances y dificultades, en el contexto del Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social. Respecto a estos procesos, es importante explicar que los contenidos son menos densos que los procesos de reglamentación de las ZPAs, debido a las limitaciones de las informaciones que tenemos a respecto.

## **El Plan Director de 2007. Las referencias a la protección medioambiental y a la vivienda de interés social: avances y retrocesos**

Teniendo en cuenta que una de las motivaciones principales de la revisión del Plan Director de 1994 fue su adecuación a las prerrogativas del Estatuto de la Ciudad, el proceso de discusión pública que proporcionó una amplia participación, dio como resultado un nuevo texto que, además de afirmar los principios que orientan a la democratización del acceso a la tierra y a la vivienda, así como a la protección medioambiental, amplió las estrategias de gestión en dicha perspectiva, a pesar de las posiciones en contra del sector inmobiliario y de los conflictos que desde estas ahí se evidenciaron. En lo que respecta a los objetivos de la Tesis se subraya a continuación la delimitación de las Zonas de Protección Ambiental (ZPAs) en la macro zonificación y de las Áreas Especiales, destacando las ACGs y, principalmente, las AEIS, poniendo de relieve las relaciones espaciales que se generan en el entorno.

### *Las Zonas de Protección Ambiental [ZPAs]: delimitaciones preventivas y nuevos niveles de protección*

La afirmación de las Zonas de Protección Ambiental [ZPAs] en el Plan Director de 2007 traduce, en parte, una respuesta a las demandas del movimiento ciudadano respecto a la lentitud en la reglamentación de la zonificación medioambiental planteada desde principios de la década de 1990<sup>2</sup>. Cuando empezó el proceso de revisión del plan de 1994, sólo se habían reglamentado como ZPA cinco (la última en 2005), de los espacios clasificados en esta categoría de Zona, por aquel instrumento. Además, había mucha insatisfacción en la ciudadanía respecto a la ausencia de control urbanístico o de otros instrumentos que orientasen la ocupación del suelo en éstos espacios. Por una parte, los sectores inmobiliarios que planteaban la liberación o aumento del potencial constructivo de los espacios reglamentados o bajo restricciones de control medioambiental de ámbito

---

<sup>2</sup> Véanse el Código del Medioambiente (Natal, 2002) y el Plan Director de 1994 (Natal, 1994), referidos en capítulos anteriores.

nacional<sup>3</sup>; Por otra, los sectores que demandaban mayor protección de estos espacios y reglamentación de los que se encontraban bajo amenazas de deterioro.

En esta perspectiva el Plan de 2007 introdujo algunas estrategias de planeamiento que pueden considerarse como avances en la protección medioambiental del municipio, destacándose: una concepción más amplia del medioambiente; la especificación de todos los espacios clasificados como ZPA en el Plan anterior, incluso los ya reglamentados, y la delimitación de los nuevos por medio de coordenadas geográficas, según se demuestra en las Figuras 11. 1 y 11. 3); y la prohibición de nuevas construcciones estos espacios, hasta que concluyan las respectivas reglamentaciones<sup>4</sup>.

El establecimiento de las coordenadas geográficas y la prohibición de nuevas construcciones en el texto del plan, cumplen el objetivo de frenar el proceso de ocupación del suelo en estos espacios, garantizándoles cierto grado de protección antes de que se llevaran a cabo sus reglamentaciones específicas, que también deben reflejar sus respectivas realidades socio ambientales<sup>5</sup>. Además, las delimitaciones también permitieron una mejor comprensión sobre la importancia de la dimensión territorial de la Zona de Protección Medioambiental en la macro zonificación del municipio. El conjunto de los espacios clasificados y delimitados como ZPAs ocupa una superficie aproximada del treinta y siete por ciento del territorio municipal, correspondiendo a aproximadamente 6.200,00 hectáreas, según puede verse en el Cuadro 11.1.

Para orientar las nuevas reglamentaciones el nuevo Plan introduce, en la sección de las definiciones generales, el concepto de función socio ambiental de la propiedad urbana<sup>6</sup> y añade a los objetivos de protección la necesidad del “mantenimiento y la recuperación medioambiental establecidos en el plan anterior, (y) los aspectos, ecológicos, turísticos, culturales, arquitectónicos”, todos ellos ambos relacionados con las prácticas sociales existentes en estos espacios<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup>Como ejemplo los campos de dunas y las Áreas de Preservación Permanente [APPs] que estaban protegidos por el Código de los bosques (Ley 4.771/1965), el Sistema Nacional de Unidades de Conservación [SNUC], instituido en la Ley 9.985/2000, o las resoluciones del CONAMA, referidos en capítulos anteriores.

<sup>4</sup> Natal (2007a, Art. 19, § 3º y anexo II) y imágenes del anexo III.

<sup>5</sup> Natal, 2007a, Art. 19, § 1º y 3º.

<sup>6</sup> Natal, 2007a, Art. 5º, I a IV. Con este contenido se amplía el concepto respecto al plan anterior que basaba sus objetivos y directrices en la “la función social de la propiedad” (Natal, 1994).

<sup>7</sup> Traducción libre de parte del Art. 17 (Natal, 2007). El Plan de 1994 planteaba una perspectiva más *preservacionista* y cerraba los objetivos de protección a los aspectos medioambientales en el sentido clásico,

En esta perspectiva, otro cambio importante de este Plan fue la inclusión de criterios generales de uso y ocupación del suelo que deben aplicarse a las reglamentaciones de las nuevas ZPAs y a las revisiones de las existentes y que corresponden a los niveles de protección establecidos en las normativas nacionales<sup>8</sup>. Por medio de estos criterios establece que el control de la ocupación del suelo en las ZPAs debe observar una división / clasificación territorial en tres clases de *Subzonas*: la de Preservación [SP], la de Conservación [SC] y la de Uso Restringido [SUR]. La aplicación de cada nivel de protección debe corresponder a la naturaleza de la fragilidad medioambiental y a las condiciones concretas de ocupación de suelo, que pueden mantenerse con diferentes grados de restricciones urbanísticas.

**Cuadro 11.1- Las ZPAs en el contexto municipal**

Zonas de Protección Medioambiental	Superficie de las ZPAs (ha)*		Superficie de las ZPAs en el municipio (%)	Barrios implicados
	Absoluta	%		
ZPA 1	703,39	11,34	4,17	<i>Cidade Nova, Candelária e Pitimbu</i>
ZPA 2	1.080,17	17,41	6,41	<i>Mãe Luíza, Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova, Capim Macio y Ponta Negra</i>
ZPA 3	151,13	2,44	0,90	<i>Planalto e Pitimbu</i>
ZPA 4	649,55	10,47	3,85	<i>Felipe Camarão, Guarapes y Planalto</i>
ZPA 5	191,07	3,08	1,13	<i>Ponta Negra</i>
ZPA 6	363,17	5,85	2,15	<i>Ponta Negra</i>
ZPA 7	107,04	1,73	0,63	<i>Santos Reis</i>
ZPA 8	Setor A (norte)	1.585,98	25,56	<i>Potengi, Redinha y Salinas</i>
	Setor B (sul)	623,73	10,05	<i>Quintas, Nordeste, Bom Pastor, Felipe Camarão y Guarapes</i>
	<b>Total</b>	<b>2.209,71</b>	<b>35,61</b>	<b>13,11</b>
ZPA 9	734,10	11,83	4,35	<i>Lagoa Azul, Pajuçara y Redinha</i>
ZPA 10	14,81	0,24	0,09	<i>Mãe Luíza</i>
<b>Total</b>	<b>6.204,14</b>	<b>100,00</b>	<b>36,79</b>	

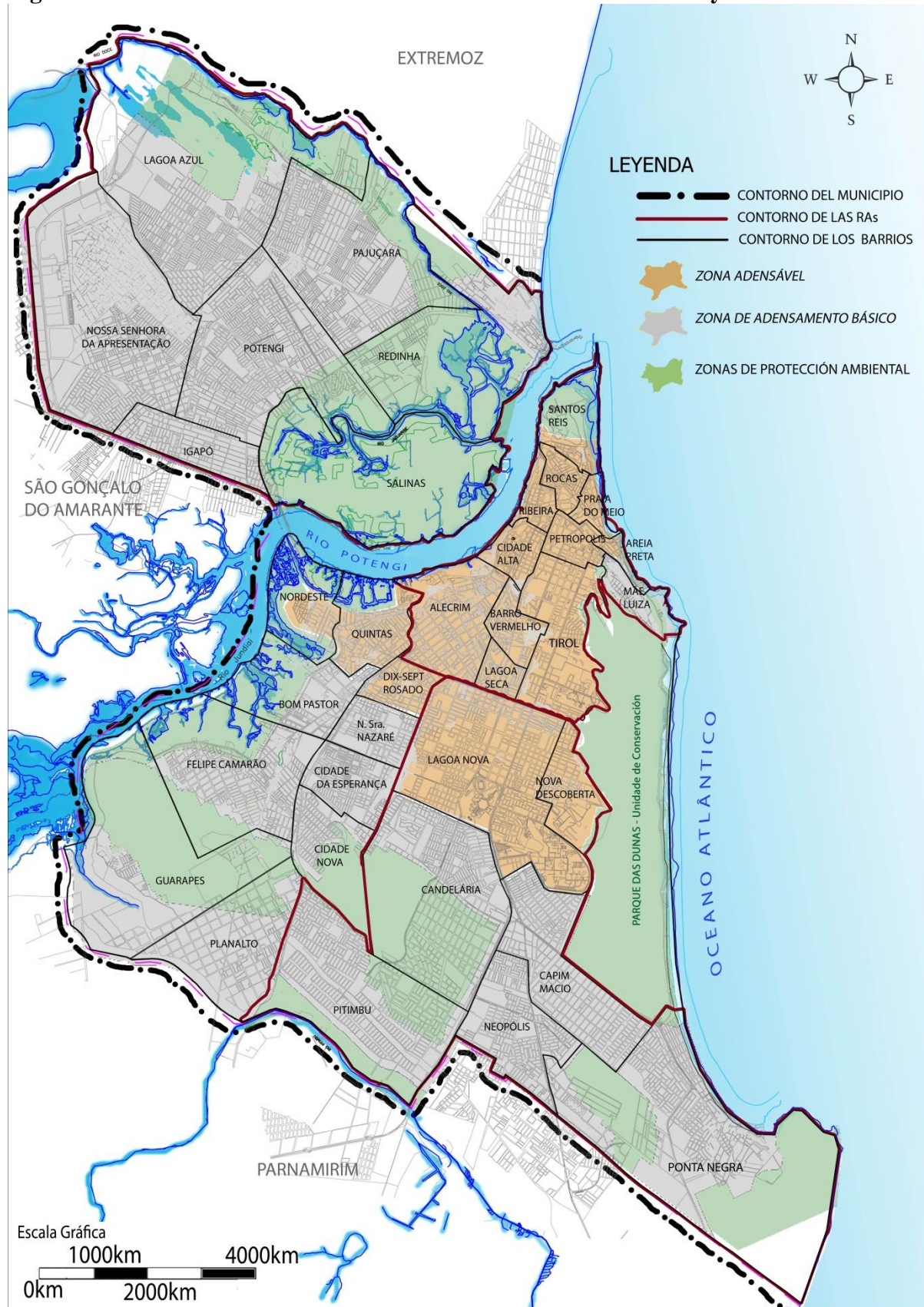
\*Valores aproximados a partir del informe de la Semurb / Ibam, 2010.

Fuente: Ministerio Público del RN (2012, 2011).

con énfasis en el medio natural, señalando, así, los aspectos “paisajísticos, históricos, arqueológicos y científicos (Natal, 1994, Art. 20).

<sup>8</sup> Ley 4.771/65 del *Código Florestal* [Código de los Bosques] y Ley 9.985 / 2000 del SNUC y las Resoluciones del CONAMA.

**Figura 11.1. La Macro Zonificación del Plan Director de Natal - Ley 082 / 2007**



Fuente: Elaboraci3n propia desde Natal, 2007a.

Para materializar esta orientación el plan incorpora las referencias y límites establecidos en el Código de los Bosques e incluye en el nivel de Preservación todas las categorías de unidades medioambientales frágiles existentes en el interior de las ZPAs, entre ellas: las dunas y su cubierta vegetal fijadora, los manglares y su correspondiente cubierta vegetal, las nacientes de los ríos y la cubierta vegetal de los márgenes de estos, la cubierta vegetal que contribuye a la estabilidad de las vertientes que presentan riesgos de erosión o desmoronamientos. Además, incluye en este nivel de protección, los “espacios que alberguen ejemplares raros, de fauna o flora, amenazados de desaparición o de poco conocimiento, así como los que se utilizan para descanso, abrigo o reproducción de las especies<sup>9</sup>”.

En una perspectiva menos restrictiva, con un sentido de protección parcial y de tolerancia respecto al proceso de producción de la ciudad, se establecen los niveles de Conservación y de Uso Restrictivo que pueden aplicarse a los espacios de las ZPAs con grados inferiores de fragilidad medioambiental, incluidos los ocupados por los asentamientos precarios y que presentan algunas de las situaciones de conflicto entre el interés social y el medioambiental, que se profundiza en el apartado siguiente<sup>10</sup>. Además, el nivel de Conservación también se aplica a algunas Áreas Especiales ya definidas en ley municipal como: las Zonas Especiales de Preservación Histórica [ZEPH] y las Zonas Especiales de Interés Turístico [ZETs]<sup>11</sup>. Lo mismo ocurre con la *Subzona* de Uso Restrictivo, definida como “el área que se encuentra en proceso de ocupación y se somete a parámetros urbanísticos diferenciados, en la perspectiva de orientar y mantener equilibradas las alteraciones producidas en el medioambiente, observando los principios del desarrollo sostenible”<sup>12</sup>.

Sin embargo, a pesar de los avances respecto a las delimitaciones de las ZPAs no reglamentadas, la forma como el plan incorporó los niveles de protección sugiere una aplicación restricta a los espacios delimitados como ZPAs, lo que puede considerarse como un retroceso respecto al Plan anterior, en especial, sobre los espacios clasificados como de Preservación. Diferente de los términos del Plan de 1994, en el actual contexto este criterio se establece como estrategia de protección de la Zona de Protección Ambiental delimitada por la macro zonificación, lo que equivale decir que, en el caso de Natal o desde la perspectiva del marco normativo municipal, las Dunas o los demás espacios frágiles no

---

<sup>9</sup>Traducción libre del Art. 19, I (Natal, 2007a). Véase también Brasil, 1965(Ley del Código de los Bosques).

<sup>10</sup>Natal, 2007, Art. 19, II y III.

<sup>11</sup>El Plan mantuvo la playa de *Redinha* en este grupo, delimitándola como ZET4, aunque sin reglamentarla.

<sup>12</sup>Traducción libre de Natal, 2007a, Art. 19, III.

incluidos en esta Zona, se encuentran expuestos a otros procesos de ocupación menos restrictivos, que pueden comprometer la protección medioambiental del municipio en términos más amplios y los propios principios del Plan. Por otra parte, tal comprometimiento, está de cierta forma también previsto en el plan, cuando establece que “el poder público podrá instituir nuevas Unidades de Conservación (...) que se integran en las Zona de Protección Ambiental (...)”<sup>13</sup>.

A pesar de estas imprecisiones normativas, no cabe duda de que el establecimiento de estos niveles de protección para las superficies delimitadas como ZPAs ha contribuido a mejor especificar las zonificaciones de sus respectivos espacios interiores, teniendo en cuenta, en especial, sus naturalezas socio ambientales. Sin embargo, según hemos mencionado, entre las diez ZPAs definidas en la macro zonificación, la mitad de ellas, aún siguen pendientes de reglamentación o normas propias de control de la ocupación del suelo. Desde el 2010, bajo la coordinación de la SEMURB, organismo responsable de la gestión urbana y medioambiental del municipio, se ha desencadenado un proceso de discusión pública sobre las ZPAs aún no reglamentadas, así como sobre la revisión de las reglamentaciones de las ZPA 3 y ZPA4, para ajustar sus parámetros urbanísticos al nuevo Plan Director del 2007<sup>14</sup>. La situación jurídica de estos espacios y las relaciones con el entorno territorial pueden verse en el Cuadro 11. 2 y Figura 11.2.

Otros avances en el campo medioambiental también pueden encontrarse en las nuevas delimitaciones de las *Áreas de Controle de Gabarito* [ACG], para afirmar la protección de los aspectos paisajísticos de la ciudad. A pesar de la resistencia de sectores importantes de la ciudadanía referidas en el capítulo anterior, el Plan de 2007 amplió las áreas protegidas clasificadas en esta categoría, incluyendo la Zona Especial Norte [ZEN], para la protección y valorización del paisaje del margen izquierda del *Rio Potengi* e introdujo cambios más restrictivos en el control de las alturas de los edificios de la ZET 2 (*Via Costeira*). Además, también logró aprobar la delimitación del *Área Non Aedificand* [ANAE] de Ponta Negra, que hasta entonces, aunque formara parte de la Ley de la ZET 1, constituyendo una de las

---

<sup>13</sup>Natal, 2007a, Art. 17, párrafo único.

<sup>14</sup>Este proceso, que todavía no se ha concluido, prevé distintos momentos (audiencias públicas, consejos sectoriales, consejo de la ciudad, conferencia específica y legislativo municipal) de discusión pública sobre las propuestas. Hasta mediados del 2012 no se habían empezado los procesos de las ZPAs 6. 8. 9 y 10.

estrategias de protección del paisaje que involucra el *Morro do Careca (Ponta Negra)*, no se había reglamentado ni poseía ninguna clase de delimitación<sup>15</sup> (Figura.11. 3).

**Cuadro 11.2 - Situación jurídica de las ZPAs hasta el 2012.**

Tipo	Denominación / delimitaciones	Encuadramiento legal	Relaciones territoriales (interior/entorno)	
			macro zonificación	Áreas especiales
<b>Reglamentadas en el contexto del Plan de 1994</b>				
<b>ZPA1</b>	<i>Campo dunar do Pitimbu, Candelária e Cidade Nova</i>	Ley 4.664 /1995	ZAB – expansión	AEIS
<b>ZPA2</b> <sup>16</sup>	<i>Parque Estadual das Dunas de Natal e área de Tabuleiro Litorâneo adjacente (Av. Eng. Roberto Freire)</i>	Ley 6.789 /1995 y Decretos: 13.500/1997; 7.237 /1997; 7538 /1979; 10.388 /1989; 11.611 /1993	ZA	AEIS ACG; ZET
<b>ZPA3</b>	<i>Área entre o rio Pitimbú e a Av. dos Caiapós (Conj. Cidade Satélite)</i>	Le y 5.273 /2001 En proceso de revisión	ZAB -	
<b>ZPA4</b>	<i>Cordões de Dunas do Guarapes</i>	Ley 4.912 /1997 En proceso de revisión	ZAB	AEIS
<b>ZPA5</b>	<i>Associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra – (Lagoinha)</i>	Ley 5.565 /2004 y 00228/2004	ZAB	AEIS
<b>No Reglamentadas – delimitadas en Plan de 2007 y en proceso de reglamentación</b>				
<b>ZPA6</b>	<i>Morro do Careca e dunas associadas</i>	En proceso de revisión/ discusión pública	ZA	AEIS; ZET
<b>ZPA7</b>	<i>Forte dos Reis Magos e entorno</i>	En proceso de revisión/ discusión pública	ZA	AEIS; ZET ZEPH,
<b>ZPA8</b>	<i>Estuário do rio Potengi e manguezal</i>	En proceso de revisión/ discusión pública	ZAB	AEIS, ZET
<b>ZPA9</b>	<i>Complexo de lagoas e dunas ao longo do rio Doce</i>	En proceso de revisión/ discusión pública	ZAB	ZET;AEIS
<b>ZPA10</b>	<i>Encostas dunares adjacentes ao farol de Mãe Luiza.</i>	En proceso de revisión/ discusión pública	ZA	AEIS; ZET
Z A - Zona Adensável;		AEIS - Áreas Especiales de Interés Social		
ZAB- Zona de Adensamento Básico		ZET- Zona Especial de Interés Turístico		
ACG - Áreas de Controle de Gabarito				

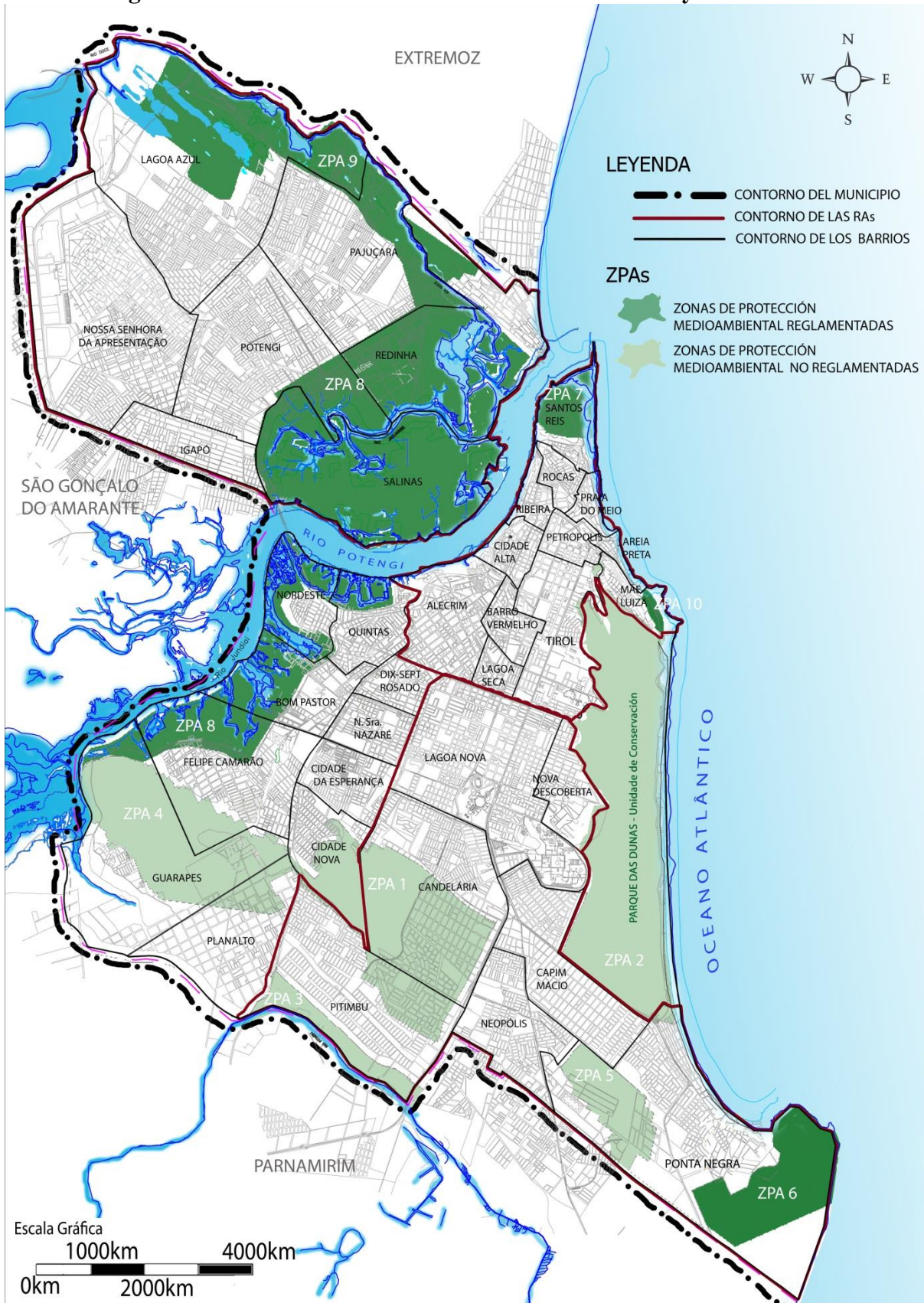
Fuente: Fuente: Elaboración propia desde Natal, 2007a y Ataíde, et al, 2009.

<sup>15</sup>Natal (2007a, Art. 20, §1º) y Duarte (2011, p. 411 a 432). Esta autora llama la atención para los proyectos que se habían aprobado antes del aprobación del Plan para la fracción delimitada como Zona Especial Norte [ZEN], y los conflictos que se evidenciaron en su proceso de clasificación y delimitación Natal, 2007, anexo II, mapa 03).

<sup>16</sup>La ZPA 2 se define como una Unidad de Conservación Estadual y sus marcos normativos se inscriben en este ámbito (Cuadro 11.2).

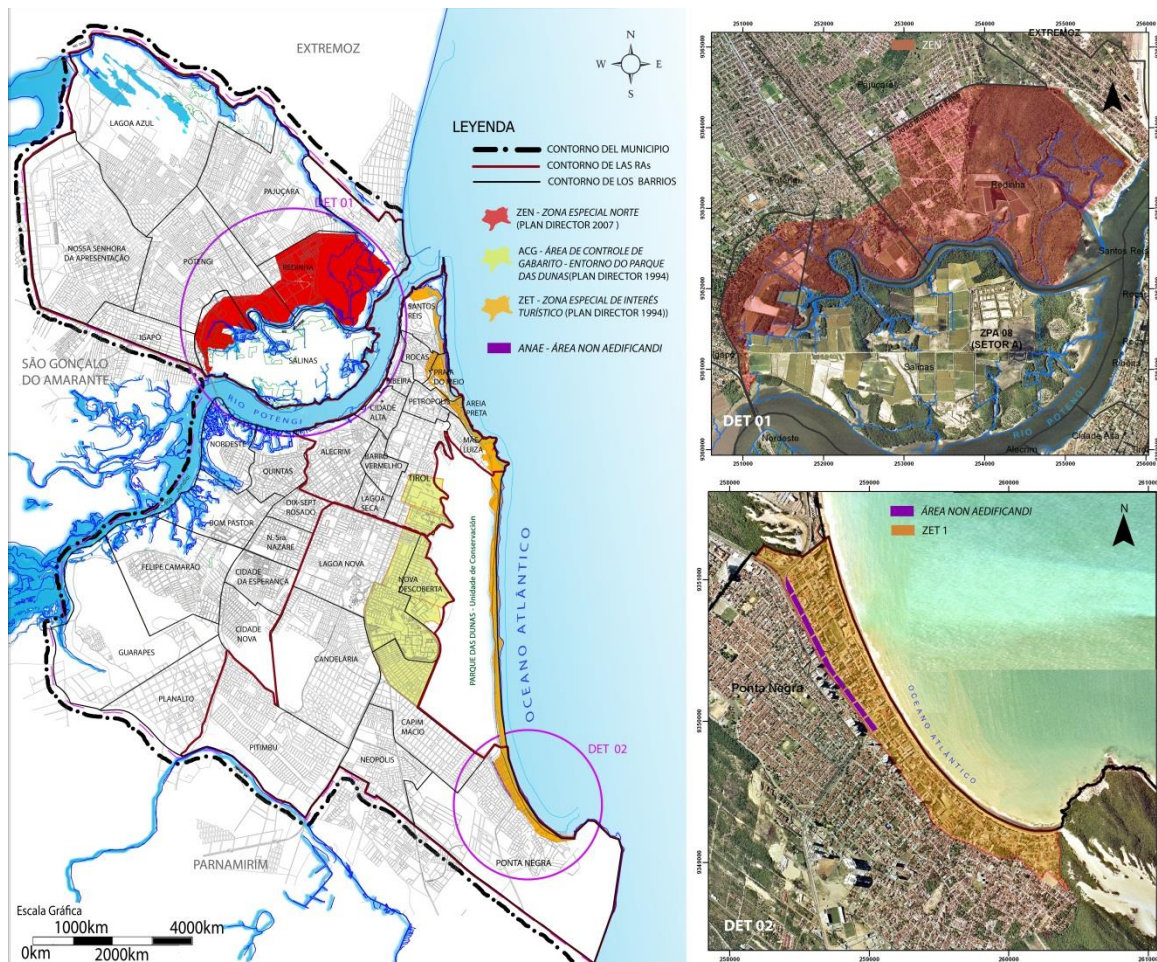


Figura 11.2. Las ZPAs en el Plan Director de 2007 – Ley 082 / 2007



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 2007a.

**Figura 11.3. Las nuevas Áreas Especiales aplicadas a la protección del paisaje en el Plan Director de 2007 – Ley 082 / 2007**



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 2007a, 1987, IDEMA, 2007.

*La Vivienda de Interés Social - algunos avances, aunque limitados en lo normativo y en lo institucional*

En lo que respecta a la Vivienda de Interés Social los avances del Plan de 2007 pueden identificarse, principalmente, en la base conceptual e institucional. En estos ámbitos y en la misma perspectiva de la ampliación de los derechos respecto al medioambiente, este plan también afirmó y amplió la concepción del derecho a la vivienda digna planteada en el Estatuto de las Ciudades<sup>17</sup>, que se expresa a dos niveles: el individual y el colectivo. El primero con el concepto de Vivienda de Interés Social [HIS] y el segundo con las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], que ya formaban parte de las estrategias de la política urbana y de vivienda del municipio desde el Plan de 1994. Las referencias a la ampliación

<sup>17</sup> Véanse capítulos 2 y 3 y 10.

más importantes pueden encontrarse en la nueva delimitación de las AEIS y en los planteamientos respecto a la articulación de los dos niveles de acción, que deberá llevarse a cabo por medio del Sistema Municipal de Habitación de Interés Social [SMHIS], bajo el control social previsto en el modelo de gestión del sistema de planeamiento del municipio, analizado en el capítulo anterior y que, concordando con Duarte, constituyen “uno de los principales avances del nuevo reglamento aplicado a la política de vivienda social”<sup>18</sup>.

Para orientar éstos cambios, el nuevo Plan introduce (o amplía) en la sección de las definiciones y de objetivos generales diversos conceptos que dan soporte al funcionamiento de la gestión y a la puesta en marcha de los nuevos proyectos, entre ellos,: la inclusión de “zona de riesgos” y “habitabilidad” para caracterizar la condición de precariedad urbanística de los asentamientos informales y de las viviendas que podrán clasificarse en la categoría de interés social; la ampliación del de AEIS, añadiéndole el concepto de Mancha de Interés Social [MIS] y de otras categorías de asentamientos humanos para orientar la política de vivienda social y las delimitaciones de los procesos de regularización urbanística y de la tenencia; en esta perspectiva también incluyó, como herramienta auto-aplicable del SMHIS, el instrumento de Concesión del Derecho de Uso. Los demás conceptos implicados en el sistema, como los de “*favelas, vilas y loteamentos clandestinos* e irregulares, se mantuvieron con alteraciones, según hemos demostrado en el capítulo correspondiente al Plan de 1994, responsable de incorporar los primeros fundamentos de este diseño de gestión urbana y de política de vivienda de interés social. Estas alteraciones también se aplicaron al concepto de Vivienda de Interés Social para adecuarla al sentido de la inclusión social que conlleva<sup>19</sup>.

En esta perspectiva, cabe subrayar como estos conceptos y sus respectivos cambios, se han incorporado a los dos niveles conceptuales referidos. En el individual, el de Vivienda de Interés Social, cuyos cambios se inscriben en dos perspectivas: lo económico y lo socio ambiental. En la primera se reduce a seis salarios mínimos (antes eran diez) las fajas de renta de los supuestos beneficiarios de los programas de vivienda de interés social. En la segunda se introduce la alternativa de programas de mejoras urbanas en las viviendas

---

<sup>18</sup>Traducción libre de Duarte, 2011, p. 434.

<sup>19</sup>Algunos de estos conceptos, como los de habitabilidad y MIS, vinieron de los estudios que fundamentaron la propuesta de la Política Habitacional de Interés Social [PHIS] elaborada en 2004 por la UFRN /FUNPEC/SEMTAS (2004). Esta según hemos referido en el capítulo 8, aunque no se haya llevado a cabo, dio como resultado la calificación de los debates sobre la vivienda social en Natal. Además, el hecho de que se concluyera en el año en que se impulsó la revisión del Plan Director, conllevó a que algunos de sus contenidos se incluyeran en la nueva ley del Plan. Véanse los capítulos de la Tesis referidos y Duarte, 2011.

ubicadas en las fracciones urbanas que presentan grados preocupantes de precariedad urbanística y de habitabilidad<sup>20</sup>, expresados en la ausencia de “calidad de vivienda adecuada para el uso de personas, como salubridad, seguridad y accesibilidad a los suministros y a la infraestructura urbana”<sup>21</sup>. Las dos perspectivas traducen un esfuerzo de aproximación a la realidad económica, socio espacial y medioambiental del municipio, para mejor dimensionar los programas y proyectos dirigidos a las a poblaciones implicadas. Las delimitaciones anteriores, de diez salarios mínimos como faja de renta máxima para el acceso a las acciones clasificadas como de interés social<sup>22</sup>, se aplicaban a casi toda la población del municipio (más de 90 por ciento), dificultando el establecimiento de las prioridades y el cumplimiento de los objetivos del sistema.

En el nivel del colectivo se afirma la concepción de AEIS, en los términos definidos en el Plan anterior, como instrumento de gestión de la política de vivienda integrada en la política urbana, y se amplían sus criterios de clasificación, permitiendo la inclusión de otras fracciones urbanas que, por su naturaleza económica y socio ambiental, pueden incluirse en esta categoría de áreas especiales<sup>23</sup>. En su nueva formulación la delimitación de las AEIS, se orienta por tres criterios: la dimensión socio-económica y cultural de la población, con renta familiar predominante hasta tres salarios mínimos, incluyendo toda la superficie del municipio delimitada como Mancha de Interés Social [MIS] y los atributos morfológicos de los asentamientos<sup>24</sup>. A partir de estos se definen como “aquellas ubicadas en terrenos públicos o privados, destinados a la producción, mantenimiento y recuperación de viviendas y / o regulación de la tenencia y a la producción de alimentos, con el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional, todo de acuerdo con la Política de Vivienda de Interés Social para el municipio de Natal, (...)”<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup>Natal, 2007a, Art. 6º, .XXII y XXIII.

<sup>21</sup>Traducción libre de Natal, 2007. Art. 6º, .XXII. Esta referencia refleja una vinculación con los criterios que definen el Índice de Desarrollo Humano [IDH], referido en los capítulos 7 y 8 de esta Tesis.

<sup>22</sup>Véanse los análisis desarrolladas en los capítulos 7 y 8.

<sup>23</sup>Duarte (2011) los denomina “espacios especiales, en su trabajo sobre la concretización de los derechos humanos en el contexto del nuevo marco normativo brasileño desde las perspectivas sociales y medioambientales. La autora explica que utiliza el término único para espacios diferentes con el objetivos de imponer una unidad teórica al tratamiento normativo a ellos aplicado, en la perspectiva de la concretización de los derechos al medioambiente y a la vivienda (Duarte, 2012, p. 25).

<sup>24</sup>Traducción libre de ‘VII - áreas especiais de interesse social (AEIS) - se configuram a partir da dimensão sócio-econômica e cultural da população, com renda familiar predominante de até 3 (três) salários-mínimos, definida pela Mancha de Interesse Social (MIS), e pelos atributos morfológicos dos assentamentos(Natal, 2007a, Art. 12, VII).

<sup>25</sup>Traducción libre de “aquelas situadas em terrenos públicos ou particulares destinados à produção, manutenção, e recuperação de habitações e/ou regularização do solo urbano e à produção de alimentos com

Cabe recordar que la MIS, cuyo concepto tuvo origen en la propuesta de la PHIS<sup>26</sup>, también incluye las zonas (barrios) ocupadas por la población con la misma referencia de renta familiar, lo que implica integralmente a dos Regiones Administrativas (Norte y Oeste) y otros barrios del municipio, según puede observarse en las Figuras 7.10 y 11. 3). Respecto al criterio de los atributos morfológicos, éste fue el que proporcionó mayor amplitud en las nuevas delimitaciones territoriales. A los tres tipos de asentamientos que ya fundamentaban el concepto de AEIS (*favelas, vilas y loteamentos clandestinos*), se añadieron otros conjuntos urbanos y arquitectónicos, dando como resultado seis clases de AEIS<sup>27</sup> (Figura 11. 3). En la perspectiva de los objetivos de la Tesis cabe subrayar tres: “los terrenos ocupados por *favelas, y/o vilas, loteamentos irregulares* y otros asentamientos (...) que evidencian niveles de habitabilidad frágiles (...)”; “los terrenos ocupados por asentamientos con familias con renta predominante de hasta tres salarios mínimos, que se encuentran en zona de influencia de emprendimientos de impacto económico y sometidos a proceso de valorización inmobiliaria no compatible con las condiciones socio económicas de la población residente” y, “ los terrenos con superficie mínima de 1.000 m<sup>2</sup> a la producción de alimentos de primera necesidad, dirigida a la población con renta hasta tres salarios mínimos, con el objetivo de garantizar el abastecimiento de la cesta básica y /o complemento nutricional diario”<sup>28</sup>.

De hecho, con las nuevas categorías se añaden al campo de acción de la política de vivienda otros sectores urbanos precarios o vulnerables, que realizan funciones socio ambientales en el municipio y que se habían olvidado en la clasificación del Plan de 1994. Entre estos, cabe subrayar los clasificados y ya delimitados como AEIS en la categoría 2<sup>29</sup>, denominados “*AEIS da Vila de Ponta Negra*” en la Región Sur y las “*AEIS do Alto do Juruá*” y “*das Rocas*”, *Santos Reis, Jacó / Rua do Motor*, en la Región Este (Figura 11.4).

---

vistas a segurança alimentar e nutricional, tudo em consonância com a política de habitação de interesse social para o Município de Natal (...) (Natal, 2007a, Art. 22).

<sup>26</sup> Capítulos 7 y 8 y UFRN / FUNPEC /SEMTAS, 2004.

<sup>27</sup> Natal, 2007a, Art. 12, I a VI.

<sup>28</sup> Traducción libre de “terrenos ocupados por favelas, e/ou vilas, loteamentos irregulares e assentamentos que, não possuindo as características das tipologias citadas, evidenciam fragilidades quanto aos níveis de habitabilidade (...)”; “que se encontram em área de implantação ou de influência de empreendimentos de impacto econômico e submetidos a processos de valorização imobiliária incompatíveis com as condições sócio-econômicas e culturais da população residente”; “- terrenos com área mínima de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados) destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos, com objetivo de garantir o abastecimento destinado ao suprimento da cesta básica e ou da complementação nutricional diária”, respectivamente. Véase Natal, 2007a, Art. 22, I, II, III.

<sup>29</sup> Se denominan “AEIS con límites establecidos. En la categoría 2 “Zonas bajo influencia de emprendimiento de impacto socio económico cultural y paisajístico” (Natal, 2007a, Art. 22, II, anexo II, mapa 4).

Estas corresponden a fracciones territoriales de algunos de los barrios más antiguos de la ciudad, con relevante valor histórico-social, ubicados o no en la zona central, y que en la actualidad se encuentran muy presionados por las actividades inmobiliaria y turística, como es el caso de los barrios de *Ponta Negra*, *Areia Preta* y *Rocas*, *Santos Reis* y *Praia do Meio*, respectivamente.

No cabe duda de que la delimitación de estas áreas como AEIS representa un avance el campo de la protección socio ambiental, garantizando a sus moradores el derecho de permanencia en un sector urbano que se encuentra bajo la fuerte amenaza del capital inmobiliario. En esta dirección el Plan incorporó de inmediato, en el propio texto y respectivos anexos, la delimitación física de estas áreas, además de delimitar las AEIS reglamentadas (Figuras 11.4 y 11.5 )<sup>30</sup> y enumerar todas las *favelas* clasificadas como AEIS<sup>31</sup>.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto a las *Vilas* y los *loteamentos*, que siguen como “intención” o simples enunciados, teniendo en cuenta que, no hay todavía, ningún estudio urbanístico relacionado con la posesión de la tierra que oriente una clasificación propia de estos asentamientos y sus procesos de regularización.

En condiciones similares se encuentran las AEIS de “seguridad alimentaria”, clasificadas en la categoría 3 que, según el plan deberán aplicarse a las “*Áreas agrícolas do Gramorezinho y Planalto*”<sup>32</sup>, que corresponden a extensiones territoriales ubicadas en las regiones Norte y Oeste, respectivamente, en las que predomina la urbanización dispersa. Estas AEIS no se delimitaron en el plan y, por ello, el proceso de ocupación de los espacios que involucran deberá observar los parámetros urbanísticos establecidos para la *Zona de Adensamento Basico*, que no siempre se presentan compatibles con sus atributos morfológicos y geoambientales. Por otra parte, para garantizar algún control en la ocupación del suelo en el conjunto de las AEIS, el plan también introdujo restricciones urbanísticas aplicadas a los nuevos proyectos, especificando el límite constructivo en 7,5 metros (dos plantas), hasta que se reglamente cada una de las AEIS, delimitadas.

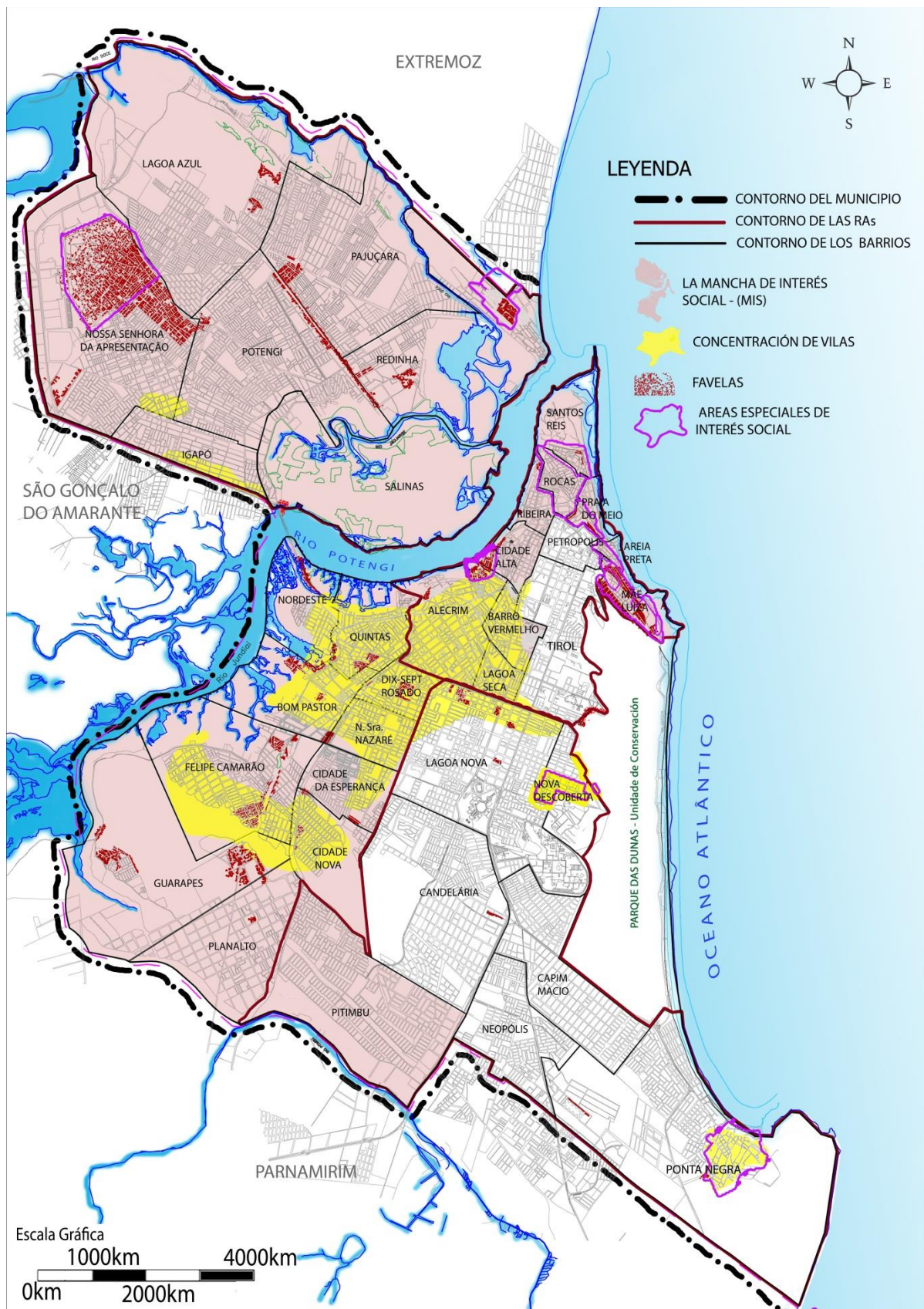
---

<sup>30</sup> Las delimitaciones y los procesos de reglamentación de estas AEIS se analizan en otro apartado.

<sup>31</sup> Natal, 2007a, Anexo 2, mapa 4.

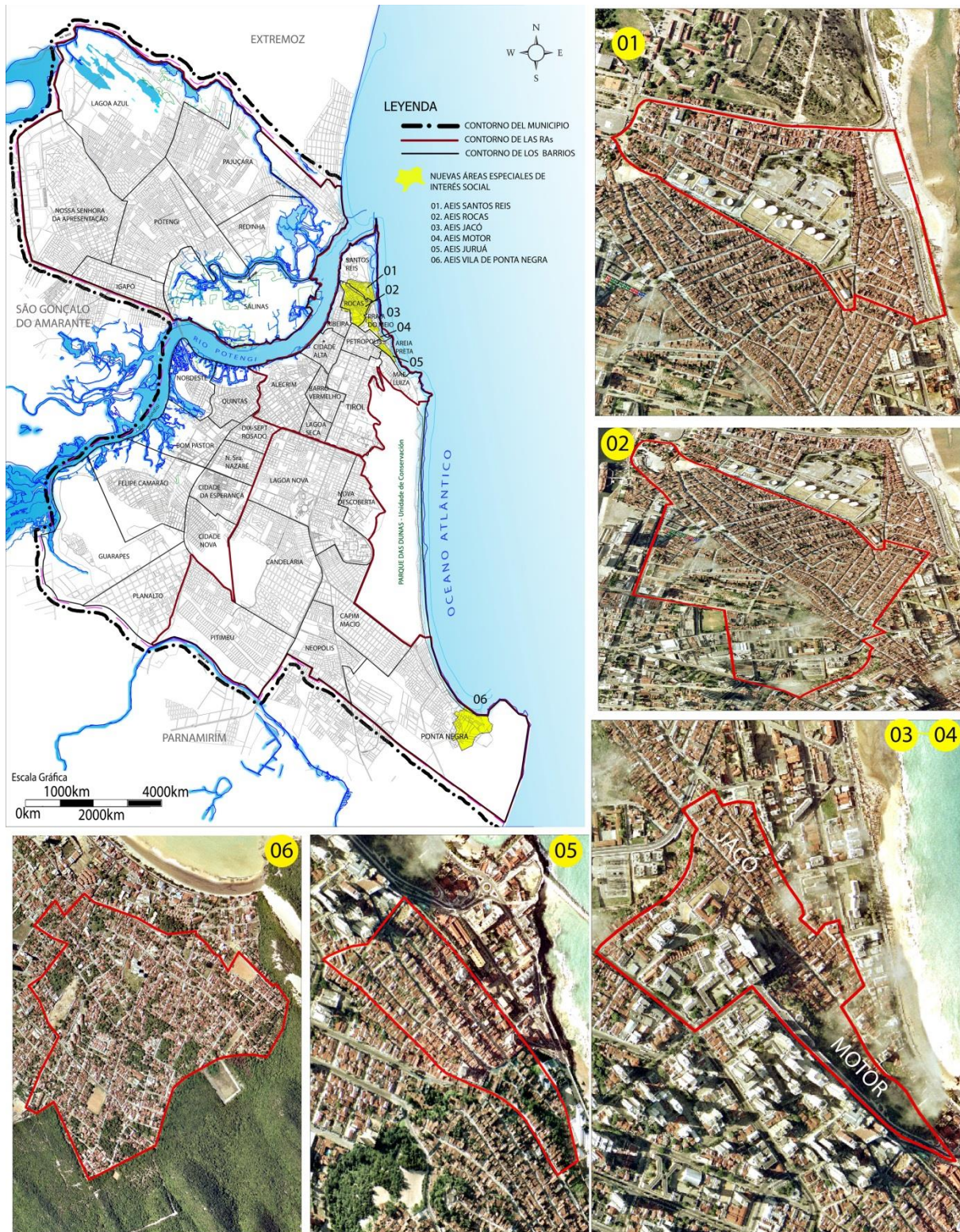
<sup>32</sup> Natal, 2007a, Art. 22, III, anexo II, mapa 4).

**Figura 11.4. Las Áreas Especiales Interés Social – Plan de 2007 – Ley 082/07**



Fuente: Elaboración propia desde Natal, 2007a.

**Figura 11.5. Las Nuevas Áreas Especiales Interés Social ( Ley 082/07).**



Santos Reis (1), Rocas (2); Jacó/Rua do Motor (1); Jacó/Rua do Motor (3 y 4); Alto do Juruá (5) y Vila de Ponta Negra (1).

Fuente: Elaboración propia desde Natal (2007a) y Idema (2006).



Otro aspecto innovador para las AEIS fue el reconocimiento de la auto aplicabilidad del Instrumento de la Concesión del Derecho de Uso o la Concesión Especial para fines de Vivienda<sup>33</sup> en los procesos de regularización de la tenencia de estos asentamientos, incorporando, por lo tanto, las determinaciones nacionales expresas en el Estatuto de las Ciudades y en la Medida Provisoria 2.220/2001, cuyos contenidos y contextos de aplicación se analizan en el capítulo 7. Sin embargo, para evitar que estos planteamientos se limiten a lo normativo, su materialización depende del pleno funcionamiento del Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social [SMHIS], con la activación de sus espacios institucionales (CONHABIN y FUNHABIN), cuyas acciones deben orientarse mediante la Política Municipal de Vivienda de Interés Social, según hemos señalado en el capítulo anterior. Hasta el 2012, a pesar de las determinaciones nacionales (Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social [SNHIS]), el municipio aún no había concluido los estudios para el desarrollo de dicha política.

### **Las Zonas de Protección Ambiental y sus procesos de reglamentación: el estado de la cuestión**

Según se ha podido comprobar en el apartado anterior, aunque las Zonas de Protección medioambiental se hayan mantenido como ejes estructuradores de la zonificación medioambiental del municipio, muchas siguen pendientes de reglamentación, y por ello bajo amenazas de deterioro. De hecho, si tomamos como referencia el nuevo marco normativo puesto en marcha a partir de la década de 1990, desde las primeras referencias de protección del Código del Medio y del Plan de 1994, sólo cinco, entre los espacios clasificados en esta categoría se encuentran sometidos a alguna clase de control urbanístico y medioambiental, por medio de reglamentos específicos (Cuadro 11.2). Por otra parte, todos ellos se llevaron a cabo antes del Plan de 2007, requiriendo, por lo tanto, algunas adecuaciones a esta nueva normativa, en especial las referentes a los criterios de clasificación de los niveles de protección (Preservación, Conservación y Uso Restringido) y sus respectivos grados de restricciones urbanísticas. Excepto en la ZPA2, que delimita la Unidad de Conservación del *Parque Estadual das Dunas* y está bajo la gestión del gobierno

---

<sup>33</sup>En el art. 27 establece que “el ejecutivo podrá utilizar este y otros instrumentos jurídicos y urbanísticos, definidos en legislaciones pertinentes de ámbitos municipal, estadual o federal (Natal, 2007a, Art. 27, I).

de la provincia, el control urbanístico y medioambiental de las demás está bajo la responsabilidades del municipio y observan determinaciones legales municipales.

Al lado de la ZPA2 las otras cuatro ZPAs reglamentadas forman un continuo de espacios ambientalmente frágiles, que se ubican en las regiones Sur y Oeste, dos de las que presentan procesos de ocupación del suelo más intenso y acelerado de la ciudad y, en el caso de la Sur mayor concentración de las actividades turísticas. Respecto a ellas subrayamos a continuación algunos aspectos de sus procesos de reglamentación y sus respectivas configuraciones medioambientales en dos grupos: las dos primeras, que contribuyeron a impulsar los debates sobre la protección y se concluyeron en los primeros años de vigencia del Plan Director representados por las ZPA1 y ZPA4; y las dos últimas, que se llevaron a cabo durante y después de las actualizaciones del Plan de 1994 referidas en el capítulo anterior.

*Las reglamentaciones de la ZPA 1 - Campo dunar do Pitimbu, Candelária e Cidade Nova- y de la ZPA4 -Cordões de Dunas do Guarapes.*

Las ZPAs 1 y 4 que corresponden, respectivamente, al *Campo dunar do Pitimbu, Candelária e Cidade Nova* y a los *Cordões de Dunas do Guarapes*<sup>34</sup>, se reglamentaron en los primeros años siguientes a la aprobación del Plan Director de 1994, en el contexto del entusiasmo de los gestores y de la ciudadanía para llevar a cabo los cambios del nuevo diseño de la política urbana del municipio, según señalamos en el capítulo anterior<sup>35</sup>. De hecho, las dos ZPAs afectan a dos de las mayores superficies de dunas del municipio, ubicadas en las Regiones Sur y Oeste y se encuentran, hasta hoy, bajo fuerte presión de las actividades inmobiliarias de distintos patrones urbanísticos y arquitectónicos, formales o informales. Además, la ausencia del poder público en el control de dichas acciones y en la oferta de suministros urbanos han llevado al aumento del deterioro y de conflictos socio ambientales, según se demuestra al final del presente capítulo.

La propuesta de reglamentación de ZPA 1 fue la responsable de desencadenar el debate sobre la protección de estos espacios y empezó, antes de la aprobación del Plan director de 1994 y por ello es la que recibe más atención en este apartado. La motivación de su

---

<sup>34</sup>Natal, 2007, Art. 28, alíneas a, d.

<sup>35</sup>Las propuestas se elaboraron durante el gobierno del Alcalde Aldo Tinoco Filho.

reglamentación venía de estudios realizados en la década de 1980 y de su inclusión como Área de Preservación Permanente en el Código del Medioambiente aprobado en 1992<sup>36</sup>. Sin embargo, desde la discusión de la primera propuesta hasta la puesta en marcha de sus respectivas estrategias de gestión, hubo diversos ajustes en la clasificación del nivel de protección y delimitación territorial de este espacio, que representa, en la actualidad, aproximadamente 11,34 por ciento de la superficie total del conjunto de las ZPAs y 4, 17 por ciento de la superficie del municipio (Cuadro 11.1).

Respecto al proceso de aprobación de la ley, éste fue resultado de una amplia discusión entre la ciudadanía, los organismos gestores de planeamiento y medioambiente<sup>37</sup> en el CONPLAM y el legislativo municipal, durante los años de 1993 y 1995. En la propuesta original, que fue aprobada con recomendaciones<sup>38</sup> en noviembre de 1993 por los miembros del CONPLAM, el área de la ZPA se definía como “El *Quadrilatero das Dunas del Pitimbú* y ocupaba una superficie inferior a la actual. Las recomendaciones consistieron, principalmente, de la necesidad de profundización de los estudios técnicos y de la adecuación de la propuesta con la legislación en vigor, el Plan Director de 1984 (Ley 3.175/84). La segunda propuesta, que también se aprobó en el CONPLAM en 28 de agosto de 1994, incorporó la creación de una zona específica para el área del *Quadrilatero*, alterando y ajustando las determinaciones conceptuales a la zonificación funcional de aquel Plan, y la denominó Zona Especial de Interés Ambiental [ZEIA], dividiéndola, aún, en dos *Subzonas*: de Conservación [SZ1] y de Uso Restringido [SZ2].

Sin embargo, en el momento de la aprobación de la propuesta final de la ZPA1 el texto del nuevo Plan Director (1994) se encontraba ya en su fase de aprobación / publicación, conllevando que el CONPLAM aprobara la propuesta, condicionándola, otra vez, a la incorporación de nuevos ajustes normativos, ahora respecto al plan que se estaba concluyendo. La última propuesta fue, finalmente, aprobada en 22 de septiembre de 1994 y, con la superficie ampliada, se convirtió en la Ley 4.664 / 95 (Cuadro 11.4 y Figura 11.6)<sup>39</sup>, denominándose Zona de Protección Ambiental del campo de dunas existente entre los barrios del *Pitimbú, Candelária y Cidade Nova, no municipio de Natal*<sup>40</sup>, y afectando a

---

<sup>36</sup>Natal, 1992, Art. 55, VII.

<sup>37</sup>IPLANAT y Fundación *Eco Natal*, respectivamente. Los dos organismos fueron extintos y sustituidos por la SEMURB en la Reforma Administrativa de 1999.

<sup>38</sup> El parecer del CONPLAM.

<sup>39</sup>Se publicó en 31 de julio de 1995 (Natal, 1995b).

<sup>40</sup>Traducción libre de *Zona de Proteção Ambiental do campo de dunas existente entre os bairros de Pitimbú, Candelária e Cidade Nova*. Véase el informe del proceso que se aprobó en el CONPLAM (CONPLAM,

un conjunto de parcelaciones realizadas en las décadas de 1960 y 1970, siendo la mayor extensión representada por el *Loteamiento San Vale*.

Además de los ajustes normativos, la exigencia de una mejor calificación de los estudios medioambientales fue justificado por la aparición de un importante conflicto en esta zona, provocado por el proyecto de prolongación de la “*Avenida Prudente de Morais*, eje vial estructurador del sistema de circulación de la ciudad en el sentido Norte - Sur, promoviendo una conexión entre el municipio de Natal y su entorno metropolitano hacia al Sur. Dicho proyecto, que cortaba la superficie de la ZPA en dos partes, se puso de relieve durante el proceso de discusión de la propuesta de la ZPA (entre la primera y segunda fase) y consistió de una nueva alerta sobre la necesidad de profundización de los estudios sobre el tema. Marize Duarte llama la atención sobre los debates que se llevaron a cabo en el momento de la presentación de proyecto del vial, que pusieron de relieve las “preocupaciones con las acciones de terraplén, el avance de la ocupación sobre las dunas y el riesgo de contaminación del acuífero subterráneo”<sup>41</sup>, bajo las alegaciones de que podrían comprometer los atributos ambientales del área de mayor importancia desde la perspectiva de las reservas de aguas subterráneas que abastecen a la ciudad, incluyendo las comunicaciones con los demás acuíferos de la Región.

Delante de la reacción de la ciudadanía, manifestada también en el propio consejo, y la comprensión de que los nuevos ajustes retrasarían la publicación de la ley y, consecuentemente, la protección del área delimitada por la ZPA, la comisión del CONPLAM, redactora del parecer final, recomendó que el área correspondiente a la SZ1, que involucraba los ambientes naturales con grados más elevados de fragilidad medioambiental se convirtieran en una “*Área Non Aedificand*”<sup>42</sup>, hasta que todo el proceso se concluyera. La propuesta fue aceptada por el ejecutivo, pero el Decreto nº 5.278 / 1995, sólo se publicó en 15 de marzo de 1994, menos de seis meses antes de la publicación del Plan Director de 1994.

Sin embargo, la reglamentación de la ZPA 1 (Ley Nº 4.664/95) no ha garantizado su protección integral, incluso por la omisión del poder público en el control de la ocupación

---

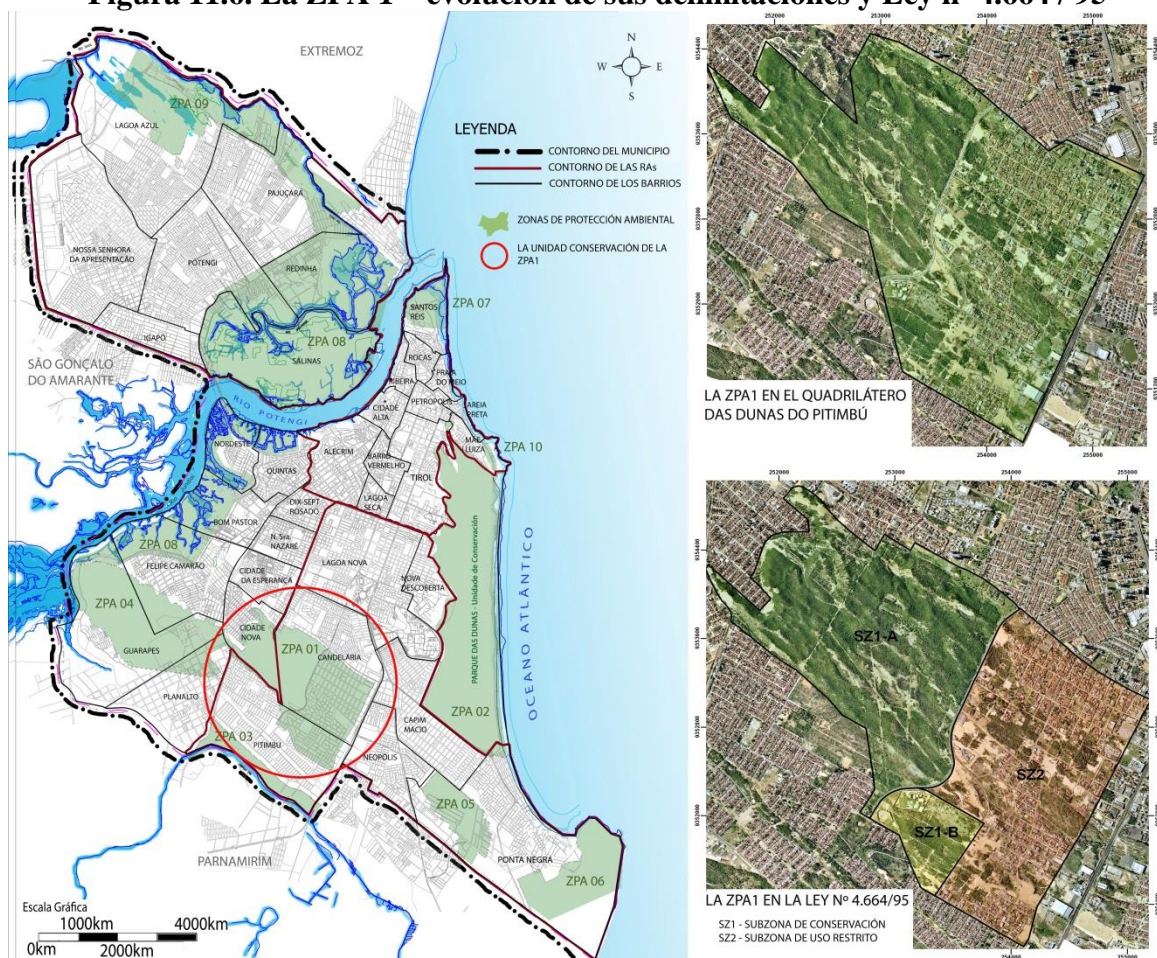
1994) y las actas de las reuniones extraordinarias 81 y 82 del Consejo. De la comisión relatora de la primera propuesta también participó la autora de la Tesis.

<sup>41</sup>Traducción libre de Duarte (2011, p. 298), citando las actas del CONPLAM (Reuniones Extraordinarias nº 81 y 82 (febrero y marzo de 1994) y las manifestaciones de diversos miembros del Consejo <sup>41</sup>.

<sup>42</sup> Natal, 1995c.

del suelo y en el retraso de la puesta en marcha de algunas de sus prerrogativas. La omisión puede comprobarse por la permanencia y crecimiento de los conflictos socio ambientales, que todavía no se han solucionado, según se especifica con ejemplos al final del apartado. El retraso en la puesta en marcha de las prerrogativas quedó visible por la creación tardía de la Unidad de Conservación en la SZ1 y aprobación de su correspondiente Plan de gestión. De hecho, sólo en el año 2006 se creó la Unidad de Conservación, y aún así, implicando tan sólo a una fracción de la *Subzona* de Conservación definida como de Protección integral y que afecta a una gran parcela del *Loteamiento San Vale* ubicado en la SZ1A (Figura 11. 6)<sup>43</sup>.

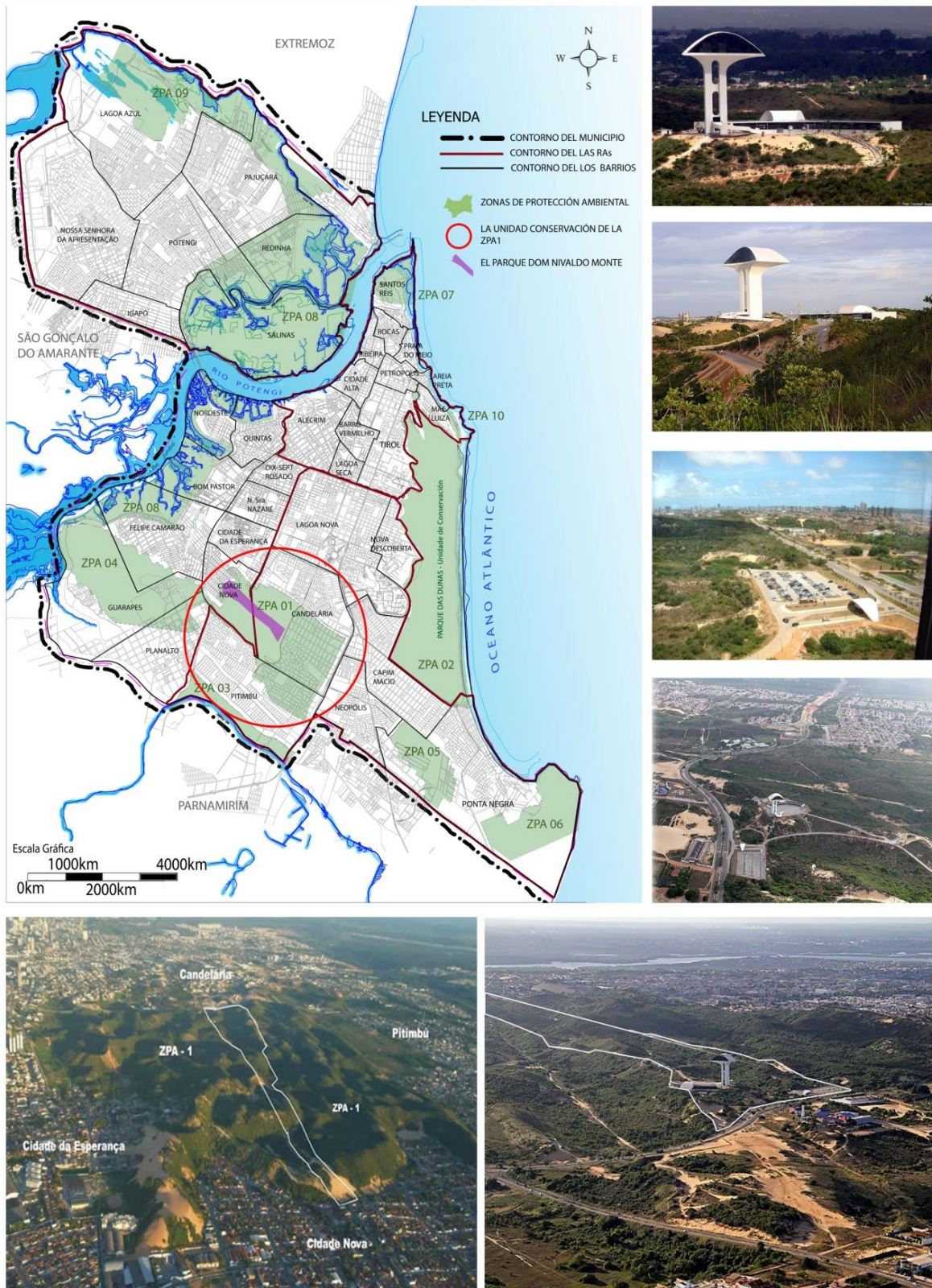
**Figura 11.6. La ZPA 1 – evolución de sus delimitaciones y Ley nº 4.664 / 95**



Fuente: Elaboración propia desde IPLANAT (1994), Natal(1994 y 1995b), Semurb (2007) y Idema, (2006).

<sup>43</sup>La ley no estableció parámetros urbanísticos y medioambientales para la ocupación en esta *Subzona* y determinó que los estudios respecto a esta materia deberían concluirse en 180 días (Art. 4º, § único).

**Figura 11.7. La Unidad Conservación de la ZPA 1 – El Parque Dom Nivaldo Monte - Parque da Ciudad**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (2007a y 2007c), Semurb (2007) y Canindé Soares, 2011 (fotos)

Según subraya Duarte, la iniciativa de creación de esta Unidad de Conservación de Protección Integral, que se clasificó en la categoría “parque Natural Municipal” y se denominó *Parque da Cidade Don Nivaldo Monte*<sup>44</sup>, fue resultado de un conjunto de acciones de la administración municipal bajo fuerte presión del Ministerio Público estadual que exigía al Estado las responsabilidades respecto a la función ambiental del lugar, en especial, en lo que respecta a la ausencia de los servicios de alcantarillado en la SZ2 y de protección sobre el acuífero subterráneo que abastece la ciudad<sup>45</sup>. Hasta la conclusión de la pesquisa (finales del 2012) el parque que admite solo el uso indirecto de sus recursos naturales, se encontraba cerrado debido a problemas de gestión y malas condiciones de operación. En cuanto a Ley de la ZPA 1, esta carece todavía de actualización / revisión para adecuarse a las prerrogativas del Plan de 2007, respecto a los parámetros urbanísticos de la SZ2 y las condiciones del oferta de suministros básicos. Entre las adecuaciones cabe subrayar los ajustes con las reglas urbanísticas de su entorno territorial, representado por la *Zona de Adensamento Básico [ZAB]* y las AEIS (Cuadro 11.2 y Figuras 11. 1 y 11.6).

En cuanto a la propuesta de reglamentación de la ZPA 4, ésta se llevó a cabo en el mismo clima de entusiasmo hacia la consolidación de los instrumentos de protección y se fundamentó en un estudio técnico del organismo gestor, la Fundación Eco-Natal, sobre las características medioambientales del sitio que involucra, los *Cordões de Dunas do Guarapes*. La superficie de esta ZPA representa en la actualidad, aproximadamente el 10,47 por ciento del conjunto de las ZPAs y un 3, 85 por ciento del territorio municipal.

Desde la perspectiva socio ambiental, entre todas las ZPAs reglamentadas, esta es la que presenta una mayor concentración de conflictos generados por la producción de vivienda informal e ilegal. Se ubica en la Región Oeste, en los barrios periféricos fronterizos con el vecino municipio de Macaíba, y cuya ocupación del suelo se desarrolló por medio de la urbanización dispersa, sin la adecuada oferta de suministros urbanos. En el momento de su delimitación, ya reveló muchos de los problemas referidos, que se generaron debido a las actividades inmobiliarias, en especial las de promoción privada de parcelaciones (*Loteamento Reforma* y otros) y los asentamientos precarios, algunos generados por medio

---

<sup>44</sup>Decreto municipal nº 8.093, de 2 de enero de 2007 (Natal, 2007c). También disponible en <http://www.natal.rn.gov.br/legislação>. [Acceso en 20 de noviembre de 2012]. La categoría del Parque corresponde a los criterios de clasificación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación [SNUC].

<sup>45</sup> Respecto a estas acciones cabe subrayar la *Ação Civil pública*, materializada en el proceso Nº 001.06.0141114-0, promovida por el Ministerio Público del estado del Rio Grande del Norte, por medio de la promotora de Justicia y Medioambiente, en 2006 (Duarte, 306).

de la promoción pública (*Conjunto Guarapes*) referida en el capítulo 12<sup>46</sup>. Esta situación se mantiene hasta la actualidad, hecho que también se expresa en la clasificación de su entorno territorial, definido como *Zona de Adensamento Básico* [ZAB] y las AEIS (Cuadro 11.2 y Figuras 11. 1 y 11.8)<sup>47</sup>. En el caso de las AEIS, cabe subrayar la dimensión territorial de dicha relación, teniendo en cuenta que, además de la presencia destacada de *vilas* y *favelas* en su entorno e interior, la Mancha de Interés Social [MIS], afecta también a toda la superficie toda la ZPA (Figura 11.8)

La motivación de su reglamentación, además de venir también de la necesidad de cumplimiento de las determinaciones de los criterios de la zonificación del Código del Medioambiente, que delimitó este sitio como Área de Preservación Permanente<sup>48</sup>, formaba parte de las estrategias de gobierno del entonces alcalde Aldo Tinoco filho por llevar a cabo los reglamentos específicos del Plan Director, entre ellos, los aplicados a la macro zonificación [ZPAs] y a las Áreas Especiales.

Respecto al proceso de discusión / aprobación de la ley, a pesar de los conflictos y resistencias de algunos sectores inmobiliarios, éste fue más corto (aprox. dos años) que los de la ZPA. La propuesta se presentó al CONPLAM en marzo de 1996 y, tras algunas discusiones y ajustes entre éste y el organismo gestor, se aprobó en septiembre del mismo año<sup>49</sup>. A principios de 1997 se envió al legislativo municipal, que la aprobó sin muchas contestaciones, dando como resultado la Ley 4.912 / 1997 sancionada en diciembre del mismo año.

Sin embargo, después de la publicación de la ley, surgieron algunos problemas, dificultando, incluso el cumplimiento de las restricciones urbanísticas y medioambientales, por la reacción de los propietarios de inmuebles, en especial<sup>50</sup>, ubicados del *Loteamento Reforma* y con la acción de Ministerio Público contraria a la presencia de asentamientos informales en áreas protegidas. Según subraya Duarte<sup>51</sup>, los problemas surgieron debido al “establecimiento de restricciones absolutas al uso de la propiedad sin la correspondiente

---

<sup>46</sup>En este caso se trata de la expansión territorial llevada a cabo en la última década y los proyectos de vivienda de interés social con financiación del programa del gobierno federal “*Minha Casa, Minha Vida*”.

<sup>47</sup>Macro zonificación y Áreas Especiales del Plan Director de Natal - Ley 082 / 2007 (Natal, 2007a).

<sup>48</sup>El Código incluyó en este grupo el “*estuario do Rio Potengi, vertentes dos rios Pitimbu e Doce, cordões dunares de Capim macio, de Pitimbu, da Cidade da esperança, de Guarapes, da Redinha e da praia do Forte*” ( Natal, 1992, Art. 55, VII).

<sup>49</sup>Reuniones Ordinarias n°. 102 y n°.106, según puede verse en las respectivas actas.

<sup>50</sup>*Gerna Agropecuária e industrial Ltda.*

<sup>51</sup>Duarte, 2011.



aplicación del instrumento de compensación (Transferencia del Potencial Constructivo – TPC) y la presencia de los asentamientos irregulares que también generan conflictos de la tenencia<sup>52</sup>. Las dos problemas han generado acciones judiciales en contra el municipio, que aún no se han concluido. La primera fundamentada en una petición indemnizatoria a los propietarios de los inmuebles afectados por las restricciones urbanísticas que se vieron perjudicados en su derecho de propiedad y la segunda por la exigencia del realojo de las poblaciones que ocupan los espacios protegidos<sup>53</sup>.

De hecho, el reglamento de la ZPA se orienta por una zonificación que divide su territorio en tres *subzonas* (SZ1, SZ2, Sz3) y cinco sectores (la SZ1 se divide en tres sectores). Los parámetros más restrictivos se aplican a las *subzonas* que delimitaban, en el momento de la reglamentación, los campos de dunas con vertientes más acentuadas (SZ1a y SZ1b) y con pocas señales de deterioro. Para las demás *subzonas*, que involucran fracciones territoriales con relieve de suaves ondulaciones y que corresponden a casi el 50 por ciento de la superficie de la ZPA, la ley admite diversos usos y diferentes potenciales constructivos. En la SZ3, por ejemplo, que corresponde al sector más llano de la ZPA, se admiten los parámetros del Plan Director de 1994 aplicados a la *Zona de Adensamento Básico* (Figura 11.8). Lo que equivale decir que los parámetros de protección medioambiental integral no se aplicaron en gran parte de la ZPA, pudiendo suponer que los principios de la función socio ambiental, aunque no fueran explicitados, orientaron la concepción de la zonificación.

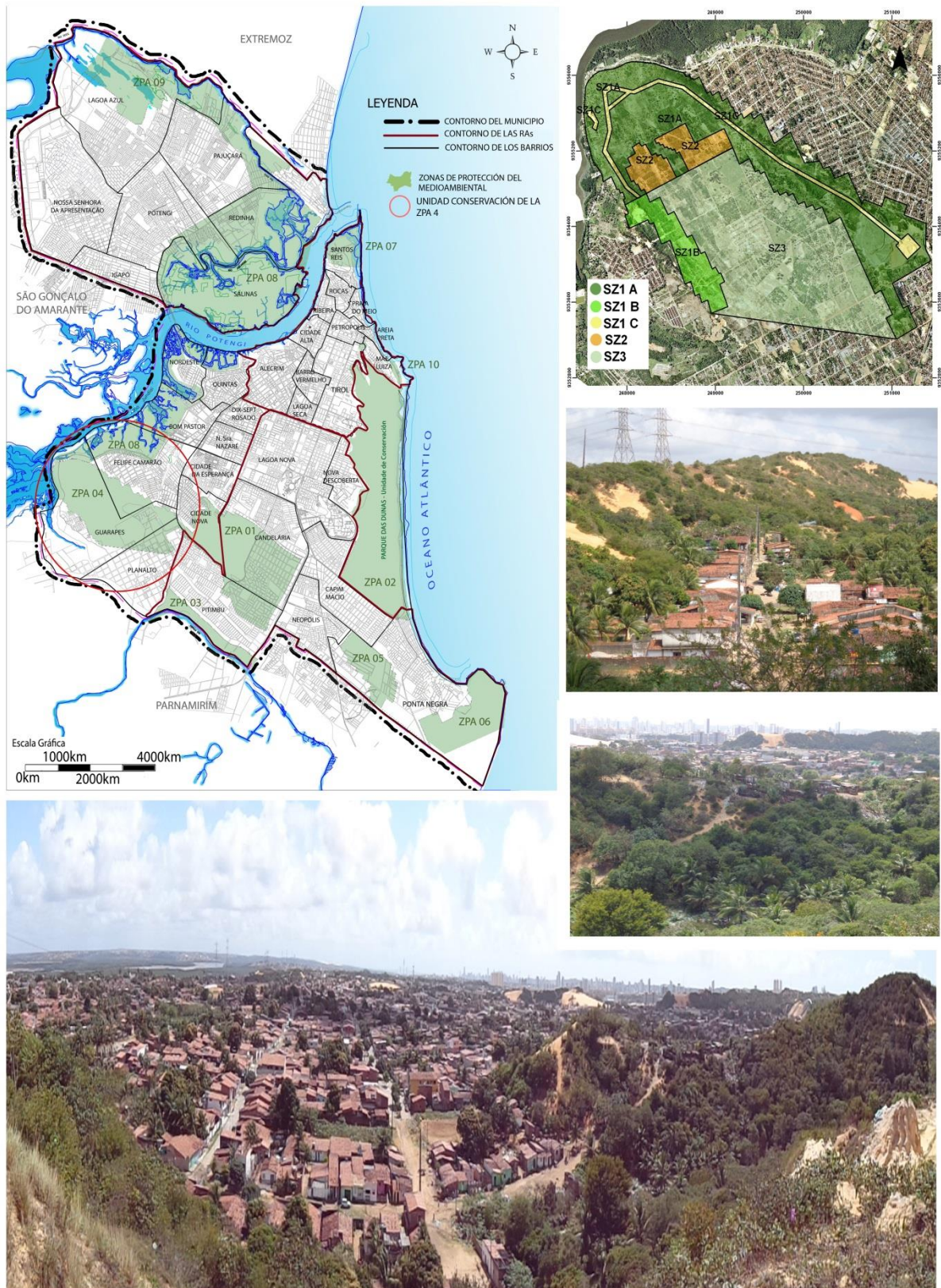
Sin embargo, la acción del Ministerio Público suele orientarse en la dirección contraria. Aunque incluya en sus demandas por realojo los asentamientos precarios ubicados en otras *subzonas*, incluso en la de protección integral (SZ1A y SZ1B), en el margen noreste, en los límites de la ZPA con los barrios de *Cidade Nova* y *Felipe Camarão*, los impetrantes de la acción olvidan que, en el contexto actual, la función medioambiental debe verse de forma integrada a lo social y las situaciones problemáticas consideradas, simultáneamente, a partir de las dos perspectivas.

---

<sup>52</sup> Duarte, 2011, p. 321.

<sup>53</sup> La acción indemnizatoria fue aprobada por el Juez y se encuentra en fase de ejecución y la acción de realojo propuesta por el Ministerio Público, desde 2007, se encuentra en fase de conciliación. *Ação Civil Pública* 001.01.010093-9, también citada por Duarte, 2001.

**Figura 11.8. La ZPA 4 – Ley 4.912 / 1997**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (2007a, 1997 y 1994), Ministerio Público do RN (2012) y Semurb / Ibam (2010).

Esta suele ser una de las motivaciones de la propuesta revisión de la ley que reglamenta esta ZPA, concluida desde el año 2010 por el organismo gestor y que se encuentran en proceso de evaluación por el propio Ministerio Público y la ciudadanía desde 2011. La nueva propuesta incluye, también, la revisión de los límites definidos en la ley y la adecuación de la zonificación a los criterios de clasificación del Plan Director de 2007, incluyendo los niveles de Protección (Preservación, Conservación y Uso Restringido) y los parámetros urbanísticos aplicados al conjunto edificado<sup>54</sup>.

*Las reglamentaciones de la ZPA 3 - Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, Região Sul de Natal y de la ZPA5 - Associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra (Região de Lagoinha)*

Respecto a las ZPA 3 y ZPA5 que involucran, el *Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, Região Sul de Natal* y la *Associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra (Região de Lagoinha)*, respectivamente, éstas tuvieron sus procesos de reglamentación concluidos después de las actualizaciones del Plan de 1994, en dos fechas distintas. Aunque correspondan a fracciones territoriales más pequeñas que las dos ZPAs anteriores, ocupan posición de relieve en el equilibrio medioambiental del municipio y de la Región Metropolitana de Natal [RMNatal], por las funciones hídricas que desempeñan, representadas por las dunas y el Rio Pitimbu (y la bacía del Rio del mismo nombre) de la ZPA3, y las dunas y lagunas de la ZPA5. Estas dos ZPAs se ubican en la Región Sur, en los límites entre Natal y *Parnamirim*, y por ello, también se encuentran bajo fuerte presión de las actividades inmobiliarias, en especial las dirigidas por la promoción privada de vivienda, incluso la de interés social. En este caso, cabe subrayar la expansión territorial hacia las franjas metropolitanas, llevada a cabo desde finales de la década de 1990 y que se ha impulsado en el periodo reciente, por medio de los proyectos de vivienda de interés social, con financiación del programa del gobierno federal “*Minha Casa, Minha Vida*”, referidos en los capítulos 7 y 8.

La ZPA3 se ubica en la zona metropolitana fronteriza con el vecino municipio de *Parnamirim* (Sureste), y en el barrio periférico del *Pitimbu* cuya ocupación del suelo se desarrolló por medio de la urbanización dispersa, impulsada por la construcción del núcleo de urbanización “*Cidade Satélite*”, a principios de la década de 1980. Desde la perspectiva

---

<sup>54</sup> Véase Semurb / Ibam , 2010b.

socio ambiental, entre todas las ZPAs reglamentadas, esta no presenta muchos conflictos generados por la producción de vivienda informal e ilegal. Por otra parte, la intensidad constructiva de la producción formal, incluso de patrón vertical en una de las *subzonas* de su zonificación, ha generado otras clases de conflictos, en especial los relacionados con la inadecuación de los parámetros urbanísticos y medioambientales respecto al Plan de 2007. La Ley que reglamenta la ZPA 3 divide su superficie en cuatro *subzonas* (SZ1, SZ2, SZ3 y SZ4), siendo que en la ZS1<sup>55</sup> (límites con el entorno edificado del núcleo *Cidade Satélite*), admite el mismo potencial constructivo de la *Zona de Adensamento Básico* [ZAB], reproduciendo los patrones básicos establecidos para la ciudad y practicados en su entorno territorial (Cuadro 11. 2).

En la misma dirección que la ZPA 1 la motivación para su reglamentación, venía de antes de los cambios normativos aplicados a la política urbana y medioambiental de la década de 1990, no sólo en ámbitos municipales<sup>56</sup>, sino, también, en ámbitos provinciales y nacionales, tales como: la Constitución de la provincia del Rio Grande del Norte (1989) y las normativas federales aplicadas a la protección de los ríos y sus márgenes<sup>57</sup>. En el ámbito municipal, cabe subrayar las indicaciones aplicadas a la protección que constaban en el Plan Director de 1984 demostradas en el capítulo 9 que, en su zonificación funcional, incluyó una fracción importante de la superficie de esta ZPA en la Zona de Preservación Moderada, definida como una larga faja territorial que contornaba toda la extensión de los límites sur del municipio.

Respecto al proceso de discusión y aprobación de la ley, éste fue más largo que los demás y tardó seis años en concluir. Sin embargo, aunque la propuesta original se hubiera elaborado en 1995, como parte de las estrategias de gobierno del entonces Alcalde *Aldo Tinoco Filho* y en el mismo clima de entusiasmo que orientó los esfuerzos para la reglamentación de las dos ZPAs anteriores, el proceso sólo se concluyó en Junio de 2001, cuando se aprobó la Ley 5.273 / 2001, en el primer año del tercer gobierno de la Alcaldesa *Vilma de Faría*. Durante el proceso de pesquisa no hemos encontrado justificación para tal retraso, teniendo

---

<sup>55</sup>La SZ1 se define como Terrenos con suave inclinación, con declive inferior al 20 por ciento, vertientes, depresiones circulares que acumulan agua (...), ubicados entre la *Av. dos Caiapós* e inicio de las dunas.

<sup>56</sup>Código del Medioambiente, que delimitó este sitio como Área de Preservación Permanente (Natal, 1992, Art. 55, VII) y el Plan Director de 1994 (Natal, 1994).

<sup>57</sup> En especial el Código de los Bosques ya referido.

en cuenta que la propuesta de reglamentación se presentó y se aprobó en el CONPLAM antes mismo de la ZPA 4, entre los meses de agosto y diciembre de 1995<sup>58</sup>.

Según ha demostrado Duarte y hemos comprobado en nuestra investigación, la propuesta también se fundamentó en un estudio técnico del organismo gestor, la Fundación Eco-Natal<sup>59</sup>, sobre las características medioambientales de la zona afectada. El estudio mantuvo las indicaciones del plan de 1994 respecto a sus límites, definiéndola como el área que involucra la fracción territorial entre “*o Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, Região sul de Natal*”, que se confirmó en el texto y anexos de la ley<sup>60</sup>. La superficie de esta ZPA en la actualidad representa aproximadamente el 2,44 por ciento del conjunto de las ZPAs y el 0,90 por ciento del territorio municipal (Cuadro 11.1 y Figura 11.9).

Sin embargo, una parte significativa de este periodo también coincide con aquel que puso en evidencia los intentos del segundo gobierno de la Alcaldesa *Vilma de Faria* de cambiar el Plan de 1994 y “flexibilizar” sus parámetros de protección medioambientales, que fundamentaron los dos procesos de actualización, referidos en el capítulo anterior, y quizás por ello, la propuesta se olvidó por tanto tiempo. Otro aspecto que merece mención está relacionado con las características de su ubicación: la inserción regional y metropolitana del Rio Pitimbu. De hecho, tanto los estudios medioambientales de la fundación Eco-Natal, como el parecer del CONPLAM, pusieron de relieve la necesidad de acciones integradas, implicando a la RMNatal y, en especial, toda la bacía del *Rio Pitimbu*.

Las recomendaciones del CONPLAM se incorporaron a la ley y, principalmente, a las estrategias de protección de la zona en dos puntos: cuando establece en el texto, como “*Área Non Aedificand*”, una faja de dominio para la futura prolongación de la Av. Prudente de Moraes, que vendría después a concretarse en la segunda mitad de la década de 2000 y se encuentra en fase de conclusión; en las acciones del gobierno estadual para la protección de la bacía del Rio Pitimbu, mediante la aprobación de la Ley estadual 8.426/2003 y la resolución nº 1 del Consejo Estadual de Medioambiente [CONEMA]<sup>61</sup> que establece las

---

<sup>58</sup> Actas de la 97ª Reunión Ordinaria y de la 90ª Reunión Extraordinaria del CONPLAM.

<sup>59</sup> Duarte (2011, p. 312 a 314). Las referencias a los estudios y sus respectivos contenidos pueden verse en las actas mencionadas.

<sup>60</sup> El Plan Director de 1994 delimitó la ZPA en el anexo II (macro zonificación), pero sin las correspondientes coordenadas geográficas. La precisión de los límites sólo se establecieron cuando de la aprobación de la ley 5.273 / 2001.

<sup>61</sup> Traducción libre de *Conselho Estadual do Meio Ambiente* [CONEMA].

condiciones para la licencia medioambiental y la elaboración de diversos instrumentos de gestión asociados a este procedimiento.

**Figura 11.9. La ZPA 3 – Rio Pitimbu e a Av. de Caiapós, RA Sur - Ley 4.912 / 1997**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (2007a y 2001), Semurb / Ibam (2010c), y Ministerio Público del RN (2012)

Sin embargo, según señala Duarte, a pesar de las iniciativas, han sido pocas las acciones integradas en esta materia, en los ámbitos administrativo y normativo<sup>62</sup>. En este sentido, debemos destacar el debate que se llevó a cabo en el CONEMA durante la aprobación de la ley de esta ZPA en el legislativo municipal, que contó con la participación activa de la ciudadanía, representada, especialmente, por el *Movimento Pró-Pitimbú*. En el periodo reciente, otras acciones puntuales se han desarrollado a través del Ministerio Público, respecto a los impactos negativos de las obras viales en el territorio metropolitano, que afectan a las funciones medioambientales de la ZPA<sup>63</sup>. Por otra parte, el aislamiento de esta materia puede comprobarse en la propuesta de revisión de la ley, que al lado de la ZPA 4, se encuentra en proceso de discusión desde 2011. Para la ZPA 3, la motivación principal ha sido, principalmente, la adecuación al Plan Director de 2007, respecto a los niveles de Protección (Preservación, Conservación y Uso Restringido) y a los parámetros urbanísticos aplicados al conjunto edificado<sup>64</sup>, no habiendo indicación de acciones integradas en el ámbito metropolitano.

Respecto a la ZPA5, su reglamentación se concluyó en 2004, durante el gobierno del Alcalde *Carlos Eduardo Alves*, por medio de dos procesos: el que se materializó en la Ley 4.565/2004, aprobada en el mes de junio y el que modificó algunos dispositivos de la ley anterior, mediante la promulgación de la Ley 0228/2004 en noviembre del mismo año. Esta ZPA, en el barrio de *Ponta Negra*, en sus límites con los barrios de *Neópolis* y *Capim Macio* y en la zona fronteriza con el vecino municipio de Parnamirim (*Sureste*). Sin embargo, el proceso de discusión/aprobación de ley de esta ZPA fue, sin duda, uno de los más conflictivos entre todas las ZPAs reglamentadas. Quizás por su ubicación, en una Región que posee muchos atractivos inmobiliarios y concentra gran actividad turística<sup>65</sup>.

Dicha situación se ha puesto de relieve en la perspectiva socio ambiental debido, en especial, a la producción de vivienda formal e informal, siendo la primera de mayor intensidad constructiva, incluso la de patrón vertical. Ésta forma de ocupación, aunque inadecuada dada la fragilidad medioambientales del área, se ha revelado como la opción

---

<sup>62</sup>Duarte, 2011, p. 317.

<sup>63</sup>19ª Reunión Ordinaria, realizada en abril de 2001. Según Duarte (2011, p. 316), citando uno de los dirigentes, Kalazans Bezerra, el movimiento se creó en defensa del Río Pitimbú y de su bacía y como estrategia para frenar su proceso de deterioro. La actuación del Ministerio Público está referida en la Acción Civil en contra el deterioro del Área *Non Aedificand* provocado por la prolongación de la *Via Prudente de Moraes* y la construcción de la *Via Metropolitana*

<sup>64</sup>Véase Semurb / Ibam, 2010c.

<sup>65</sup>La ocupación se impulsó con la construcción del núcleo de urbanización “*Ponta Negra*”, a principios de la década de 1980.

preferida de los sectores inmobiliarios, en tres de las cinco *subzonas* (SZ3, SZ4 y Sz5) de la ZPA, que admiten parámetros urbanísticos más flexibles y similares a los establecidos para la *Zona de Adensamiento Básico* [ZAB], reproduciendo los patrones básicos establecidos para la ciudad y practicados en su entorno (Cuadro 11. 2 y Figura 11.2 y 11.10). En éstas, las SZ3,y SZ4 formaban parte de la zonificación de la primera versión (Ley 4.565/2004) y la SZ5, se incluyó en la segunda versión (Ley 0228/2004), y fue resultado de la subdivisión de la SZ1. En el contexto actual, ésta inadecuación también ha puesto de relieve otra clase de conflictos presente en la ZPA 3, entre los parámetros urbanísticos y medioambientales de la ley en vigor y los niveles de protección del Plan Director de 2007. La superficie de esta ZPA representa en la actualidad, aproximadamente un 3,08 por ciento del conjunto de las ZPAs y el 1,13 por ciento del territorio municipal (Cuadro 11.1).

Por otra parte, algunos de estos conflictos también pueden explicarse en el propio contenido de la ley que reglamenta la ZPA y en su proceso de discusión y aprobación, que se llevó a cabo en distintas etapas. Respecto a éste proceso, algunos aspectos merecen ser destacados. En primer lugar, esta fue la única, entre las ZPAs normalizadas, que tuvo dos reglamentos aprobados en el mismo año, con algunos contenidos conflictivos desde la perspectiva medioambiental, conllevando la aparición de muchas acciones judiciales; En segundo lugar, todo el proceso tuvo lugar en el período de transición (2001 a 2004) en el que se llevaron a cabo las acciones de actualización (con flexibilización) del Plan de 1994 y la puesta en marcha del Estatuto de las Ciudades, coincidiendo, por lo tanto, con el inicio del proceso de discusión / elaboración del Plan de 2007 y en el mismo ambiente de participación ciudadana, que fue objeto de análisis en el capítulo anterior.

Sobre la discusión de la propuesta, ésta, que también se fundamentó en un estudio técnico del organismo gestor (Semurb)<sup>66</sup>, sobre las características medioambientales del sitio, obviamente produjo muchas controversias, tanto en el ámbito del CONPLAM<sup>67</sup> como, entre éste y el ejecutivo, especialmente su sector jurídico, y en su aprobación como ley, en el legislativo. Respecto a las dos primeras fases, la propuesta se presentó, se discutió y se aprobó en el CONPLAM en tres reuniones, entre los meses de septiembre y diciembre de 2001, obteniendo la aprobación en la última, con diversas enmiendas del texto original, que

---

<sup>66</sup>Las referencias sobre los contenidos de los estudios pueden verse en las actas de las reuniones del consejo.

<sup>67</sup>Actas de la Reunión Extraordinaria nº. 99 (set. 2001) y de las reuniones ordinarias nº.120 (nov, 2001) y nº121 (dec. de 2001). En la primera se hizo una presentación de la propuesta y en las otras dos se discutieron y se aprobó el parecer de la comisión redactora con las respectivas enmiendas.



afectaron, en especial a los niveles de protección propuestos, clasificados en las categorías de preservación y conservación.

**Figura 11.10. La ZPA 5 – Ley 4.565/2004 (1) y Ley 0228/2004 (2)**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (1994, 2007a y 2004).

Sin embargo, el sector jurídico del ejecutivo no aceptó las alteraciones que se habían hecho en el CONPLAN respecto a estos niveles de protección, alegando que éstas, además de encontrarse en desacuerdo con las normativas nacionales, comprometían gravemente las funciones medioambientales del área de la ZPA, caracterizado por un conjunto de dunas y lagunas, y ponían en riesgo las funciones que ejerce en la recarga del acuífero subterráneo que abastece la ciudad<sup>68</sup>. Las recomendaciones fueron aceptas por el jefe del ejecutivo que envió al legislativo la propuesta revisada por el sector jurídico.

La tercera fase, la de aprobación del proyecto de ley en el legislativo, fue de hecho, la que puso de manifiesto los intereses contradictorios, respecto a la ocupación o protección de este espacio. En los análisis de Duarte<sup>69</sup> puede verse que las dos leyes reflejan grados de protección diferentes y, sus respectivos procesos de aprobación, involucraron actores distintos. La Ley 4.565/2004, aprobada en junio de 2004 corresponde al texto original elaborado por el ejecutivo, en los términos referidos anteriormente. La Ley 0228/2004, promulgada en noviembre de 2004, que alteró la zonificación de la anterior, incorporando parámetros de control medioambiental más flexibles en una fracción de la SZ1 (límites con los barrios de *Capim Macio* y *Ponta Negra*)<sup>70</sup>, fue resultado de una acción aislada de un concejal<sup>71</sup>, en la defensa de los intereses de los sectores inmobiliarios, que se vieron perjudicados con el anterior proyecto del ejecutivo.

Las dos leyes se mantienen en vigor, a pesar de los conflictos. De hecho, la segunda ley, además de no haber sido aprobado en el ejecutivo, ha sido objeto de muchas contestaciones del Ministerio Público y reacciones de la ciudadanía en su contra en diferentes ámbitos, según puede comprobarse en los análisis de Duarte<sup>72</sup>. A pesar de los cambios referidos, no hubo alteraciones en los límites exteriores de la ZPA. Esta se mantuvo definida como el área que involucra una “*associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra (região de*

---

<sup>68</sup>Los contenidos del parecer del sector jurídico (*Procuradoria Geral do Município*) pueden verse en Duarte (2011, p. 324 a 330), que desarrolla un importante análisis sobre dichas controversias y el proceso de reglamentación de las ZPAs.

<sup>69</sup>Duarte, 2011.

<sup>70</sup>Se denominó SZ5.

<sup>71</sup> *Vereador Pio Marinheiro*.

<sup>72</sup>Véase el texto de la autora, en especial cuando analiza la participación del Ministerio Público estadual, con sus diversas acciones judiciales, de los diversos consejos sectoriales, en especial, el CONPLAN y el CONSAB, además de la manifestación de la prensa y de diversos segmentos organizados de la sociedad (Duarte, 2011, p. 324 a 340)

*Lagoinha*), según consta en la Figura 11.8<sup>73</sup>. Tras la aprobación de la ley que reglamenta la ZPA 5, ninguna otra ZPA se reglamentó hasta 2012.

Es importante subrayar que las diferentes visiones y los conflictos sobre el control de la ocupación del suelo de este espacio también puede reflejar la ausencia de perspectiva histórica en la defensa de su protección. Diferente a las otras ZPAs, la motivación para su reglamentación, sólo se manifestó en los cambios normativos municipales de la década de 1990, desde el Código del Medioambiente hasta el Plan de 1994, que incluyeron el área afectada en la misma categoría de protección de la demás ZPAs reglamentadas y analizadas en este apartado. Después de la aprobación del reglamento de la ZPA 5, ninguna otra ZPA se reglamentó hasta el 2012<sup>74</sup>.

### **Las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] -. Delimitaciones territoriales y procesos de reglamentación con o sin regularización urbanística y de la tenencia.**

Desde el capítulo anterior venimos demostrando el proceso de inserción del instrumento “AEIS” en el marco urbanístico del municipio como estrategia de gestión para garantizar el derecho al acceso a la vivienda digna. De hecho, la constante afirmación de dicho instrumento, así como de las ZPAs en los últimos Planes Directores traduce, de algún modo, la relación entre el marco normativo y la configuración socio espacial y medioambiental del municipio, si las miramos desde la perspectiva del respeto a la existencia legal de los asentamientos precarios, que se han consolidado por casi todo el territorio<sup>75</sup>. Por otra parte, según también hemos demostrado<sup>76</sup>, en el caso de las AEIS, que se señala como categoría destacada de las Áreas Especiales”, sus procesos de reglamentación siguen a marcha lenta, más aún que las ZPAs, llevando al crecimiento de los problemas de precariedad urbanística y inseguridad jurídica de los asentamientos precarios o de las fracciones urbanas con fragilidad socio ambiental.

---

<sup>73</sup>Natal, 1994, Art. 21, II, f.

<sup>74</sup>Los procesos de las pendientes demás se encuentran en fase de discusión pública, según hemos referido anteriormente

<sup>75</sup> Véanse los análisis del capítulo 12.

<sup>76</sup> Capítulo 10 y primer apartado del presente capítulo.

De hecho, si tomamos como referencia sólo el Plan Director de 1994<sup>77</sup>, que desde la perspectiva urbanística, clasificó como AEIS, especialmente, “los terrenos ocupados por *favelas, vilas y loteamentos irregulares*”<sup>78</sup>, se comprueba la lentitud de los procesos de reglamentación. Además del completo desprecio y la ausencia de estudios respecto a las *Vilas* y los *loteamentos*, entre los terrenos ocupados por *favelas*, sólo cinco fueron objeto de alguna clase intervención, algunas restrictas a la delimitación física, otras, con algunos contenidos dirigidos a la regularización, según los procedimientos establecidos en el Plan Director. Entre las razones para el menos cabo del problema, cabe recordar la ausencia de estudios sobre el estado general de la vivienda social en Natal<sup>79</sup>, o el funcionamiento irregular del sistema de gestión, incluso del CONHABIN y la desarticulación con las orientaciones de la política urbana y de vivienda en ámbitos nacionales, que puede comprobarse, incluso, en los procesos de reglamentación que se llevaron a cabo, y que se analizan a continuación. Desde la aprobación del Plan de 2007 y, a pesar del adelanto respecto a las delimitaciones físicas de las nuevas categorías de AEIS, referidas en el principio de este capítulo, hasta el año 2012 ninguna otra acción de reglamentación o regularización urbanística se llevó a cabo en estas fracciones urbanas.

Sobre los procesos de reglamentación, que aquí se consideran como tal en razón de la aprobación de leyes propias para estas AEIS, cabe señalar algunos esclarecimientos preliminares, respecto a sus delimitaciones conceptuales y motivaciones (criterios y procedimientos diferenciados), además de los contextos temporales. En primer lugar, según hemos señalado, no todos pueden definirse como reglamentaciones en los términos especificados en el Plan Director y en el Estatuto de las Ciudades, considerando que en algunos la acción queda restringida a la delimitación física de la fracción urbana afectada. En estas acciones también se reflejan las motivaciones, que no siempre estuvieron alineadas con los objetivos de la democratización del acceso a la ciudad y en la perspectiva de la integración entre las políticas vivienda y urbana. Por último, los procesos se llevaron a cabo en fases diferentes de la puesta en marcha del Plan Director, dando como resultado comprensión distintas de sus objetivos, ente los sectores técnicos y ciudadanos y legislativos

---

<sup>77</sup> Algunas fracciones urbanas clasificadas como AEIS también fueron objeto de atención de la normativa urbanística de los años 1980, en especial en la zonificación del Plan Director de 1984, y se denominaba “Zona Especial de Recuperación Urbana, según subrayamos en el capítulo 13. Ejemplos de dicha situación son las AEIS de *Mãe Luiza* y *Passo da Patria* (PD 1994) y las de *Rocas* y *Santos Reis* (PD 2007).

<sup>78</sup> Natal (1994a, Art. 25), I y los análisis del capítulo anterior.

<sup>79</sup> Los pocos estudios que se llevaron a cabo, algunos referidos en diversos capítulos de la Tesis, además de puntuales e imprecisos, se concentran en las *favelas* (Capítulos 7 y 8 y referencias allí indicadas).

implicados en las acciones y sin involucrar los mecanismos de participación en los términos especificados en el Plan Director<sup>80</sup>.

En este contexto, cabe subrayar que las cinco AEIS reglamentadas hasta el término de la presente investigación (2012), según hemos referido en el capítulo anterior y se demuestra en el Cuadro 11.3 y en la Figura 11.11, fueron: *Mãe Luiza*, *Complexo Favelar Passo da Patria*, *Jardim Progreso*, *África* y *Nova Descoberta*. Entre éstas, las dos primeras y la del *África* se delimitaron en el Plan Director de 1994<sup>81</sup> en la categoría *favelas* o como terrenos afectados este tipo de asentamiento<sup>82</sup>. Las otras dos, cuyos procesos observaron motivaciones distintas de las entonces establecidas y no se clasificaron como AEIS. Por otra parte, la del *Jardim Progreso* reúne características morfológicas y socio económicas que justifican dicha clasificación, habiendo sido, por eso, insertada en la Mancha de Interés Social [MIS], creada en el actual Plan Director<sup>83</sup>.

En cuanto a sus procesos de reglamentación<sup>84</sup>, éstos se llevaron a cabo en épocas distintas. El de *Mãe Luiza*, en el mismo periodo en que se discutía y se aprobada el Plan de 1994. Las otras cuatro, después del Estatuto de las Ciudades y de las actualizaciones del referido Plan (Cuadro 11.3), en un ambiente de resistencia o de olvido de sectores del ejecutivo que actuaban en el planeamiento urbano respecto a esta materia, conllevando a que sus contenidos realzaran las acciones sectoriales, con poca o ninguna articulación con la política urbana. La naturaleza y diferencia de estos se especifica, en un resumen, a continuación.

---

<sup>80</sup>Véase también Duarte, 2011.

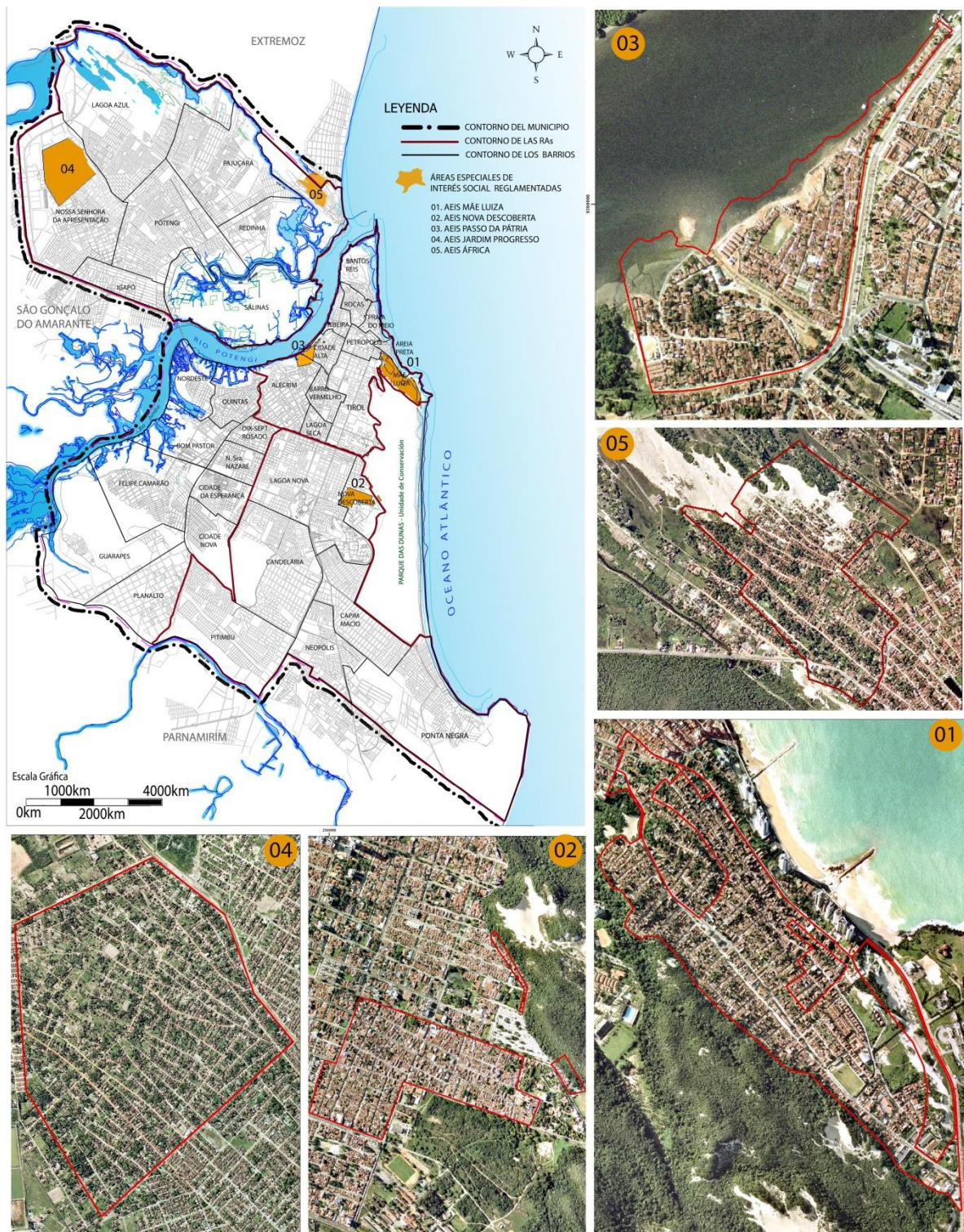
<sup>81</sup>El estudio que fundamentó dicha clasificación identificó la existencia de 69 *favelas*. (Iplantat., 1994 y capítulo 8 de la Tesis).

<sup>82</sup>Natal, 1994, Art. 25, I, Mapa 2, Anexo 2. La AEIS de *Mãe Luiza* se delimitó para todo el barrio, considerando la presencia de cinco asentamientos en su interior, según se profundiza a continuación.

<sup>83</sup>Este asentamiento también se incluyó en el Plan Municipal de Reducción de Riesgos [PMRR] (Semurb, 2008), referido en el capítulo 8 y cuyas características del riesgo constan del anexo I de la Tesis.

<sup>84</sup> Duarte (2011, p. 257) llama la atención sobre el hecho de que estas AEIS no estaban previstas en el Plan de 1994 y sus procesos normativos no tenían justificación como reglamentación. Por otra parte, la autora comete un error respecto a la AEIS de la *favela da África*, que ya constaba del anexo 2, mapa 2 de aquel instrumento.

**Figura 11.11. Las Áreas Especiales de Interés Social Reglamentadas en la Ley 082/07**



(1) Mãe Luiza; (2); Nova Descoberta; (3) Passo da Patria; (4) Jardim Progreso; (5) Africa

Fuente: Elaboración propia desde Natal (2007a) y Idema (2006).

**Cuadro 11.3. AEIS delimitadas – antes y después del Estatuto de la Ciudad**

AEIS	Fecha	Instrumento normativo	Acciones	Criterios de Clasificación
<i>Mãe Luiza</i>	1995	Ley 4.663 / 06 /1995	Reglamentación y acciones urbanísticas.	Las cinco favelas que albergaba se delimitaron en Plan de 1994. Actualmente (PD 2007) todo el barrio está inserido en la MIS.
<i>Complexo Passo da Pátria</i>	2002	Ley Complementar 0444 / 12 /2002	Acciones urbanísticas e inicio de la regularización de la tenencia.	Delimitada como favela en el Plan de 1994. Reafirmada como favela en el Plan de 2007
<i>Jardim Progreso</i>	2004	Ley 5.555 / 03 / 2004	Delimitación	No fue delimitada en el Plan de 1994. Actualmente constituye uno de los asentamientos precarios que más creció en la Región Norte. Todo el perímetro está inserto en la MIS
<i>Africa</i>	2005	Ley 5.681 / 09 /2005	Delimitación	Delimitada como favela en el Plan de 1994. Actualmente (PD 2007) todo el barrio está inserto en la a MIS
<i>Nova Descoberta</i>	2006	Ley promulgada 0246 /2006	Delimitación	No fue delimitada en el Plan de 1994. No está inserto en los criterios establecidos para las AEIS en el Plan 2007.

Fuente: Elaboración propia desde las referidas leyes y planes de las AEIS.

### *La AEIS de “Mãe Luiza” – configuración urbanística y proceso de reglamentación*

La AEIS del barrio de *Mãe Luiza*, fue la primera delimitada y reglamentada en el contexto del actual marco urbanístico del municipio y su reglamento (Ley 4.663 /95)<sup>85</sup>, aprobado nueve meses después del Plan de 1994, fue el único que observó los procedimientos allí establecidos, incluyendo su aprobación por los mecanismos de participación ciudadana que estructuraban el sistema de planeamiento del municipio, en especial, el CONHABIN y el CONPLAM. Cabe mencionar, a modo de esclarecimiento, que su delimitación, implicando a todo el barrio, no observó con rigor los términos establecidos en aquel plan, que sólo delimitaba las cuatro favelas entonces existentes (Sopapo, Barro Duro, Aparecida, Alto da

<sup>85</sup>Natal, 1995a.

Colina)<sup>86</sup> en su interior (Figura 11;12). Respecto al barrio de *Mãe Luiza* y a los antecedentes al proceso reglamentación tenemos que considerar:

- 1) De hecho, la configuración físico espacial de este barrio, que fue resultado de un proceso inducido de ocupación espontanea a finales de la década de 1950<sup>87</sup>, se caracteriza por una unidad morfológica que no se diferencia mucho de los asentamientos referidos. Éste, a pesar de mantener una oferta regular de suministros urbanos, presenta elevados grados de precariedad urbanística y vulnerabilidad socio ambiental, evidenciándose, incluso, la presencia de muchas áreas de riesgo, en los términos especificados en el capítulo 8.
- 2) La vulnerabilidad socio ambiental del barrio es consecuencia, principalmente, de la naturaleza de su ubicación que, aunque forma parte de la zona central del municipio (Región Este), se encuentra en un campo de dunas, entre dos grandes espacios protegidos, actualmente delimitados como ZPA 2 (*Parque Estadual das Dunas...*) y ZPA10 (*Farol de Mãe Luíza e seu entorno - encostas dunares adjacentes à Via Costeira, entre o Farol de Mãe Luiza e a Avenida João XXIII*). La formación de las áreas de riesgo y, por consiguiente, de las zonas de conflictos institucionales y socio ambientales<sup>88</sup> es resultado del avance de la ocupación territorial sobre estos espacios, según hemos demostrado en los capitulos 7 y 8.
- 3) Otra característica importante de la configuración geográfica del barrio, y quizás, una de las más importantes, es su relación con la zona costera de la misma zona central, al lado del barrio de *Areia Preta* y la *Via Costeira* que, desde principios de la década de 1980, sufre una fuerte presión inmobiliaria;
- 4) Dicha configuración también justifica una reglamentación especial y específica para el barrio que, a pesar de haberse impulsado con los acontecimientos de la década de 1990, tuvo origen antes del Plan de 1994. Según hemos demostrado en el capítulo 9, la preocupación ya venía de los Planes de la décadas de 1960 (Plan Serete) y, principalmente de 1980 (Plan de 1984). El primero con la propuesta de urbanización (y

---

<sup>86</sup>Natal, 1994a, Anexo 2, Mapa 2.

<sup>87</sup>El término “inducido” tiene que ver con los estímulos del gobierno del Alcalde Djalma Maranhão, por medio de la donación de tierras a los inmigrantes en la zona. La “ocupación espontanea” explica la forma como esta población se instaló, sin observar un plan urbanístico previo y las características medioambientales del área.

<sup>88</sup>Algunos de estos conflictos se profundizan en el capitulo conclusivo.



no realojo<sup>89</sup>) del barrio, que se definió como una de las primeras grandes favelas sobre las dunas en Natal. El segundo con la inclusión del barrio en el grupo de las Zonas Especiales de Recuperación Urbana [ZERU], cuya justificación reflejaba, en su momento, un adelanto del concepto de AEIS<sup>90</sup>.

Respecto a la reglamentación, cabe subrayar ante todo, que a pesar de la ley haberse aprobado en 1995, el proceso se desarrolló en el mismo periodo de la discusión y posterior aprobación del Plan Director de 1994 y observó diversos procedimientos de gestión que después se incorporaron al sistema de planeamiento del municipio, en especial la amplia participación ciudadana. Los detalles sobre el proceso y el contenido del reglamento son largos y ya fueron profundizados en otros trabajos sobre el tema<sup>91</sup>. Por ello subrayamos, tan sólo algunas referencias, tales como: la iniciativa y motivación de la reglamentación, incluyendo el proceso participativo y sus objetivos socio ambientales.

La principal motivación para la discusión de un reglamento específico que orientara la ocupación del suelo en el barrio tuvo origen en el movimiento de resistencia de la población respecto a la aprobación de un emprendimiento inmobiliario para fines turísticos, en una zona de dunas todavía no ocupada, fronteriza a la *Via Costera*, ubicada en las proximidades del *Farol de Mae Luiza*. El proyecto de construcción del “*Paradiso Mare Resort*”, que se presentó al ayuntamiento en 1991, reflejaba, también, el interés del mercado en dirección al barrio, en un contexto de crecimiento de la valorización inmobiliaria de toda la zona<sup>92</sup>.

La aprobación del proyecto en 1991 y la autorización para el inicio de las obras de terraplén desencadenaron una fuerte reacción popular<sup>93</sup>, dando como resultado diversas acciones, entre ellas el inicio del proceso de discusión sobre un posible reglamento para el barrio, involucrando a diversos actores sociales, con una destacada participación del movimiento de vecinos, de la Iglesia Católica<sup>94</sup>, y de la UFRN, por medio de algunos profesores y alumnos de su Departamento de Arquitectura. Éstos últimos fueron los responsables de la

---

<sup>89</sup>Los planes de realojo formaban parte de las estrategias dominantes de la Política de Vivienda entre las décadas de 1960 y 1970 (Capítulo 15 de esta Tesis).

<sup>90</sup>En el capítulo 4, hemos demostrado la evolución del concepto en la normativa urbanística brasileña, en la que consta la aparición casi simultánea de este concepto y lo de las ZEIS en Belo Horizonte y Recife.

<sup>91</sup>Véanse: Duarte (2011), Bentes y Trindade (2008), Barros y Maia (1992), Ataíde (1997) y las actas del Conplam, entre otros.

<sup>92</sup>Bentes y Trindade (2008), también citadas en Duarte (2011).

<sup>93</sup>La propuesta del emprendimiento fue recusada en el CONPLAM, en reunión que contó con participación activa del movimiento ciudadano del barrio (Duarte, 2011 y Bentes y Trindade, 2008).

<sup>94</sup>Los estudios y los moradores realzan la participación del Padre Sabino, en el proceso (Duarte, 2011, citando declaración de un morador del barrio).

elaboración de los estudios y la correspondiente propuesta en el año de 1992, que dio como resultado el reglamento final, aprobado en 1995.

El proceso de discusión y elaboración de la propuesta movilizó a toda la comunidad de *Mãe Luiza* durante los años de 1992 y 1993, siendo al final presentada al CONPLAM, como una iniciativa popular<sup>95</sup>. En este consejo, la discusión sobre la propuesta produjo muchos debates, que pusieron de relieve los intereses antagónicos de los sectores sociales allí representados respecto a los objetivos de la protección de la zona, y, obviamente, con fuerte resistencia del sector de la construcción civil. La propuesta fue, finalmente aprobada en agosto de 1994, e, incorporando las formulaciones del Plan de 1994, respecto a las ZEIS, fue publicada en la forma de la Ley 4.663 / 95, en agosto de 1995.

Respecto a los contenidos de la ley, cabe subrayar los que se fundamentan en el interés social y relacionan los parámetros urbanísticos con la producción, manutención y recuperación de la Vivienda de Interés Social<sup>96</sup>. Además la propuesta también adelantó la discusión sobre la protección del campo de dunas correspondiente al entorno del *Farol de Mãe Luiza* (Actual ZPA10), que estaba clasificado como ZPAs en el Plan de 1994, que todavía no se había reglamento. En estas dos perspectivas la ley estableció una zonificación para el barrio y un conjunto de parámetros urbanísticos para el barrio, que reflejaban las características morfológicas de un proceso de ocupación del suelo específico y consolidado (Figura 11.12). En la zonificación estableció tres categorías de *subzonas*: dos menos restrictivas (en grados diferenciados) y aplicadas a los espacios edificados (AO1 – Área de Ocupación y AOR2 – Área de Ocupación Restrictiva) y una aplicada a la zona de dunas (AC – Área de Conservación), que se orientaba hacia la protección del área<sup>97</sup>. Cabe subrayar que, en esta zonificación no se observa, nada destacable respecto a los espacios ocupados por las *favelas* delimitadas en Plan de 1994 como AEIS, reforzando la idea de uniformidad del conjunto urbano y que el barrio debería considerarse de forma integral.

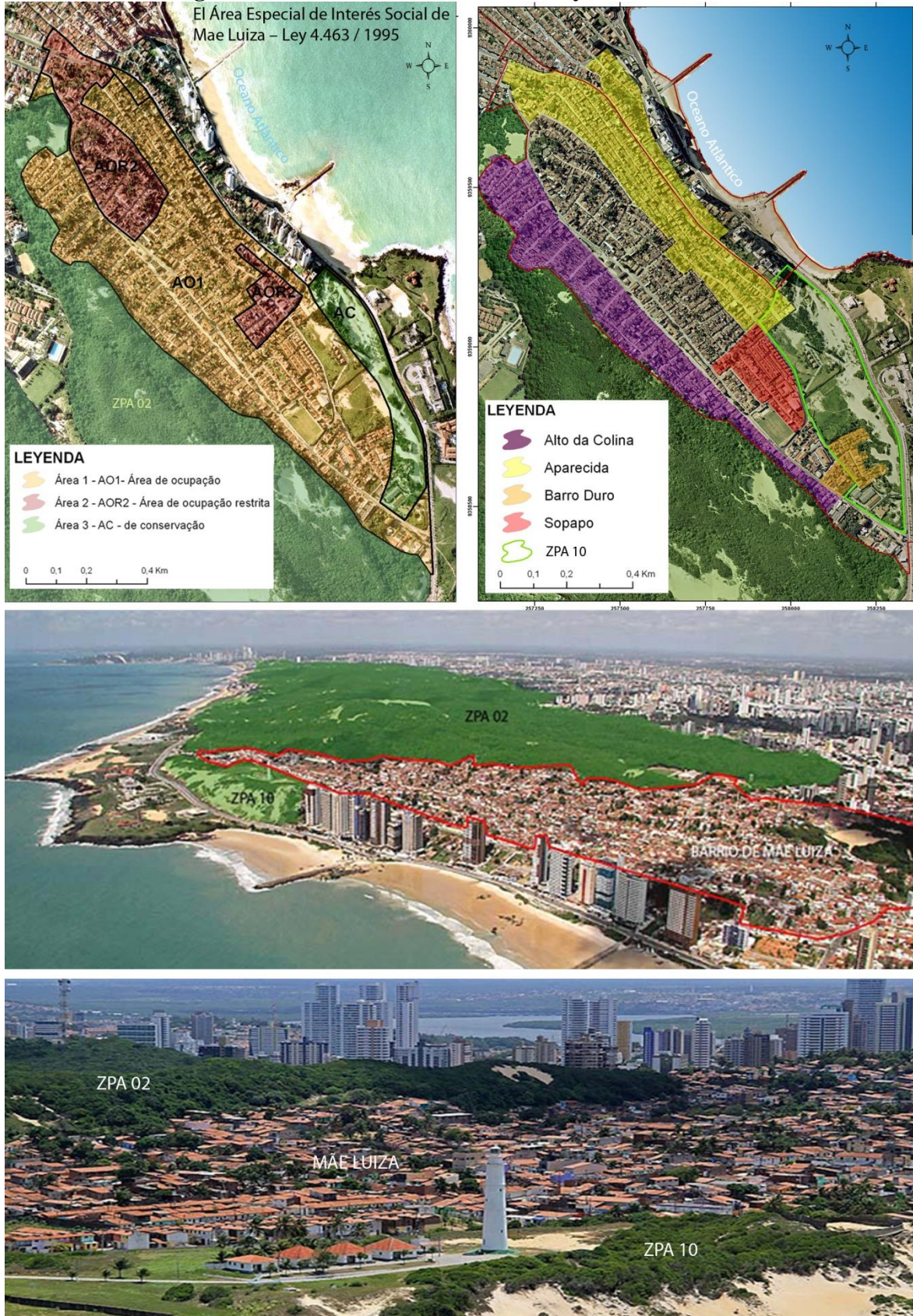
---

<sup>95</sup>Reunión Ordinaria n° 87 de noviembre de 1993 y Duarte, 2011, p. 268. El protagonismo del movimiento ciudadano de *Mãe Luiza* también se inscribe en la naturaleza de la proposición que se apoyó en las nuevas determinaciones constitucionales aplicadas a los instrumentos de democratización de la gestión para fundamentarla. Hasta entonces la responsabilidad de todas las propuestas discutidas en el consejo era del ejecutivo municipal.

<sup>96</sup>Estos contenidos reflejan los objetivos del estudio de la UFRN que fundamentó la propuesta y los principios y definiciones del Plan Director. Según puede verse en Barros y Maya (1992), también citadas en Duarte (2011) y Natal, 1995a.

<sup>97</sup>Traducción libre de: *Área de Ocupação* [AO1 ]; *Área de Ocupação Restrita* [AOR2] y *Área de Conservação* [AC] (Natal, 1995a).

**Figura 11.12. AEIS de Mãe Luiza - Ley 4.663 / 06 /1995**



Fuente: Natal (1995a), Canindé Soares (2010), Ministério Público Estadual (2012).

Dicha orientación se afirma en parámetros urbanísticos, que se aplican sin diferencias, a las dimensiones máximas de las parcelas y a los límites de las alturas de los conjuntos edificados, todas de acuerdo con los patrones tipológicos existentes en el barrio y su función socio ambiental<sup>98</sup>. Sin embargo, además de la zonificación, los parámetros urbanísticos produjeron muchas reacciones del sector inmobiliario y, desde entonces, han motivado diversas propuestas de alteración de la ley<sup>99</sup>. Este sector recusa la idea de protección de la fracción llana de las dunas, bajo la alegación de que el propio barrio ya la había ocupado.

En periodo reciente (desde 2011), en el contexto de los debates sobre la propuesta de reglamentación de la ZPA10, el reglamento de la AEIS de *Mãe Luíza*, otra vez, ocupó posición de relieve. En este caso, el protagonismo de las reacciones no se ha centrado solo en el sector inmobiliario, sino, también, en los moradores y los sectores técnicos involucrados, motivados por los conflictos entre los parámetros aplicados a la protección medioambiental de toda la ZPA y los aplicados a las *subzonas* (AO1 y AOR2) de la ley de la AEIS, en vigor. La naturaleza de algunos de estos conflictos se especifica en el capítulo siguiente, de conclusión de esta Tesis.

### *La AEIS del Complejo de favelas “Passo da Patria” - imprecisiones conceptuales y distanciamiento de la dimensión urbana*

Según hemos dicho, los reglamentos de las otras cuatro AEIS sólo se aprobaron después de los procesos de actualización del Plan de 1994, como parte de las acciones del gobierno del Alcalde *Carlos Eduardo Alves* en el campo de la vivienda de interés social, y se condujeron observando motivaciones distintas. Entre éstas, la que corresponde a la Ley 044 / 2002 de la AEIS del *Passo da Patria*, implica a un conglomerado de cuatro *favelas* (*Pedra do Rosario, Passo da Pátria, Areado y Pantanal o Ocidental de Baixo*), ubicadas en la zona central de la ciudad (barrio de la *Cidade Alta*). Las dos primeras pueden considerarse como algunos de los asentamientos precarios más antiguos de ciudad, las dos últimas<sup>100</sup>, como

---

<sup>98</sup> Parcelas máximas de 200m<sup>2</sup> y las restricciones a la reunión de parcelas, limitadas al uso institucional de interés público (Natal, 1995a, Art. 6º y 8º).

<sup>99</sup>En los momentos de actualización del Plan (1999) y en la revisión que resultó el de 2007, los debates sobre la AEIS de *Mae Luíza* y la reglas de control de la ocupación que orienta su reglamento, han sido algunos de los más intensos, según puede verse en Duarte, 2011.

<sup>100</sup> Las referencias al proceso histórico de estos asentamientos pueden verse en los capítulos 8 y 9 de la Tesis, además de Souza (2007) también en citada en Duarte (2011).

resultado de la expansión de las anteriores, se consolidaron en las décadas de 1960 y 1970. Además, la naturaleza de esta ubicación, en fajas de dominio de los ferrocarriles y Área de Preservación Permanente [APP], en los márgenes del Río Potengi, por lo tanto, también sujetos a inundaciones, fundamentaron la clasificación de estos asentamientos en el grado mediano de riesgo (3), según los análisis que constan en el capítulo 8 y en las Figuras 11.11 y 11.13.

Respecto a su proceso de reglamentación, esta AEIS fue la única que incorporó, aunque de forma parcial, algunos contenidos de gestión urbanística, siguiendo las orientaciones del Plan Director, destacando, en especial, el Plan urbanístico, en el que constaban los proyectos de mejoras urbanas, en especial de redes viales y de alcantarillado y los proyectos de mejoras y construcción de viviendas, así como de equipamientos públicos. El proceso también contemplaba el desarrollo de las primeras acciones de regularización de la tenencia en AEIS las que, debido a problemas de gestión y discontinuidad administrativa siguen pendientes de conclusión<sup>101</sup>.

Aunque algunos consideren esta acción de reglamentación como estrategia de consolidación del Plan Director respecto a las AEIS, la iniciativa y los contenidos de su desarrollo no reflejan las relaciones con la dimensión urbana de la materia, ni tan poco, con los instrumentos de gestión que conllevan. El proyecto, cuya elaboración tuvo inicio en 2001, y todavía no se concluyó, se elaboró como una de las prioridades del *Plano Estratégico Municipal para Asentamientos Subnormais* [Pemas]<sup>102</sup>, bajo la dirección de la Consejería de Trabajo, Vivienda y Acción Social del municipio [SEMTHAS], y por lo tanto, con énfasis en la vivienda aislada, y sin vínculos obligatorios con el planeamiento. En esta perspectiva, el proyecto, que se financió con recursos del Programa del gobierno federal, *Habitat-BID/Brasil*, formaba parte, principalmente, de las estrategias nacionales de la política de vivienda, mencionadas en el capítulo 5, no manteniendo ninguna relación con la política urbana.

---

<sup>101</sup> La situación de desarticulación de la gestión referida en el capítulo anterior.

<sup>102</sup> Véanse las referencias a este proyecto en los capítulos 7 y 8.

**Figura 11.13. La AEIS del Complejo de favelas *Passo da Pátria* – Ley 044/2002**



Fuente: Elaboración propia desde Idema (2006) Natal, 2002 y fotos de Ana Claudia Lima (2012)

En este contexto, la Ley de creación de la AEIS (Ley 044/ 2002), que se constituyó, principalmente, de una delimitación, se aprobó en el legislativo municipal a finales del 2002, sin someterse a los instrumentos de la política urbana del municipio planteado en el Plan, incluyendo los consejos consultivos (CONHABIN y CONPLAM). Por otra parte, aunque no haya incorporado todos los mecanismos de control de uso del suelo<sup>103</sup>, está ley, según señala Duarte también “puede considerarse como un avance en las acciones de regularización de tenencia del municipio, siendo la primera que tuvo insertadas en su texto, referencias explícitas a la aplicación del instrumento de concesión de uso especial referido en la Constitución Federal (Artículo 183)”<sup>104</sup>, luego reafirmado en el Estatuto de las Ciudades y en la Medida Provisoria específica de la materia, referida anteriormente.

Sin embargo, lo único que se ha ejecutado con algún éxito han sido las obras de mejoras urbanas, en especial las viales, que empezaron el 2003 y las aparcerías con la Consejería del Patrimonio de la Unión (gobierno federal) para viabilizar la regularización de las tierras

<sup>103</sup>El texto publicado, que consta con tan sólo cuatro artículos, no incluyó el anexo correspondiente (Anexo II) referido en su artículo 2°.

<sup>104</sup>Duarte, 2011, p. 281.

donde se ubica el complejo de favelas. Las acciones de mejoras y construcción de viviendas se han ejecutado parcialmente, incluso por discrepar de los datos catastrales respecto a la situación socio económica y el tiempo de residencia de la población, así como la división de las parcelas y el estado de consolidación de las unidades habitacionales, lo que también ha contribuido a retrasar el proceso de regularización de la tenencia<sup>105</sup>. En este caso, las dificultades también se evidencian en el propio modelo de gestión referido. Durante la ejecución del proyecto hubo varios cambios en su coordinación, que pasó a involucrar a otros organismos de la administración municipal, que no se encontraban estructurados para conducir, a un solo tiempo, las acciones de urbanismo, sociales y jurídicas implicadas en la materia. En el segundo gobierno del Alcalde Carlos Eduardo Alves, la coordinación del proyecto estuvo dividida en dos consejerías: la de obras municipales [SEMOB] y la de Vivienda (SEHARPE), ninguna con interés, competencia ni soporte burocrático suficientes para llevar a cabo las acciones de regularización de la tenencia. Según Maria Floresia dicho impás llevó a que la Consejería del Planeamiento [SEMURB] creara un grupo de trabajo específico para colaborar con las tareas implicadas en los procesos de regularización, en especial la actualización de los catastros<sup>106</sup>.

En los últimos años, desde la aprobación del actual Plan Director, incluso con las acciones para disminuir los obstáculos de la regularización, impuestas por otros organismos de gobierno, la situación ha venido cambiando, identificándose señales de un reinicio en la política habitacional, incluso en la vuelta de los instrumentos de gestión y de participación ciudadana al sistema de planeamiento, incluyendo el funcionamiento del CONHABIN, según hemos mencionado en el capítulo anterior<sup>107</sup>.

### *Las delimitaciones de las otras AEIS: Jardim Progresso. África, Nova Descoberta*

En lo que respecta a las otras nuevas AEIS señaladas, que son simples delimitaciones, sus procesos de constitución reflejan motivaciones y procedimientos administrativos y jurídicos distintos, sin ninguna articulación con las directrices del Plan Director, según puede verse

---

<sup>105</sup>Entrevista con la coordinadora del sector de planeamiento y control urbanístico de la Semurb (arquitecta Maria Floresia Pessoa y Silva) en 2006.

<sup>106</sup>Informaciones de la arquitecta Maria Floresia en entrevista con la autora.

<sup>107</sup>Las acciones forman parte de los esfuerzos para llevar a cabo el Sistema Municipal de Vivienda Interés Social [SMHIS].

en el Cuadro 11. 3<sup>108</sup>. De ellas, sólo la del África se definía como tal, según consta en el anexo II. Las dificultades más evidentes se expresan en los procesos de decisión y en los contenidos de sus parámetros legales, además de lo inadecuado de los espacios institucionales y aparatos burocráticos que le dieron soporte. Teniendo en cuenta dichas situaciones, los análisis que se presentan a continuación, sin destacarse en separado entre las AEIS, son más resumidas que las anteriores y cumplen, tan solo, el objetivo de informar sobre estos procesos y sus correspondientes evoluciones en el contexto de las reglamentaciones de las AEIS.

La AEIS del *Jardim Progreso* se creó bajo la iniciativa del gobierno estadual por medio de la Ley municipal nº 555/2004. El hecho de que no constara delimitada en el Plan de 1994, puede explicarse por encontrarse insertada en el “*loteamento Jardim Progreso*”, que, al igual que las *Vilas* y los demás *loteamentos irregulares*, aunque constaran en la definición de AEIS, no fueron delimitados en aquel plan debido a la ausencia de estudios específicos sobre ellos. Sin embargo, el área delimitada como AEIS del *Jardim Progreso*, así como todo el *loteamento* (Figura 11.14), constituyen algunos de los mayores asentamientos precarios de la Región Norte (barrio de *Nossa Senhora da Apresentação*)<sup>109</sup>. Su proceso de ocupación empezó a mediados de la década de 1990, según Silva en 1995, como parte de las ocupaciones ilegales de tierras de propiedad pública o semipública<sup>110</sup> y, aunque no presente grados de riesgo elevados en los términos analizados en el capítulo 12, presenta acentuada precariedad urbanística, con todo su perímetro insertado en la Mancha de Interés Social (Cuadro 11.3).

Respecto a su proceso de delimitación y, diferente de la AEIS del *Passo da Patria*, existen registros de que la propuesta se presentó al CONPLAM, habiendo sido aprobada sin restricciones, salvo por la observaciones de un miembro del consejo sobre la ausencia de detalles técnicos que fundamentaran los debates<sup>111</sup>. Respecto a esto, cabe subrayar, que la

---

<sup>108</sup> Conclusión similar también puede verse en Duarte (2011).

<sup>109</sup> El conjunto de los asentamientos precarios clasificados como favelas del barrio *Nossa Senhora de la Apresentação* (*Jardim Progreso*, *Alinça Jardim Primavera*, *Cidade Praia*, *Jose Sarney*) forman un continuo territorial que refleja la extensión e importancia de la precariedad urbanística de la región. Véase el anexo I de la Tesis, Natal (2007a) y Semurb (2008).

<sup>110</sup> Según Silva (2003), el proceso empezó en 1995, con la ocupación de los terrenos de un organismo del gobierno de la provincia (DATANORTE - *Companhia de Processamento de dados do RN*). Duarte especifica que, en 2001 el área ya contaba con aproximadamente 4.000 viviendas (Duarte, 2011, p. 289).

<sup>111</sup> Duarte (2011, p. 289) informa que la propuesta se aprobó en la 106ª Reunión Extraordinaria de este consejo, realizada en noviembre de 2003.



propuesta consistía, principalmente de un plan de realojo y regularización de la tenencia<sup>112</sup>, sin incorporar cualquier parámetro que pudiera orientar los futuros planes urbanísticos, o incluso, los proyectos de regularización de la tenencia presentada como justificación de la creación de la AEIS. De hecho, además de las coordenadas que orientan su delimitación, la ley que la instituye, en tan sólo tres artículos, se limita a autorizar al ejecutivo que elabore un Plan Urbanístico y sus correspondientes proyectos asociados, sin especificar cualquier regla de control urbanístico o medioambiental<sup>113</sup>.

**Figura 11.14. La AEIS del Jardim Progresso –Ley 5.555 / 03 / 2004**



Fuente: Elaboración propia desde Idema (2006), Natal (2004) y Semurb (2008).

La AEIS de la *Favela da África* se creó por medio de la Ley 5.681/2005 en el mismo contexto que motivó la creación de la del *Passo da Patria* y del *Jardim Progresso*. Aunque

<sup>112</sup>Afirmaciones de los técnicos de la SEMURB presentes a la reunión del consejo y confirmadas por la coordinadora del sector de vivienda de la SEHARPE (Eleonora Macedo), ambas extraídas de Duarte (2001, p. 289. 230).

<sup>113</sup> Natal, 2004b, Art. 2°.

bajo iniciativa del gobierno municipal, la propuesta para su delimitación también tuvo como objetivo crear las condiciones para llevar a cabo proyectos de realojo y mejoras de vivienda con recursos del gobierno federal, sin vinculación con estudios previos para ello y sin observar las determinaciones del Plan Director o la participación del organismo gestor del planeamiento urbano en el proceso de decisión.

El área que delimita ya formaba parte del grupo de las favelas clasificadas como AEIS en el Plan de 1994, (Figura 11.15), y se ubica en el barrio de la *Redinha* (Región Norte de Natal), en una zona que presenta elevados grados de fragilidad medioambiental, caracterizado por Dunas, vertientes y lagunas<sup>114</sup>. Dicha configuración se confirma en los análisis desarrollados en el capítulo 12, que clasificó este asentamiento como uno de los que presenta alto grado de riesgo (nivel 4), porque reúne cuatro entre los cinco criterios señalados en el Plan de Reducción de Riesgo [PMRR] para evaluar dicha condición. A estas características se añaden las precarias condiciones socioeconómicas de la población, justificando su inserción en la Mancha de Interés Social creada con el Plan de 2007.

Su proceso de ocupación se consolidó a mediados de la década de 1990, impulsados por acciones de realojo realizados en algunas favelas de Natal en este periodo, según puede verse en el Plan de Acción para la Vivienda Social que se elaboró como parte de la base de datos que fundamentó el Plan de 1994<sup>115</sup>. En realidad, este documento, además de fundamentar los estudios para el Plan de 1994, se elaboró teniendo como objetivo demostrar el estado de la cuestión sobre la vivienda social para atender a los intereses de un programa nacional de intervención en asentamientos precarios, que ponía en marcha sus primeras acciones: el Programa *Habitat-BID/Brasil*, que tuvo en la *favela da África*, ubicada en Natal, su experiencia pionera, que se orientaba, principalmente por la ejecución de proyectos de infraestructura urbana, mejoras de viviendas y regularización de la posesión, según demuestra Emanuele Arimateia en sus estudios sobre el tema<sup>116</sup>. Por otra parte, fue por medio de esta experiencia que se delimitó, por primera vez, el área ocupada por este asentamiento, clasificada como prioritaria para acciones urbanísticas y de

---

<sup>114</sup>Dichas unidades medioambientales realzan las otras dos categorías implicadas en esta AEIS: APPs (Dunas, lagunas) y riesgo de desmoronamiento de barreras (vertientes).

<sup>115</sup>IPLANAT, 1994. Este documento comprueba la existencia de este asentamiento en el grupo de los clasificados como favelas en aquel plan, en la dirección contraria a la que afirmó Duarte (2011), respecto a que la ley de esta ZPA no debería denominarse reglamentación, porque no habría una ley anterior que indicara dicha pendencia.

<sup>116</sup>Emmanuela Arimatéia, 2006.

reglamentación<sup>117</sup>, por medio del Decreto Ley N° 4.985 / 1993<sup>118</sup>. Éste decreto declaró de utilidad pública para fines de desapropiación y regularización de la posesión el área delimitado por un polígono que definiría el perímetro del Proyecto urbanístico (...) <sup>119</sup>, el que consta en la Figura 11.15.

Como puede verse, las acciones anteriores sobre esta favela ya habían considerado como prioritaria la necesidad de la regularización de la tenencia. Sin embargo, la ley que reglamenta esta AEIS, que se aprobó doce años después de la publicación del decreto referido, no incorporó las coordenadas de sus delimitaciones, ni, tampoco, los parámetros urbanísticos que deberían orientar el proceso de reglamentación y de regularización mencionados en su Art. 2º<sup>120</sup>. Respecto a estas referencias, Duarte llama la atención sobre el hecho de que los procesos de regularización por medio de la Usucapión Urbana previstos en la ley no consideran la situación de vulnerabilidad socio ambiental del asentamiento. Otro aspecto a considerarse tiene relación con el proceso de aprobación de la ley. Hay registros de que la propuesta de reglamentación de ésta AEIS sólo se presentó al CONPLAM<sup>121</sup>, aunque sin provocar grandes discusiones.

Como puede verse, las acciones anteriores sobre esta *favela* ya habían considerado como prioritaria la necesidad de la regularización de la tenencia. Sin embargo, la ley que reglamenta esta AEIS, que se aprobó doce años después de la publicación del decreto referido, no incorporó las coordenadas de sus delimitaciones, ni, tampoco, los parámetros urbanísticos que deberían orientar el proceso de reglamentación y de regularización mencionados en su Art. 2º<sup>122</sup>. Respecto a estas referencias, Duarte llama la atención sobre el hecho de que los procesos de regularización por medio de la Usucapión Urbana previstos en la ley no consideran la situación de vulnerabilidad socio ambiental del asentamiento. Otro aspecto a considerarse tiene relación con el proceso de aprobación de la ley. Hay registros de que la propuesta de reglamentación de ésta AEIS sólo se presentó al CONPLAM<sup>123</sup>, aunque sin provocar grandes discusiones.

---

<sup>117</sup> Según criterios establecidos en el Plan de acción para la vivienda social (IPLANAT, 1994)

<sup>118</sup> Natal, 1993.

<sup>119</sup> Traducción libre de Arimateia, p. 50 y 51.

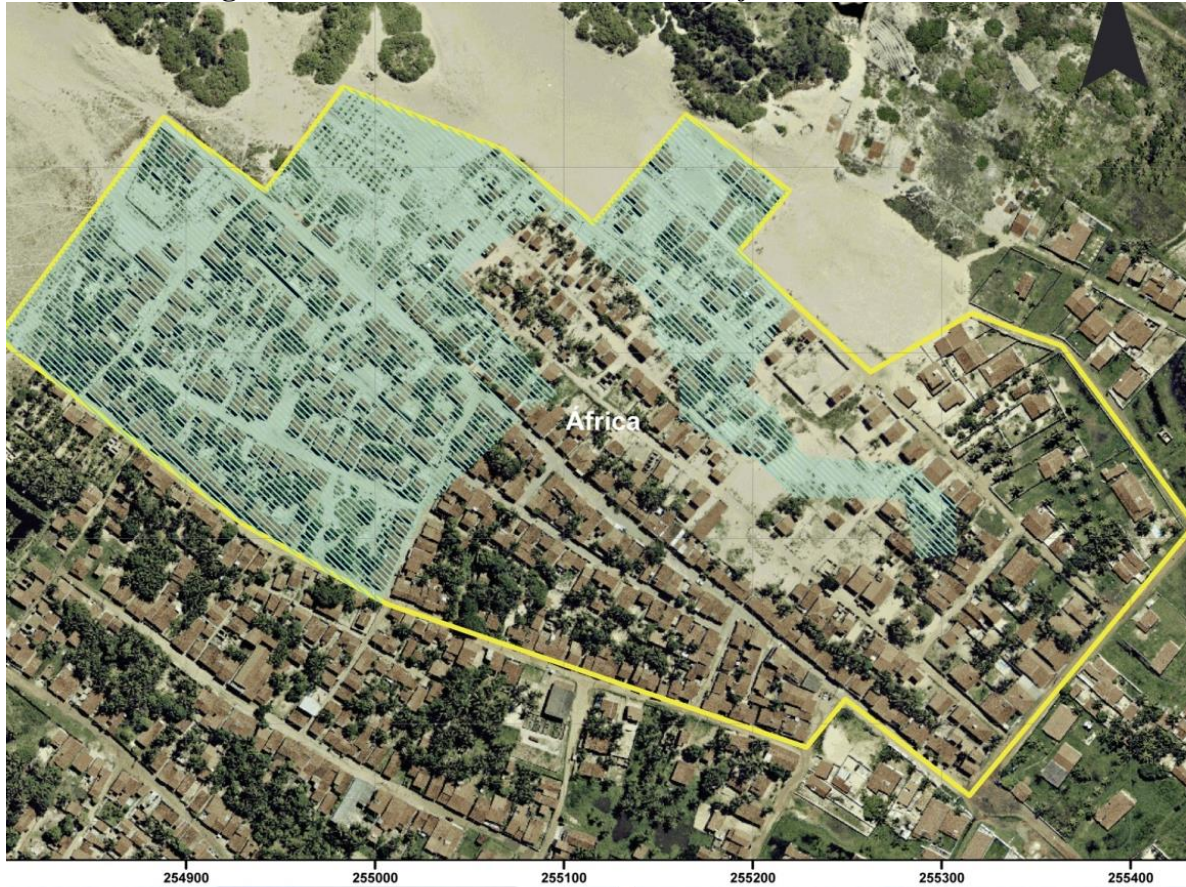
<sup>120</sup> Natal, 2005b y Diário Oficial do Município [DOM], Ano V, N° 789, de 23 de setembro de 2005.

<sup>121</sup> Actas de la 141º Reunión Ordinaria realizada en 25 de febrero de 2005, también citada por Duarte, 2011.  
La propuesta no se presentó al CONHABIN.

<sup>122</sup> Natal, 2005b y Diário Oficial do Município [DOM], Ano V, N° 789, de 23 de setembro de 2005.

<sup>123</sup> Actas de la 141º Reunión Ordinaria realizada en 25 de febrero de 2005, también citada por Duarte, 2011.  
La propuesta no se presentó al CONHABIN.

**Figura 11.15. La AEIS de la *Favela da África* – 5.681 / 2005**



Fuente: Elaboración propia desde Idema (2006), Natal (2005) y Semurb (2008)

En cuanto a la AEIS de *Nova Descoberta*, esta se creó a partir de una iniciativa del legislativo municipal, por medio de la Ley 0246 /2006 y, diferente de las anteriores, fue promulgada, sin el acuerdo del ejecutivo. La forma como la ley se promulgó refleja como se condujo el proceso, que no contó con la participación directa del ejecutivo, en los términos establecidos en Plan Director, incluyendo la ausencia de discusión en los Consejos sectoriales (CONHABIN Y CONPLAM). Ésta acción se promovió por medio de un consorcio de organismos públicos estatales y entidades profesionales y académicas<sup>124</sup>, bajo la dirección del Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía [CREA]<sup>125</sup> y tuvo como principal objetivo “desarrollar *una experiencia piloto* de regularización de la tenencia, en una realidad específica, para fundamentar el desarrollo de otras acciones similares en el municipio”<sup>126</sup>.

Sin embargo, a pesar de los argumentos respecto a la posibilidad de materializar una experiencia en regularización de la tenencia, la propuesta no observaba los trámites establecidos en el sistema de planeamiento, por medio del Plan Director para dichos proyectos. Además, el área delimitada no constaba en el Plan de 1994, así como no consta en las nuevas categorías de AEIS establecidos para las AEIS en el Plan 2007, hechos que reforzaron la comprensión de Duarte respecto a la inadecuación de la ley, denominándola de “una iniciativa sui generis y sin coordinación”<sup>127</sup>. Por otra parte, desde la perspectiva de la presente Tesis, hay que considerar, que la fracción del barrio de *Nova Descoberta*, afectada por la casi totalidad de la AEIS (Figura 11. 16) presenta características físico espaciales y socioeconómicas que corresponden a algunos de los criterios establecidos en los dos planes, pudiendo, por ello, clasificarse en esta categoría de Área Especial, siempre que, mediante estudios fundamentados que le corresponda. Éste barrio, aunque no forme parte de la MIS, alberga una grand cantidad de *vilas* (planes de 1994 y 2007), debido a su proceso de ocupación, impulsado entre las décadas de 1940 y 1950, cuya población no alcanza los tres salarios mininos de renta establecidos como referentes en el actual Plan Director para la clasificación de diversas categorías de AEIS. Además, el proyecto tampoco consideró la

---

<sup>124</sup>Entre ellos algunos organismos estatales como la SETHAS [*Secretaría Estadual de Trabalho, Habitação y Assistência Social*] SEARA [*Secretaría Estadual de Assistência para a Reforma Agraria*], y Defensoría Pública do Estado do RN, además de la UNP [Universidad Potiguar], y el propio CREA.

<sup>125</sup>Traducción libre de *Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia* [CREA]. El proyecto formaba parte del Programa de Ingeniería Pública desarrollado por aquel organismo, según informaciones de su coordinadora, la ingeniera Eleonora Macedo, en entrevista con la autora.

<sup>126</sup>La ingeniera Eleonora Macedo, reafirma los términos del proyecto, en carta presentada a los sectores involucrados, en junio de 2006.

<sup>127</sup>Duarte, 2011, 283.

presencia de dos favelas ubicadas en el entorno del área delimitada y en la zona de conflicto social ambiental con la ZPA2 (Parque das Dunas), que podría insertarse en su perímetro, según pude verse en la Figura 11.16.

**Figura 11.16. La AEIS de Nova Descuberta – Ley N° 0246 / 2006**



Fuente: Elaboración propia desde Natal (1993, 2007a) y Ministerio Público do RN (2010).

Cabe subrayar, que el texto aprobado tampoco consideró este aspecto, según subrayó la representante del organismo gestor de planeamiento, explicando la negativa y resistencia del ejecutivo en participar en el proyecto<sup>128</sup>, según puede comprobarse en su propio texto y anexos. En éstos, la delimitación del perímetro de la AEIS, así como los parámetros urbanísticos establecidos para el proceso de regularización no reflejan las particularidades

<sup>128</sup>Arquitecta Maria Floresia Pessoa en entrevista a la autora de la Tesis.

socio espaciales del lugar, ni corresponden a las determinaciones del Plan Director (incluso en la concepción) o del Estatuto de las Ciudades. Al parecer, consiste, principalmente, en una acción de regularización de posesión, que podría aplicarse a cualquiera otra situación urbanística, y no específicamente a las AEIS. Sobre ésta, la ley de *Nova Descoberta* tampoco especifica el instrumento que debería aplicarse a las situaciones irregulares, dificultando la comprensión sobre sus objetivos<sup>129</sup>.

Los hechos descompasados, presentes en todos los procesos de reglamentación o delimitación de las AEIS, manifiestan las dificultades de los organismos gestores de la política urbana y medioambiental para llevar a cabo las acciones que les corresponden, para materializar la democratización del acceso a la ciudad de forma amplia e irrestricta, en los términos preconizados por el marco normativo del país en todos los ámbitos. En el caso del municipio, ya son más de 20 años desde la aprobación de los primeros instrumentos (Código del Medioambiente y del Plan Director de 1994) en este nuevo contexto, siendo poco significativas las acciones que se materializaron en esta perspectiva.

Respecto a las ZPAs, aunque se considere como avance la aprobación de los cinco reglamentos analizados, estos corresponden a, tan sólo mitad de las áreas delimitadas, que ya demandan ajustes, sea para adaptarse al nuevo Plan Director, sea por las situaciones de conflictos socio ambientales que se han producido. En cuanto a las AEIS, los problemas son aún más graves, teniendo en cuenta que, además de los retrasos en casi el cien por ciento de los procesos de reglamentación, y, por consiguiente, de sus respectivos planes de regularización urbanística y de la tenencia, el abordaje de la materia debe ahora ajustarse al Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social y a la consideración del problema desde la perspectiva socio ambiental, en los términos también definidos en el Plan Director. Los procesos analizados demuestran que hace falta profundizar en el tema y, principalmente, definir estrategias que orienten en la democratización de la gestión, para involucrar, de forma continuada, no sólo a los sectores técnicos y administrativos, sino, también a toda la ciudadanía. Un nuevo abordaje de estos temas puede conducir a una mejor comprensión y también mejor solución de los conflictos presentes en gran parte de las AEIS y entre estas y las ZPAs, según se demuestra con ejemplos, en el capítulo siguiente, a modo de conclusión de la Tesis.

---

<sup>129</sup>El Plan Director de 2007 establece que, en las acciones de regularización de la tenencia, el poder público podrá “utilizar la Concesión del Derecho Real de Uso o la Concesión espacial para fines de Vivienda y otros instrumentos jurídicos y urbanísticos definidos en legislación municipal, estadual o federal que les sean adecuados” (Natal, 2007a, Art. 27, I).

## **Capítulo 12 - Conclusiones**

### **LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y APUNTES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES**

El protagonismo del municipio de Natal en la puesta en marcha de los instrumentos de gestión que sostienen la actual política urbana brasileña no se ha convertido en hechos concretos en todas las dimensiones que involucra. Aparte de las reglas de control urbanístico y medioambiental que han estructurado sus últimos Planes Directores (1994 y 2007), en especial las que orientan el nuevo diseño de la zonificación territorial, definidas como de aplicación inmediata, las acciones relacionadas a los demás instrumentos han tenido que enfrentar a muchas dificultades para su realización. Entre ellas, según hemos visto en los capítulos anteriores, la consolidación del sistema de planeamiento y gestión y la reglamentación de los espacios especiales, definidos como Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs] y Áreas Especiales de Interés Social [AEIS], incluyendo en esta última, sus respectivos procesos de regularización urbanística y de la tenencia. En lo que respecta a los procesos de reglamentación de estos espacios, que afectan a las relaciones entre los espacios naturales protegidos y los asentamientos precarios allí ubicados, dichas dificultades han contribuido a retrasar la adopción de medidas dirigidas a la gestión, con o sin resolución, de los conflictos socio ambientales que conllevan.



Teniendo en cuenta que la comprensión de la naturaleza de estos conflictos constituye el objeto motivador y conductor de esta Tesis, le dedicamos atención especial en este capítulo, clasificando estos a partir de las delimitaciones apuntadas en la introducción y relacionándolos con las dimensiones institucionales y físico espaciales implicadas, según se ha profundizado en los capítulos anteriores referentes a Brasil y, en especial, al municipio de Natal<sup>1</sup>. Por medio de esta última, puede comprobarse la presencia de conflictos en casi todas las ZPAs, reglamentadas o no, manifestados en los espacios ocupados por los asentamientos precarios informales, definidos como *favelas*, en diferentes intensidades y grados de vulnerabilidad socio ambiental.

En esta perspectiva el análisis de los conflictos se hace en dos niveles: el institucional y el territorial. El primero, más general, en el que se ponen de relieve los grupos que se manifiestan en la dimensión de la gestión y la regulación y el segundo, más específico, por medio de una muestra, en la que se seleccionan algunas situaciones de conflictos socio ambientales, entre las ZPAs y las AEIS clasificadas como *favelas* o los espacios así reglamentados a partir de esta definición<sup>2</sup>. El capítulo también contiene algunas reflexiones sobre otras temáticas que se pusieron de relieve en el desarrollo de la investigación y no se han podido profundizar y que se presentan como nuevos apuntamientos de investigación. Entre estas, se subrayan las situaciones pendientes de regularización de las AEIS y de reglamentación de las ZPAs y sus implicaciones en el control del deterioro medioambiental del territorio. Respecto a las ZPAs también se pone de relieve el papel que desempeñan (o pueden desempeñar) en el sistema de espacios libres de Natal, en cuanto elemento estructurador de un nuevo enfoque para el planeamiento urbano y medioambiental.

A partir de estos contornos el capítulo concluyente de la Tesis se estructura en tres apartados. En el primero, más amplio, se presenta un panorama de los conflictos en las dos dimensiones referidas, siguiendo la estructura de análisis sobre la puesta en marcha de los instrumentos de planeamiento presentadas en los capítulos 10 y 11; En el segundo las situaciones pendientes de regularización urbanística de las AEIS que pueden contribuir a generar o profundizar antiguos y nuevos conflictos y los apuntes para las nuevas investigaciones y el cuarto las conclusiones generales de la Tesis.

---

<sup>1</sup> Las referencias a los conflictos en España constan de los capítulos correspondientes, en la Parte 1 de la Tesis, capítulos 6 y 7.

<sup>2</sup> La AEIS del barrio de *Mãe Luiza* se define como un asentamiento precario (o barrio popular) que, además de albergar diversas *favelas*, presenta características morfológicas similares a éstas en gran parte de su extensión.

## **Los conflictos socio ambientales en su dimensión institucional: discrepancias en la regulación y dificultades de la gestión**

La consideración de los conflictos en la dimensión institucional pone de manifiesto el (y las dificultades de) funcionamiento de las estructuras de gobierno y mediación de los sistemas de gestión de las políticas urbana y medioambiental del municipio de Natal, creadas desde la década de 1990. Como tales se consideran los que radican en el interior propio Estado o entre éste y la sociedad, cuando disputan sus intereses en la puesta en marcha de las nuevas estrategias de gestión, en especial, según hemos señalado a lo largo de la Tesis, las aplicadas al reconocimiento simultáneo de los derechos a un medioambiente sano y a una vivienda digna, que se introdujeron como directrices de la Política urbana del municipio desde el Plan Director de 1994. Entre estas se ponen de relieve las dirigidas a la protección de los espacios naturales, por medio de la creación de las ZPAs, y a la regularización urbanística de las *favelas* o asentamientos precarios similares, clasificados como AEIS, que se traducen, en el esfuerzo normativo y administrativo para llevar a cabo un nuevo formato de política urbana, que articule las acciones implicadas con la vivienda y el medioambiente.

Dichos contornos, otorgan a los conflictos señalados un fuerte énfasis en lo jurídico, considerando que estos se evidencian a partir de una supuesta inadecuación o irregularidad de los asentamientos informales frente a las normativas urbanísticas y medioambientales. Por otra parte, aunque la actitud del Estado por medio de la regulación, sugiera una nueva forma de intervenir en estos asentamientos, incluyendo la adopción de nuevos criterios medioambientales, los conflictos en su interior también ponen de manifiesto los límites y las disputas de competencias administrativas para gestionar la ciudad, implicando, muchas veces, a las diferentes esferas de gobierno (federal, estadual y municipal).

De hecho, en este contexto se insertaron algunas de las cuestiones planteadas en el proyecto original de la Tesis, como: *¿Cuales son los límites y contornos de los llamados instrumentos de gestión aplicados al control de la ocupación del suelo y a la protección del patrimonio ambiental?* y *¿Cuales son los límites de las nuevas normativas aplicadas a la regularización urbanística de los asentamientos informales, frente a una realidad desigual y excluyente, y las posibilidades de superación de las dificultades institucionales?*

Según hemos visto en los dos capítulos anteriores, desde 1994, alineada con las determinaciones constitucionales nacionales, la nueva política urbana y medioambiental del

municipio de Natal definió el Plan Director como su principal instrumento de gestión. Éste plan incorporó, además de las estrategias aplicadas a la protección medioambiental y a la garantía del derecho a la vivienda y a la ciudad, las que orientan hacia la democratización de la gestión en todos los campos de acción implicados. Dichas estrategias se afirmaron, y se ampliaron, en el Plan actual, en vigor desde 2007, a pesar de las dificultades de ponerlas en marcha, que se traducen en los conflictos que a continuación analizamos.

*Los conflictos que reflejan límites de competencias en la aplicación de los instrumentos de gestión: Entre lo nacional y lo local*

Una de las primeras expresiones de conflictos manifestados en el interior del Estado se ha evidenciado en las discrepancias respecto a la puesta en marcha del orden legal de ámbitos municipal y nacional. De hecho, los fundamentos del nuevo marco urbanístico y medioambiental del municipio, en vigor desde la década de 1990, que orientan al establecimiento de reglas que garanticen el acceso a la ciudad para todos, radican en los cambios del nuevo marco normativo federal, que empezó con las directrices constitucionales de 1988 y se confirmó en la Ley nacional de Desarrollo Urbano, el Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001<sup>3</sup>.

Muchas de estas reglas se incorporaron al Plan Director de 1994 que, siendo definido como el principal instrumento de la política de desarrollo urbano del municipio, fue uno de los primeros del país en aprobarse en este contexto, adelantándose, incluso, al Estatuto de la Ciudad, lo que ha conllevado muchas incertidumbres respecto a la autonomía del municipio y la seguridad jurídica para poner en marcha los instrumentos de gestión que incorporó. En este sentido, lo que podría considerarse como avance, con la introducción de los instrumentos que orientan el cumplimiento de la función social de la propiedad, en la práctica, no se materializó, muchas veces bajo la alegación de que el municipio no tenía competencia al respecto, mientras no se aprobaran las respectivas leyes nacionales.

En este grupo se incluyen todos los instrumentos previstos en la Constitución Federal (1988), como el Impuesto Territorial Urbano Progresivo en el tiempo [IPTU], la parcelación o edificación obligatoria, que deberían aplicarse a los inmuebles no utilizados o subutilizados para garantizar la adecuada utilización de la infraestructura instalada y por un

---

<sup>3</sup> Brasil, 1988 y 2001.

freno a las estrategias de valorización inmobiliaria que se materializan con la retención de tierras ociosas. Otros, como la *Outorga Onerosa* para edificar por encima de los parámetros básicos, como medio para establecer reglas igualitarias de acceso al suelo urbano<sup>4</sup>. Este, aunque se haya instituido como de aplicación inmediata, ha producido el rechazo del sector inmobiliario y de parte del equipo técnico, habiéndose convertido en materia permanente de conflictos en el interior del Estado y entre este y la sociedad, y, por ello, incorporado diversos ajustes en los procesos de actualización y revisión del plan.

En lo que respecta a las materias medioambientales, de vivienda y de democratización de la gestión, los conflictos se presentan en dos niveles: en las disputas por competencias entre los organismos de gestión y el no reconocimiento de los derechos en su forma plena, que se presentan en contenidos, grados e intensidades distintas respecto a las tres materias. Las disputas por competencias se han revelado, principalmente en la materia medioambiental; en la que se superponen competencias de distintas esferas de gobierno. Por otra parte, las dificultades para el reconocimiento de los derechos se evidencian en las (o ausencia de) acciones relacionadas con la vivienda y con el diseño del sistema de planeamiento que establece la estructura de participación ciudadana, como medio para la democratización de la gestión. Además, a pesar de que la política urbana incorpora una nueva concepción de gestión que se basa en la acción sobre los espacios protegidos a partir de una comprensión que reconoce como legítimas las prácticas de apropiación del suelo para fines sociales consolidadas, hay que destacar, los conflictos que aún emergen de los objetivos antagónicos entre los intereses de protección del medioambiente y el reconocimiento de los asentamientos informales ubicados en estos espacios.

Respecto a la materia medioambiental cabe recordar el escenario de la protección antes de la década de 1990 y los agentes públicos y privados implicados en ella. Según hemos demostrado en el capítulo 9, las referencias a la protección del medioambiente en el municipio pueden encontrarse en los enunciados de los planes urbanísticos de la primera mitad del siglo XX, a pesar de la poca eficacia, debido a la ausencia de reglas de control de la ocupación del suelo correspondientes. También hemos revelado algunas iniciativas más concretas, llevadas a cabo a partir de los planes de la segunda mitad del siglo XX, en especial el de 1984, que incluyó en su zonificación funcional la categoría Zona de Preservación [ZP], especificada en dos niveles: el moderado [Zona de Preservación

---

<sup>4</sup> Véanse los fundamentos del instrumento en el capítulo 10.

Moderada - ZPM] y el estricto [Zona de Preservación Rigurosa - ZPR]<sup>5</sup>. En esta delimitación aquel plan incorporó gran parte de los espacios naturales actualmente definidos como ZPAs, dos de ellos como ZPR: el *Parque Estadual das Dunas* (actual ZPA 2) que se había creado en 1977, bajo la iniciativa del Gobierno de la provincia y el *Morro do Careca* (actual ZPA 6). Actualmente, este *Parque* forma parte del Sistema de Unidades de Conservación del estado del Rio Grande del Norte, esfera de gobierno responsable de la gestión de su protección y fiscalización de las actividades que allí se realizan.

Los otros espacios delimitados en la categoría de Preservación, que involucraban a diversos tipos de unidades naturales, quedaron libres de cualquier tipo de protección, incluso en el ámbito municipal, teniendo en cuenta que la acción de aquel plan estuvo limitada a la clasificación en la zonificación funcional, no introduciendo las reglas de control urbanístico o medioambiental que corresponderían a sus especificidades. En este sentido, el municipio tampoco creó estructuras administrativas que garantizaran la puesta en marcha de la zonificación. Por otra parte, la ocupación o utilización de estos espacios también ya estaba sometida a las restricciones establecidas en el Código de los bosques, en vigor desde el 1965, y en la ley que establece la Política nacional del medioambiente<sup>6</sup>.

Sin embargo, algunos de estos espacios forman parte de la gran superficie ocupada y controlada por las fuerzas militares nacionales (Ejército, Marina y Aeronáutica), que se instalaron en Natal desde la década de 1940, debido a la participación del municipio en la segunda guerra. Entre estos espacios destacan los extensos campos de dunas ubicados en el litoral Este, como los definidos como *Parque das Dunas* y *Morros do Careca* y *Mãe Luiza*, además de la superficie aplanada en los márgenes del *Rio Potengi* y el entorno de la *Fortaleza dos Reis Magos*.

En este contexto radican algunos de los actuales conflictos de gestión en estos espacios, que reflejan las disputas por las competencias entre las esferas de gobierno federal, estadual y municipal. Por una parte, las dos esferas de gobierno, federal y estadual, que hasta finales de la década de 1980 ejercían, de forma aislada, el total control sobre la gestión sobre estos espacios, no han aceptado la interferencia del municipio, siempre cuando los intereses se

---

<sup>5</sup> Véanse el Plan Serete, referido en capítulo 9 y zonificación del Plan de 1984 (Figuras 9.7 y 9.8).

<sup>6</sup> *Lei Federal N° 4.771/1965* (Brasil, 1965) y *Lei N° 6.938/1981* (BRASIL, 1981), respectivamente. Actualmente también se encuentran sometidos a la *Lei N° 9.985/2000* que establece el *Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC* (Brasil, 2000) y la *Lei federal N° 9.605/1998* que establece las penalidades para los *Crimes Ambientales*. (BRASIL, 1998).

presentan contrapuestos. Aunque se reconozca que el buen nivel de protección de estos espacios se haya mantenido en gran medida, debido a la presencia de este contingente militar, desde la década de 1990, el municipio se ha enfrentado a dificultades para ejercer sus prerrogativas de principal organismo gestión del suelo urbano, según establece la Constitución de 1988. Estas se pusieron de relieve, por primera vez, en la resistencia del sector a las nuevas reglas de control de las alturas de las edificaciones en el entorno del *Parque das Dunas*<sup>7</sup>, en vigor desde el Plan de 1994. Más recientemente, desde 2010, en la resistencia de estos sectores a los nuevos parámetros urbanísticos de las propuestas de reglamentación de las ZPAs, alegando que estos, siendo más restrictivos a los patrones de ocupación del suelo practicados hasta entonces, interfieren en la autonomía del sector y dificultan la expansión de la estructura física de que necesitan las unidades militares.

Tratándose del *Parque das Dunas*, su clasificación como Unidad de Conservación estadual, también ha dificultado la acción del municipio y, por lo tanto, retirando su autonomía, sobre el control de la ocupación del suelo en su interior o bordes. Los instrumentos de gestión del Parque se aprobaron en el ámbito estadual y se reconocieron como parte de la legislación urbanística municipal, siendo ésta considerada como la correspondiente a la reglamentación de la ZPA 2. Sin embargo, no hay consenso respecto a la total coincidencia de las superficies de estas dos unidades, *Parque das Dunas* y ZPA 2, habiendo algunos informes que alegan que los límites territoriales de la ZPA 2 exceden a los del Parque, debiendo por ello ser objeto de reglamentación propia. Mientras tanto, bajo la alegación de que esta fracción urbana no se encuentra sometida a las mismas restricciones urbanísticas y medioambientales aplicadas a la Unidad de Conservación (el Parque), el municipio ha tenido que enfrentar diversas situaciones de conflictos, tanto con el ejército, como con el gobierno de la provincia, implicando muchas veces a la ciudadanía. Estos segmentos, han presentado diversas propuestas de utilización de estos espacios<sup>8</sup>, debido a su ubicación, en una zona de expansión y fuerte valorización inmobiliaria al sur (barrios de *Ponta Negra* y *Capim Macio*) de la ciudad<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Las reglas se fundamentaron en la ampliación de la protección del paisaje por medio de la valorización de los campos visuales hacia el parque.

<sup>8</sup> Esta área es utilizada para ejercicios y entrenamientos militares.

<sup>9</sup> El ejército ha señalado con propuestas para construir un parque de viviendas y el gobierno de la provincia con propuestas de ampliación de la anchura de la Av. Roberto Freire, que conecta los barrios de las Regiones Sur y Este, siendo también uno de los más importantes ejes turísticos del municipio y de la Región Metropolitana de Natal.

Por otra parte, los conflictos entre el gobierno municipal y el estadual y entre estos y la ciudadanía, respecto al *Parque das Dunas*, no se han limitado a la fracción señalada, siendo casi permanentes en las acciones que implican a sus límites Este y Norte, al margen de la *Vía Costeira* y de *Mãe Luiza*, respectivamente, y que han amenazado o afectado a los campos de dunas y del bosque tropical que fundamentan su protección. El primero por medio de los proyectos de interés del gobierno estadual que, adelantándose al municipio y bajo la alegación de que estos objetivan mejoras en la infraestructura vial y turística, han amenazado con constantes propuestas de ampliación de la anchura de la *Vía Costeira*, hacia el parque; el segundo debido a las dificultades de dialogo entre los dos ámbitos de gobierno, para contener el avance de la ocupación irregular en *Mãe Luiza* en los bordes del Parque, según se profundiza a continuación y más adelante, en los análisis sobre los conflictos territoriales.

*Los conflictos entre las acciones medioambientales y de vivienda: límites y dificultades de superación*

De este grupo de conflictos se subrayan especialmente los relacionados con la prevalencia del interés medioambiental sobre el social, que reflejan las diferencias de actitud del Estado en la puesta en marcha de la nueva política urbana en ámbitos nacionales, y sus reflejos en los municipios. Estas se evidencian, en especial, en las dificultades para llevar a cabo, en la línea de la igualdad de derechos y de la sostenibilidad democrática que la fundamentan, las directrices de articulación entre las diferentes dimensiones sectoriales, en especial, la del planeamiento y la regulación, la medioambiental y la de vivienda, a pesar del soporte del marco normativo y del esfuerzo de algunos organismos de gestión nacionales y locales.

A parte de la necesidad de poner en marcha los objetivos de la política en los tres campos señalados, cabe destacar que la prevalencia del saber técnico en el discurso medioambiental ha fortalecido, también en Natal, el predominio de la matriz de la modernización ecológica, por medio de acciones que someten los intereses y derechos de grupos sociales aislados a los que se consideran como de toda la ciudad, como las dirigidas al control de los recursos naturales, debidas a su escasez, en especial, las que plantean la conservación de la calidad del agua y también del paisaje. Entre estas, las que han dado como resultado las estrategias de regulación de las actividades humanas en los espacios protegidos, implicando las

relaciones entre estas y la vivienda social informal, así como, entre estas y los instrumentos de democratización de la gestión.

La prevalencia de un tipo de derecho sobre el otro puede comprobarse cuando, en la puesta en marcha de las acciones de reglamentación del Plan Director, a pesar de la lentitud general del proceso, se ha dado preferencia a las relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la protección medioambiental, en relación con las que atañen a la vivienda social. En este sentido, las acciones dirigidas a la delimitación / reglamentación de las Zonas de Protección Medioambiental [ZPAs] han ocupado una posición de relieve, frente a las Áreas Especiales de Interés Social. Entre los diez espacios insertos en esta Zona, que ocupan un 37 por ciento de la superficie del municipio, cinco se reglamentaron antes de la aprobación del Plan Director de 2007 y las otras cinco se encuentran con sus propuestas concluidas y en fase de discusión pública (Cuadro 11.1 y 11.2 y Figura 11.2) <sup>10</sup>. Mientras tanto, entre los espacios delimitados como AEIS, si consideramos tan sólo la categoría *favelas*, sólo tres se reglamentaron o se delimitaron desde que fueron creadas en el Plan de 1994, *Mãe Luiza* y *Passo da Patria* y *África*, (Cuadros 11.3 y 12.1 y Figuras 11.4 y 11.11) <sup>11</sup>. Las otras dos AEIS (*Nova Descoberta* y *Jardim Progreso*) delimitadas no se habían previsto en aquel plan <sup>12</sup>.

Desde el Plan director de 2007 las áreas delimitadas como AEIS se ampliaron y corresponden actualmente a casi el 70 por ciento de la superficie territorial del municipio, ocupando, por lo tanto, casi el doble de la superficie de las ZPAs. Según hemos demostrado en el capítulo 11), además de las *favelas*, *Vilas* y *loteamentos irregulares*, clasificadas como AEIS desde el Plan anterior, se añadieron otras categorías (Figura 11.5), fundamentadas en nuevos criterios, que se aplicaron a todo el tejido social con rentas familiares máximas de hasta tres salarios mínimos, que se denominó Mancha de Interés Social [MIS] y a algunas fracciones de barrios con elevados grados de precariedad urbanística y vulnerabilidad social y económica. La MIS afecta a todas las Regiones

---

<sup>10</sup>Los espacios se instituyeron en el Plan Director de 1994, observando los criterios generales de protección allí establecidos. Sin embargo, la delimitación de las diez ZPAs, como expresión de la actual zonificación medioambiental del municipio, sólo se confirmó en el Plan de 2007.

<sup>11</sup>Las AEIS de *Mãe Luiza* y *Passo da Patria* implican, cada una, dos conjuntos de cuatro *favelas* (Cuadro 12.1). La *favela da África*, delimitada por medio de la Ley 5.681 /2005.

<sup>12</sup>La AEIS de *Nova Descoberta* corresponde a un área que alberga muchas *Vilas*, pero la justificación de su reglamentación no se fundamentó en esta característica de asentamiento, según especifica el plan.



Administrativas del municipio, siendo las RAs Norte y Oeste en su totalidad<sup>13</sup>. Entre las nuevas AEIS, que implican fracciones de barrios de otras RAs, se subrayan las de la *Vila de Ponta Negra* (RA Sur), de las *Rocas y Santos Reis* y del *Alto do Juruá* (RA Este)

Sin embargo, la ampliación de los espacios clasificados como AEIS no se ha reflejado en acciones concretas, aunque fueran, en la misma perspectiva de las ZPAs o sea, limitadas al campo normativo, de la regulación. Esto fue debido a que algunas acciones se concretaran, teniendo en cuenta que la política de desarrollo urbano, expresada en el Plan de 2007, además de ampliar las categorías de AEIS, también ha incorporado la función de controlar el funcionamiento del complejo sistema de gestión de la política de vivienda social, según consta en el Sistema Municipal de Vivienda de Interés Social [SMHIS]<sup>14</sup>. Desde la aprobación del plan y hasta el año 2012, ninguna otra nueva acción de reglamentación o delimitación sobre las AEIS se llevó a cabo, ni tampoco se instaló el SMHIS. Diferente de las ZPAs, cuyos procesos de reglamentación (o revisión de las ya reglamentadas) se han puesto en marcha, después de la aprobación plan, en el 2008.

En cierta medida, es posible afirmar que a pesar de los cambios de enfoque en la formulación de la política urbana a partir de la década de 1990 que, en el contexto del planeamiento democrático, presupone la igualdad de derechos en sus distintas dimensiones, en la práctica, las estrategias de gestión llevadas a cabo son la reproducción del modelo de planeamiento anterior. Según hemos referido, la preocupación con lo ecológico ya formaba parte de los planes anteriores, en especial los de las décadas de 1970 y, principalmente de 1980. Sin embargo, esto no se observaba con la vivienda social. Mientras el Plan de 1984, aunque con contenidos limitados a las directrices, incorporaba en su zonificación funcional referencias a la protección medioambiental, clasificando algunos espacios como Zona de Preservación, la vivienda informal y los espacios de vivienda informal se denominaron “vivienda subnormal” o “áreas subnormales”, que deberían someterse a acciones de realojo, sin considerar los procesos históricos de constitución de los espacios afectados<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup>Las dos Regiones de mayor vulnerabilidad social y económica del municipio, según se demostró en los capítulos 7 y 8.

<sup>14</sup>El SMHIS, forma parte del Sistema de Planeamiento y gestión urbana del municipio (Título IV, Capítulo III, arts. 93 a 99 (Natal, 2007a).

<sup>15</sup>A principios de la década de 1980 eran más de 30 los asentamientos informales (o *favelas*), correspondiendo a casi la mitad de los existentes cuando se aprobó el plan de 1994 y en el contexto actual. Algunos de estos, existentes desde principios del siglo XX (Ataíde, 1997).

En el contexto actual, además de la actitud preferencial del Estado por las regulación de los usos y la ocupación de las ZPAs, la prevalencia de lo ecológico también se ha revelado en los contenidos de los reglamentos aprobados, que han incluido las restricciones a la instalación de las actividades humanas, imponiendo, muchas veces, el interés medioambiental sobre las prácticas socio culturales allí existentes. Estas, cuando se mantienen, se definen como “irregulares” o “toleradas”, mediante condiciones especiales, afirmando una condición de inadecuación en el contexto de la normativa urbanística. En estas situaciones están, por ejemplo, los asentamientos informales ubicados en los campos de dunas clasificados como ZPAs, en los márgenes de los ríos o en otros espacios considerados vulnerables desde la perspectiva ecológica, cuyas características morfológicas, casi siempre de elevada densidad constructiva, no se ajustan a los nuevos parámetros urbanísticos establecidos en las propuestas de reglamentación para la protección de aquel espacio. O sea, la medida del conflicto se establece, cuando no se logran construir estrategias de mediación entre los dos intereses: el medioambiental, que se plantea como el que atiende a los intereses de la ciudad, teniendo en cuenta los objetivos de la zonificación establecida por consenso en ley municipal; y el social que, aunque represente el interés de grupos o sectores aislados, en el caso de la delimitación como AEIS, expresan el reconocimiento de las necesidades de vivienda de los segmentos sociales excluidos del proceso de producción de la ciudad desde hace años y la protección de los que se encuentran bajo amenazas del mercado inmobiliario<sup>16</sup>.

Las dificultades de esta mediación aumentan cuando consideramos la lentitud o resistencia del Estado para poner en marcha la estructura administrativa y los instrumentos de democratización de la gestión aplicados a la vivienda social, según consta en el sistema de planeamiento del municipio instituido con Plan de 1994 y reforzado en las actualizaciones referidas en los capítulos 10 y 11. De hecho, la estructura administrativa del municipio ha incorporado diversos cambios para adecuarse al nuevo diseño del planeamiento urbano y medioambiental desde la década de 1990, cuando se aprobó el Código del Medioambiente (1992) y el Plan Director de 1994. Sin embargo, estos cambios se han orientado, principalmente, a atender las demandas técnicas que afectan a las acciones de planeamiento y fiscalización relacionadas con la dimensión medioambiental de la política, dando como resultado la creación de organismos de gestión independientes o sectores específicos en el organismo de planeamiento urbano para guiar las acciones que corresponden a esta

---

<sup>16</sup> Confirmando la perspectiva señalada por Zhoui (2005).

materia<sup>17</sup>. Esta estructura se ha convertido en la responsable de la elaboración de las propuestas de reglamentación de las ZPAs y de responder a sus correspondientes enfrentamientos con la ciudadanía, incluidos los que representan los intereses de los moradores de los asentamientos informales.

En otra dirección, dichas actitudes no se han manifestado en las acciones que afectan a la vivienda social. Durante la década de 1990, no hubo acciones institucionales sistemáticas y específicas dirigidas a la materialización de los objetivos del cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad, que implicaran a esta dimensión de la política, en los términos expresados en el Plan Director. La única acción de reglamentación de AEIS del periodo fue la de *Mãe Luiza*, que se llevó a cabo por medio de una iniciativa de la población allí residente y con el apoyo de algunos sectores la ciudadanía, representados en el CONPLAM. Por otra parte, a partir de año 2000, cuando se crearon las primeras estructuras de gestión de la vivienda, ya sean independientes o en el interior de los otros organismos administrativos, incluso de planeamiento urbano, no se han notado cambios significativos en la conducción de la política de vivienda, que incluyeran una perspectiva de articulación, basada en la igualdad de derechos, con otras dimensiones de la política urbana.

Durante la década de 1990 las acciones dirigidas a la vivienda social se condujeron bajo la dirección de departamentos sectoriales del IPLANAT o de la SEMTAS<sup>18</sup>, que incorporaban funciones distintas, no siempre con objetivos de regularización del acceso al suelo urbano. La primera Consejería de Vivienda (actual SEHARP) se creó a mediados del año 2000, incorporando sólo las funciones de construcción y mejoras de las viviendas. Las de regularización urbanística y de la tenencia quedaron sometidas a un departamento de la Semurb, que tampoco ha logrado llevar a cabo una acción sistemática o articulada con las acciones que afectan al medioambiente. La única AEIS con acción de regularización en marcha desde mediados de la década de 2000, ha sido la del *Passo da Patria*. Sin embargo, su gestión ha sido compartida, de forma alternada y descoordinada, con diversos organismos del municipio (SEMTAS, SEHARP y SEMOB)<sup>19</sup>, que no siempre coinciden en la comprensión sobre como intervenir en la vivienda de interés social en el contexto de la

---

<sup>17</sup>En 1992 se creó la fundación Eco- Natal para encargarse de la elaboración y gestión del Código del Medioambiente (1992). Desde la creación de la Consejería de Medioambiente y Urbanismo [Semurb], en 1999, las acciones de gestión urbanística y medioambiental son de responsabilidad de este organismo.

<sup>18</sup>Instituto de Planeamiento Urbano [IPLANAT] y Consejería de Trabajo y Asistencia Social [SEMTHAS], referidas en los capítulos anteriores.

<sup>19</sup>Consejería Municipal de Habitación [SEHARP] y Consejería Municipal de Obras Públicas [SEMOP].

informalidad o de la irregularidad urbanística, no logrando, también por ello, desarrollar acciones articuladas con el planeamiento urbano para imponerse sobre los intereses medioambientales, cuando estos se manifiestan<sup>20</sup>.

El descompás entre estas acciones puede verse también en el funcionamiento del sistema de planeamiento, orientado hacia la democratización de la gestión, en estos casos el CONPLAM y el CONHABIN. Mientras el primero, a pesar de las dificultades señaladas en los capítulos anteriores, mantuvo su funcionamiento con alguna regularidad, actuando en los debates sobre los procesos de actualización y revisión del Plan Director y las acciones dirigidas a la protección del medio, entre ellas las reglamentaciones de las ZPAs, el segundo se ha mantenido con funcionamiento bastante irregular, sin afirmar su posición en el sistema. Cabe recordar que el CONHABIN se creó antes del Plan de 1994, como parte de las exigencias del programa Hábitat /BID-Brasil, en el contexto del primer proyecto de mejoras urbanas en la *favela del África*, en 1993. Desde su creación tuvo una participación destacada en la aprobación de la AEIS de *Mãe Luiza* (1995) y algunas acciones aisladas llevadas a cabo hasta el año 1996, no habiendo registro de su participación en los procesos de reglamentación de las otras AEIS, revelando, por lo tanto, el poco interés del organismo de planeamiento en consolidar la presencia de este consejo en los espacios de democratización de la gestión del municipio.

Por otra parte, la deuda de los gestores y de la ciudadanía respecto a este consejo solía solucionarse a partir de la afirmación de su presencia en el nuevo sistema de planeamiento urbano y en el de Vivienda de Interés social constituyentes del plan de 2007. Sin embargo, hasta el 2012, las acciones todavía no se habían desarrollado, en parte debido a las incertidumbres de la gestión municipal y en parte a la poca o ninguna acción de la ciudadanía en el campo de la vivienda, lo que se refleja en la ausencia de propuestas de reglamentación de las AEIS confirmadas y creadas en el contexto del nuevo plan.

En este contexto, queda difícil e impreciso evaluar los límites de los instrumentos de gestión sobre el control de la ocupación del suelo en los espacios protegidos desde la perspectiva medioambiental, así como en la regularización urbanística de los asentamientos informales, teniendo en cuenta el reducido estado de desarrollo de sus respectivos procesos de reglamentación, en especial sobre las AEIS. La superación de las dificultades

---

<sup>20</sup>Las acciones de regularización del Passo da Patria también han involucrado al Servicio del Patrimonio de la Unión [SPU] de ámbito federal, debido a su ubicación en los márgenes del *Rio Potengi*, en una fracción delimitada como “Área de Marina”.

institucionales referidas que han conllevado a tal estado requiere un esfuerzo de comprensión y cambios de actitudes de los gestores municipales y de la ciudadanía implicados en las tres dimensiones de la política frente al problema, tanto en sus aspectos conceptuales, como en la materialización de las acciones. El reflejo del descompás de la gestión en los dos campos analizados y que fundamenta dicha reflexión puede verse en las situaciones de conflictos territoriales que elegimos para comentar, a continuación.

### **AEIS en las ZPAs. Los conflictos socio ambientales en su dimensión territorial.**

Siguiendo la estructura de análisis presentada en la introducción del capítulo, se subraya en este apartado la expresión territorial de los conflictos socio-ambientales, teniendo como referencia algunos ejemplos de las relaciones entre los espacios ocupados por los asentamientos informales clasificados como AEIS, que se ubican en las franjas o el interior de las ZPAs. En estos, como fundamento del conflicto, se pone de relieve lo que se considera como inadecuación urbanística (parcelación y tipologías constructivas) de los procesos de ocupación del suelo de las AEIS, frente a las condiciones de fragilidad medioambiental de los espacios protegidos, en los términos establecidos en la política urbana del municipio.

Por otra parte, también se demuestra que la forma en que estos conflictos se manifiestan no depende del estado de la legalidad jurídica de los espacios analizados, tanto de las AEIS como de las ZPAs. Es decir, aunque con intensidades variables, que corresponden a los grados de consolidación y de la vulnerabilidad socio-ambiental de cada lugar, ellos también se manifiestan de modo similar, tanto en los espacios Reglamentados o Delimitados en esta categoría, como en los No Reglamentados, o sea, incluso después de la aprobación del Plan Director, según puede verse en Cuadro 12.1.

A partir de esta constatación se subrayan cuatro tipos de relaciones entre las ZPAs y las AEIS en que los conflictos se manifiestan en el territorio, presentándose, a modo de ejemplo, algunas situaciones, que se evidencian en diversas regiones y barrios del municipio, sin distinción territorial, según puede verse en el Cuadro 12.2. En algunas de ellas, la naturaleza del conflicto analizado también refleja las clases de riesgo medioambiental, indicadas en el capítulo 8.

**Cuadro 12.1. Las AEIS en las ZPAs. La evidencia espacial de los conflictos socio ambientales**

Tipo	Denominación / delimitaciones	AEIS / asentamientos precarios ( <i>favelas</i> )	Ubicación /barrios	
			interior	márgenes
<b>Reglamentadas en el contexto del Plan de 1994</b>				
<b>ZPA1</b>	<i>Campo dunar do Pitimbu, Candelária e Cidade Nova</i>	NO		
<b>ZPA2<sup>21</sup></b>	<i>Parque Estadual das Dunas de Natal e área de Tabuleiro Litorâneo adjacente (Av. Eng. Roberto Freire)</i>	<i>Mãe Luiza Alto da Colina Almas y Potyguarana</i>		<i>Mãe Luiza  Nova Descoberta</i>
<b>ZPA3</b>	<i>Área entre o rio Pitimbu e a Av. dos Caiapós (Conj. Cidade Satélite)</i>	No		
<b>ZPA4</b>	<i>Cordões de Dunas do Guarapes</i>	<i>Leningrado Alta Tensão, Planalto, Água Doce, urubu Arredores do Alemão, 8 de outubro, Alemão, Sítio Guarapes e Alto Guarapes, Promorar</i>	<i>Guarapes Planalto</i>	<i>Guarapes, Planalto Felipe Camarão</i>
<b>ZPA5</b>	<i>Associação de dunas e lagoas do bairro de Ponta Negra – (Lagoinha)</i>	<i>Lagoinha</i>		<i>Ponta Negra</i>
<b>No Reglamentadas – delimitadas en el Plan de 2007 y en proceso de reglamentación</b>				
<b>ZPA6</b>	<i>Morro do Careca e dunas associadas</i>	Vila de Ponta Negra		Ponta Negra
<b>ZPA7</b>	<i>Forte dos Reis Magos e entorno</i>	Santos Reis y Rocas / Brasília Teimosa y Vietnã		Santos Reis
<b>ZPA8</b>	<i>Estuário do rio Potengi e manguezal</i>	<i>Alto da Torre, Raio de Sol, Garis, Serraria, Salinas / Floresta Mosquito; Beira Rio</i>	<i>Potengi Redinha Salinas, Igapó, Bairro Nordeste</i>	<i>Bairro Nordeste, Bom Pastor , Felipe Camarão</i>
		<i>Curtume, Nossa Senhora das Vitorias, Salgadinho ou Maré</i>		
<b>ZPA9</b>	<i>Complexo de lagoas e dunas ao longo do rio Doce</i>	<i>Africa, Eldorado Dom Pedro I, Pompeia, Gramoré</i>	<i>Redinha</i>	<i>Pajuçara, Lagoa Azul</i>
<b>ZPA10</b>	<i>Encostas dunares adjacentes ao farol de Mãe Luiza.</i>	<i>Mãe Luiza / Barro Duro y Aparecida</i>	<i>Mãe Luiza</i>	<i>Mãe Luiza</i>

Notas: Las ZPAs 1,3, 4, 7, 8, 9, 19 se ubican integralmente en la MIS-

Fuente: Elaboración propia desde Natal, 2007a, Semurb, 2008 y Anexo 1 de la presente Tesis.

<sup>21</sup> La ZPA 2 se define como una Unidad de Conservación Estadual y sus marcos normativos se inscriben en este ámbito.

**Cuadro 12.2. Los conflictos entre las ZPAs y AEIS - algunos ejemplos.**

Relación	ZPAs	AEIS	Ubicación territorial	Tipo de conflicto
ZPAs y AEIS Reglamentadas	ZPA 2	Mãe Luiza ( <i>favela Alto da Colina</i> )	RA Este (barrio de Mãe Luiza)	Ocupación en Dunas y Áreas de APP del Parque das Dunas.
ZPA No Reglamentadas y AEIS Reglamentadas	ZPA 10	Mãe Luiza ( <i>favelas Aparecida y Barro Duro</i> )	RA Este (barrio de Mãe Luiza)	Ocupación en Dunas y Áreas de APP (ZPA 10).
ZPA Reglamentada y AEIS No reglamentadas	ZPA 4	<i>Leningrado, Alta Tensão, Planalto, Agua Doce, Urubú, Arredores do Alemão, Alemão, Sítio Guarapes y Alto Guarapes.</i>	RA Oeste (barrios del Planalto, Felipe Camarão y Gaurapes)	Ocupación en Dunas y vertientes (Áreas de APP) y inadecuación con la normativa urbanística.
ZPA y AEIS delimitadas y No reglamentadas	ZPA 8	<i>Alto da Torre, Raio de Sol, Garis, Serraria, Salinas / Floresta Mosquito; Beira Rio, Curtume, Nossa Senhora das Victorias, Salgadinho ou Maré</i>	RA Norte (barrios de Potengi, Salinas, Redinha, Pajuçara) y Oeste (barrios Nordeste, Bom Pastor, Quintas, Felipe Camarão).	Presión de la ocupación sobre Áreas de APP (manglares y Dunas y

Fuente: Elaboración propia desde Natal, 2007 a, Semurb, 2008 y Anexo 01 de la Tesis.

La primera situación analizada, que implica la relación entre las ZPAs y las AEIS Reglamentadas, pone de relieve los conflictos existentes entre la ZPA 2 y la AEIS de *Mãe Luiza*, en especial, los que se manifiestan debido al avance de la ocupación del suelo de la *favela Alto Colina* sobre el margen noreste del Parque das Dunas. Éste, visto desde la perspectiva medioambiental, también implica una triple situación de riesgo, expresada en la propia ocupación sobre Dunas que, además de afectar una Área de Preservación Permanente [APP] puede producir o implicarse en desmoronamientos de barreras. Por otra parte, desde la perspectiva social, el estado de consolidación del asentamiento, se reconoció en la ley de creación de la AEIS de *Mãe Luiza*, cuyos parámetros urbanísticos admiten la ocupación del suelo también en esta fracción del barrio. Más aún, el asentamiento o *favela Alto da Colina* se ubica en el Área de Ocupación [AO1] que, por sus características morfológicas, queda sometida a los parámetros menos restrictivos de la AEIS, aunque en niveles inferiores a los establecidos para la *Zona de adensamento básico* del municipio.

De hecho, a pesar de las situaciones de riesgo, lo que se ha considerado como conflicto es la expansión de esa ocupación hacía el interior del parque, debido a la ausencia de control del municipio sobre dichas acciones (Figura 12.1). Por otra parte, la acción del organismo gestor del parque, de ámbito estadual, basado en los argumentos que fundamentan la

protección de la Unidad de Conservación, tampoco reconoce los derechos de los que se ubican en sus márgenes, sugiriendo con frecuencia, y sin el correspondiente diálogo con el municipio o la ciudadanía, que se lleven a cabo acciones de realojo, alegando que la ocupación amenaza la integridad de las dunas. La permanencia del asentamiento se ha garantizado por la fuerza del movimiento ciudadano que, por haberse involucrado en el proceso de creación de la AEIS, se ha mantenido vigilante defendiendo sus derechos.

**Figura 12. 1. Conflictos entre La ZPA 2 (Parque das Dunas) y la AEIS de Mãe Luiza**



Fuente: ATAIDE, Ruth y PEREIRA, Miss lene, 2012, a partir de IDEMA, 2007 y 2004.



En la segunda relación señalada, que implica a las ZPAs No Reglamentadas y las AEIS Reglamentadas, se subrayan los conflictos existentes entre la ZPA 10 y, otra vez, la AEIS de *Mãe Luiza*. Esta AEIS, según hemos demostrado en el capítulo 11, se ubica en el mismo campo de Dunas que actualmente afecta la ZPA 2 y la ZPA 10 (Figura 11.12). La separación en dos fracciones distintas fue resultado del proceso de ocupación espontánea del barrio de *Mãe Luiza* en la parte llana y central de las Dunas. En este contexto la fracción delimitada como ZPA 10, que se ubica integralmente en la AEIS en sus límites noreste, al margen opuesto a la ZPA2, también se clasifica integralmente como una APP. Su inserción total en la AEIS se debe al hecho de que su superficie forma parte del barrio que se clasificó integralmente como AEIS en 1995<sup>22</sup>. Por otra parte, su delimitación como ZPA 10 sólo se llevó a cabo en el Plan Director de 2007, que confirmó las directrices de protección medioambiental del Plan anterior, clasificando como ZPA, en la categoría *Subzona* de Conservación [SC], el área identificada como “*Farol de Mãe Luiza e entorno*”<sup>23</sup>.

A partir de las determinaciones referidas, el reglamento de la AEIS de *Mãe de Luiza*, que estableció tres niveles de control urbanístico sobre la ocupación del suelo en su interior, incorporó el nivel de protección indicado en la ZPA, clasificando una parte de la superficie de la actual ZPA 10 como Área de Conservación [AC]. La otra parte, cuyo proceso de ocupación observaba los mismos patrones que el resto del barrio, similares a los de la *favela Alto de Colina*, también se clasificó como AO1, estando, por lo tanto, sometida a los parámetros menos restrictivos de la AEIS. En esta segunda categoría se incluyeron las favelas del *Barro Duro* y una fracción de la de *Aparecida*, que también presentan riesgos puntuales de desmoronamientos de barreras (Figura 12. 2).

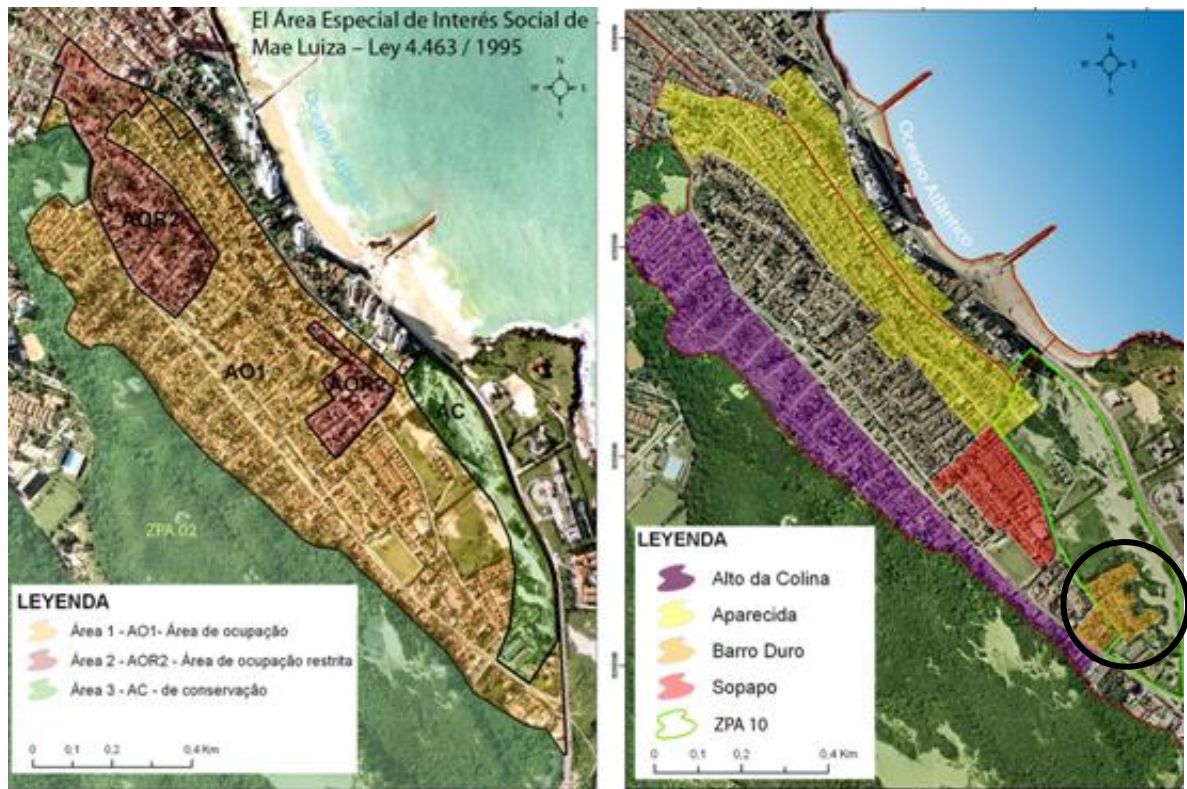
Sin embargo, el proceso de ocupación del suelo en esta ZPA ha evidenciado conflictos de distinta naturaleza, especialmente desde la constitución de la AEIS, que no se limitan a su relación con los asentamientos informales las *favelas*. Debido a su ubicación en el litoral, justo en la franja marítima, el campo de Dunas que afecta la ZPA, casi todo de propiedad privada, ha estado bajo una fuerte presión del sector inmobiliario, que no acepta la delimitación como AEIS y las correspondientes restricciones urbanísticas impuestas a la ocupación y uso del suelo.

---

<sup>22</sup>Natal, 1995a.

<sup>23</sup>Natal,1994, Art. 20 y Art, 21, j.

**Figura 12. 2. Conflictos entre la ZPA 10 (Farol de Mãe Luiza) y la AEIS de Mãe Luiza**



**Expansión de la favela Barro Duro – hacia las Dunas protegidas (Subzona de Preservación)**



Fuente: Ministerio Público do RN (2011) y ATAIDE, Ruth y PEREIRA, Miss Iene (2012), a partir de IDEMA (2007 y 2004).

En lo concerniente a relación con las *Favelas*, los conflictos se pusieron de relieve después de la delimitación de la ZPA en el Plan de 2007, y, en especial, en su propuesta de reglamentación, que aún no se ha concluido<sup>24</sup>. Por otra parte, los más destacados aún se caracterizan por los avances puntuales de las nuevas viviendas de la *favela* del *Barro Duro*

<sup>24</sup>Semurb /Ibam (2010) y Ministerio Público del RN (2012).

hacia la fracción de Dunas<sup>25</sup>, incluso debido a los riesgos de desmoronamiento y a la inadecuación parcial de las reglas de la ZPA a una fracción ocupada por equipamientos escolares públicos e instalaciones de servicios privados<sup>26</sup>.

En la propuesta del control de la ocupación sobre la ZPA, aunque bajo resistencias de algunos sectores medioambientalistas<sup>27</sup>, se reconoció el interés social que fundamenta los objetivos de la AEIS, incorporando la delimitación como AO1 establecida anteriormente y los correspondientes parámetros urbanísticos, aplicados a las (o fracciones de las) *favelas* referidas. En esta relación, puede observarse, por lo tanto, un esfuerzo de superación de los conflictos territoriales por medio de la acción normativa, que solo se hará posible a partir de la puesta en marcha de las acciones referidas en los dos campos: el medioambiental (ZPA) y el social (AEIS), según puede verse en la Figura 12.2.

En la tercera relación señalada, que implica las ZPAs Reglamentadas y las AEIS No reglamentadas, se subrayan los conflictos existentes en la ZPA 4, en dos niveles: los que se ubican en el interior con los asentamientos o favelas *Leningrado, Alta Tensão, Planalto, Agua Doce, Urubú, Arredores do Alemão*, en los barrios del *Planalto* y *Guarapes* y los que se ubican en los márgenes, *con las favelas 8 de outubro, Alemão, Sitio Guarapes y Alto Guarapes, Promorar, entre los barrios de Felipe Camarão, Planalto y Guarapes* (Figuras 12.3).

La ZPA 4, que fue la segunda en reglamentarse, observando las orientaciones del Plan Director de 1994, incluye los campos de Dunas del barrio del *Guarapes*, en la RA Oeste del municipio, definiéndose integralmente como área de APP. En esta, según hemos demostrado en el capítulo 11, la macro zonificación y los respectivos parámetros urbanísticos aplicados al control de la ocupación del suelo, aunque observando las directrices generales de aquel Plan, no siempre garantizaron la protección medioambiental, planteada, incluso debido a las acciones judiciales referidas, tanto de los propietarios del suelo como del Ministerio Público, este última con las peticiones de realojo de algunos asentamientos informales.

---

<sup>25</sup>Delimitada como *Subzona* de Conservación [SC] en la AEIS (1995) y *Subzona* de Preservación [ZPA] en la ZPA (2010).

<sup>26</sup>La propuesta de la ZPA delimita esta área, con ocupación totalmente consolidada, como SP.

<sup>27</sup>Los representantes de los organismos jurídicos que actúan en la defensa del medioambiente, son algunos de los que han reaccionado, aunque reconozcan, posteriormente, los argumentos urbanísticos y de la ciudadanía, respecto a las especificadas de la AEIS.

El nuevo reglamento de esta ZPA, que se encuentra en fase de revisión para ajustarse a la nueva clasificación de la zonificación medioambiental establecida en el Plan de 2007<sup>28</sup>, ha puesto de relieve los conflictos territoriales que fundamentan estas peticiones. Entre ellos los que afectan a los asentamientos informales mencionados, considerando que cuenta, en especial, la inadecuación de su ubicación en las fracciones con elevados grados de vulnerabilidad y riesgo medioambientales. En estas condiciones se incluyen los asentamientos de *Leningrado*, *Alta Tensão*, *Urubu*, *Alemão* y *Arredores do Alemão*, que además de insertados en APP, también presentan riesgos relacionados con la ubicación en fajas de dominio (infraestructura de electricidad). Los demás, ubicados en el interior en los márgenes y alrededores de la ZPA, presentan también riesgos de inundaciones, erosión o desmoronamiento de barreras<sup>29</sup>.

Teniendo en cuenta la norma urbanística actual, las situaciones de conflictos más evidentes pueden encontrarse en la *Subzona 1A [SZI A]*, que se orienta por parámetros más restrictivos, que incluyen la prohibición de la instalación de actividades residenciales, con el objetivo de garantizar una adecuación de la ocupación del suelo con las características medioambientales del lugar, caracterizado por “vertientes de Dunas con acentuados declives (entre el 20 y el 40 por ciento y corredores entre las dunas, y relieve llano con suaves ondas”<sup>30</sup>. Figuras 12.3 y 12.4

Sin embargo, las restricciones impuestas por las normas medioambientales no han logrado impedir la expansión territorial de los asentamientos, algunos con procesos de consolidación anteriores al Plan de 1994 (Figura 8.3), como los del *Alemão* y *Arredores*, *Urubú*, *Planalto* y *Alta Tensão*, en los límites de la ZPA con los barrios de *Felipe Camarão* y *Planalto* y *el de Agua Doce* en el *Guarapes*. Los demás, incluso el *de Agua Doce* en el *Guarapes* se constituyeron o ampliaron sus límites a partir de la década de 1990, después de la aprobación de la ley de la ZPA, en 1997<sup>31</sup>.

---

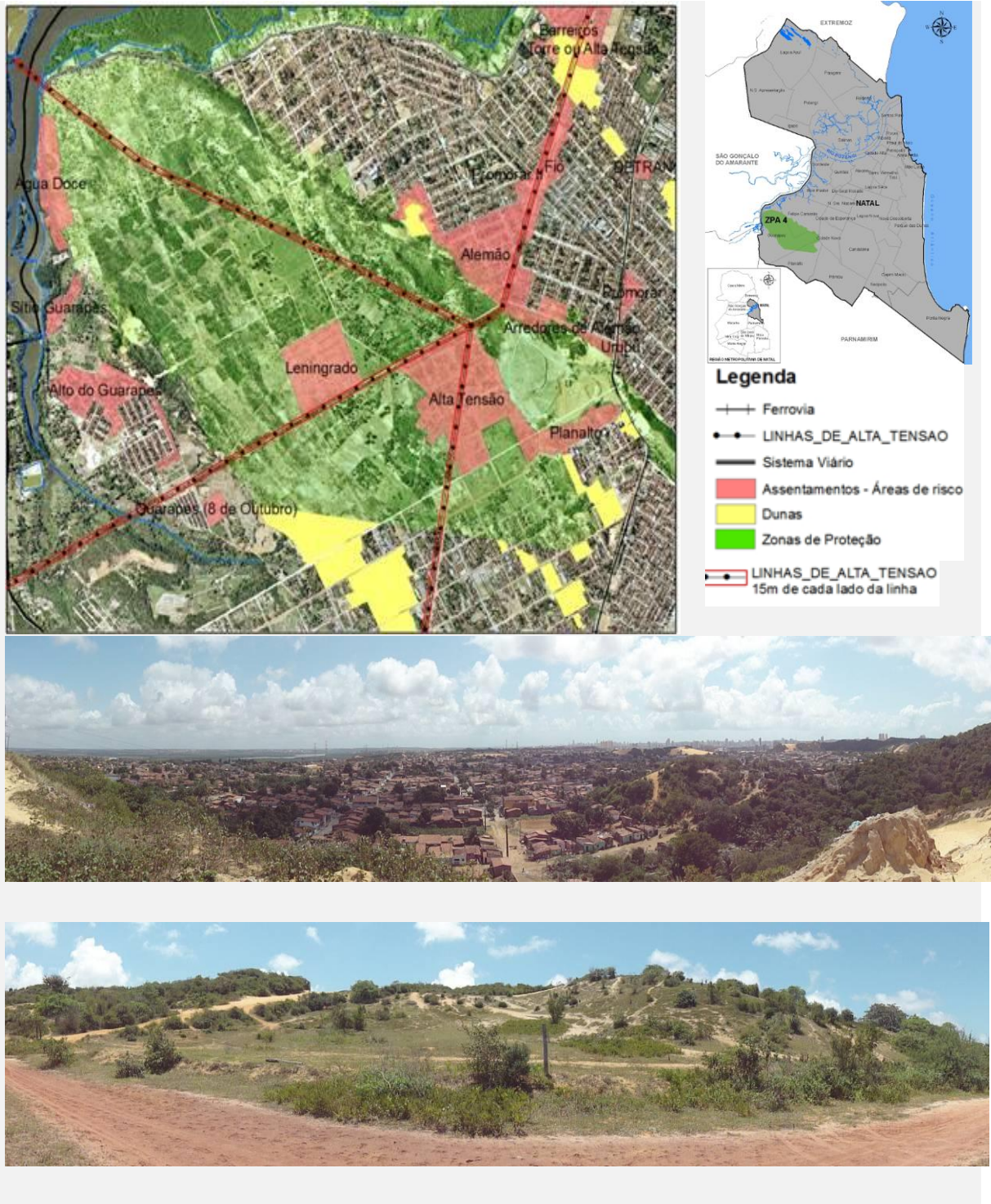
<sup>28</sup>La revisión de este reglamento forma parte del conjunto de las propuestas de reglamentación de las nuevas ZPAs actualmente en la fase de discusión pública.

<sup>29</sup>Los datos y análisis relacionados con los riesgos pueden verse en el capítulo 8 y en el anexo 01 de la Tesis.

<sup>30</sup>Traducción libre de “*As encostas de dunas com relevo oblíquo de declividade entre 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento) e os corredores dunares e interdunares com relevo plano e suavemente ondulado*” (Natal, 1997, Art. 4º, I).

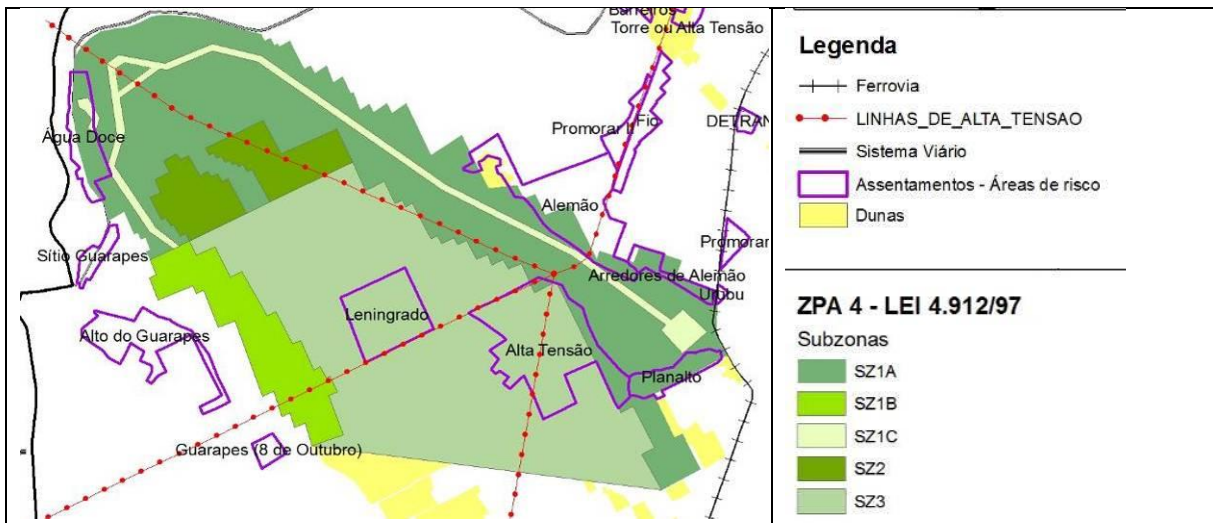
<sup>31</sup>El barrio del *Guarapes* se formó a finales de la década de 1980 y el del *Planalto* a principios de 1990, según hemos señalado en los capítulos 7 y 8.

**Figura 12. 3.. Los conflictos socio ambientales en La ZPA4.**



Fuente: Ministerio Público do RN (2012), ATAIDE, Ruth y PEREIRA, Miss Iene (2012), a partir de Idema, 2007 y Semurb / Ibam, 2010.

**Figura 12.4. Los conflictos socio ambientales en La ZPA4**



Fotos: Alto do Guarapes ou Agua Doce (1); Alta tensão (2); Alemão /Arredores do alemã (3); Leningrado (4)

Fuente: Ministerio Público do RN (2011) y PEREIRA, Miss Iene (2012), a partir de IDEMA (2007 y 2004) y Fotos de Semurb / Ibam, (2008).

En los asentamientos ubicados en la *Subzona* 3 [SZ3], como el de *Leningrado* y *Alta Tensão*, lo que se ha considerado como conflicto medioambiental ha sido la expansión de la

ocupación del segundo (*Alta Tensão*) hacia los bordes de la *Subzona 1A [SZ1A]* y las situaciones de riesgo generadas con la instalación de viviendas en fajas de dominio de la Red Eléctrica de Alta Tensión, según puede verse en las Figuras 12.3 y 12.4<sup>32</sup>.

A pesar de la precariedad urbanística general del asentamiento, sus características morfológicas se ajustan a los parámetros urbanísticos establecidos para la SZ3, que son los menos restrictivos de la Ley de la ZPA, admitiendo la ocupación del suelo, incluso para fines residenciales en los mismos niveles establecidos para la *Zona de adensamento básico* del municipio. Por otra parte, en las dos situaciones, todos se reconocieron como AEIS en el Plan de 1994 y deberían haberse reglamentado, según los objetivos sociales del mismo Plan Director, que se reafirmó en el Plan de 2007, actualmente en vigor. La puesta en marcha de las reglamentaciones de las AEIS, con sus respectivos procesos de regularización urbanística y de la tenencia, puede convertirse en estrategia para la resolución de gran parte de los conflictos y situaciones de riesgo referidas.

La cuarta relación señalada, implica las ZPAs y AEIS delimitadas y No reglamentadas, cuyos conflictos reflejan, principalmente, las clases de riesgo que afectan a los asentamientos y que pueden profundizarse debido a la ausencia de control sobre el proceso de ocupación del suelo en las ZPAs. Como ejemplo se subraya las que se manifiestan en la ZPA 8, que se ubican en los márgenes del Río Potengi, implicando a las RAs Norte y Oeste. Esta ZPA tiene una superficie de 2.209,71 hectáreas, que corresponde a la mayor entre todas las ZPAs (35,61 por ciento)<sup>33</sup> y, aunque se haya creado desde la zonificación del Plan Director de 1994, sólo se delimitó en el Plan de 2007 ((Figuras 12.5 y 12.6). Entre sus fundamentos medioambientales se evidencian algunos de los ecosistemas más vulnerables del municipio, como los que se definen como “*manguezal e Estuário do Potengi / Jundiá*”. Su proceso de reglamentación se encuentra en fase de discusión pública, en la misma condición de las otras ZPAs delimitadas en el último Plan y aún no reglamentadas.

---

<sup>32</sup>Los asentamientos *Planalto* y *Alta Tensão* también presentan riesgos de contaminación por su ubicación en los bordes del *aterro sanitario*.

<sup>33</sup> La segunda es la superficie de la ZPA2 (Parque das Dunas), según puede verse en el Cuadro 11.1.

**Figura 12.5. Los conflictos socio ambientales en La ZPA8 (RA Norte.-)(1) favela dos Garis; (2) Favela Beira Rio**



**Fuente:** Ministerio Público do RN (2012c), ATAIDE, Ruth y PEREIRA, Miss Lene (2012), a partir de Idema, 2007 y Semurb / Ibam, 2010.

En este contexto, diferente de los anteriores, los conflictos socio ambientales en esta ZPA no reflejan vínculos con referencias normativas específicas<sup>34</sup>. Tampoco evidencian énfasis en lo ecológico, teniendo en cuenta el poco interés por los problemas medioambientales existentes en esta fracción del territorio municipal, tanto por la administración como por la ciudadanía a pesar de la intensidad con que estos se manifiestan. Sin embargo, considerando los asentamientos informales, los posibles conflictos se presentan en intensidades diferenciadas, que corresponden a los grados de precariedad urbanística de los espacios ocupados, que justificaron sus respectivas delimitaciones como AEIS.

En la ZPA 8 se ubican diez *favelas*, seis en su interior y cuatro en los márgenes. Entre estas, seis (*Alto da Torre, Raio de Sol, Garis, Serraria, Salinas / Floresta*) en la fracción de la RA Norte, una en los márgenes del *Rio Potengi (Beira Rio)* y cuatro en la fracción del RA Oeste, tres (*Alto da Torre, Raio de Sol, Garis, Serraria, Salinas / Floresta*) en los límites hacia la zona urbanizada y una (*Mosquito*) en el interior de la ZPA (Figuras 12.5 y 12.6).

<sup>34</sup> El proceso de ocupación en la RA Norte observa los parámetros urbanísticos generales del Plan Director, aplicados a la *Zona Adensamento Básico*.



**Figura 12.6. Los conflictos socio ambientales en La ZPA8 (RA Norte.-(1) favela do Curtume; (2) Favela do Mosquito**



**Fuente:** Ministério Público do RN (2012c), ATAIDE, Ruth y PEREIRA, Miss Lene (2012), a partir de Idema, 2007 y fotos de Semurb / Ibam, 2010.

Teniendo en cuenta los grados de vulnerabilidad medioambientales las *favelas* del *Mosquito*, *Beira Rio*, *Salgadinho*, *N. Sra. das Vitórias*, son las que presentan las situaciones más críticas. Además de insertas integralmente en APP, presentan elevados grados de precariedad urbanística, en especial, la ausencia de infraestructura, propiciando las inundaciones. También se ubican en fajas de dominio (red de ferrocarriles) o en vertientes, pudiendo ser afectado por las erosiones y los desmoronamientos de barreras. Las demás presentan inadecuaciones similares, estando casi todas e riesgo de inundaciones. La distribución de estos asentamientos en la ZPA .puede verse en las Figuras 12.1, 12.5 y 12.6.

## **Regularización de las AEIS. Situaciones pendientes y apuntes para nuevas investigaciones**

A partir de las situaciones de conflicto presentadas y los análisis sobre los instrumentos de gestión urbana y medioambiental, quedan aún pendientes algunas reflexiones sobre los límites de las nuevas estrategias de gestión urbana y medioambiental, como medio para disminuir la exclusión socio espacial y garantizar los derechos a la ciudad y a la vivienda en el municipio de Natal. Dicho de otra forma, hasta qué punto lo que se ha considerado como avance en el marco jurídico, incluso nacional e internacional con un fuerte acento incluyente y comprensivo de las cuestiones urbanísticas y medioambientales, ha contribuido a disminuir los problemas de los asentamientos informales, teniendo en cuenta que esta forma de producción de vivienda sigue creciendo, no sólo en Natal, sino en todo el Brasil, según consta en el censo de 2010.

Tratándose del municipio de Natal, algunas estrategias se han convertido en referentes de una nueva actitud del Estado y de la ciudadanía frente a la protección medioambiental y al reconocimiento de los asentamientos informales como parte de la ciudad, como las que dieron como resultado la creación / delimitación de las ZPAs y de las AEIS, en el ámbito de la nueva política urbana, expresadas en los dos últimos Planes Directores (1994 y 2007).

Sin embargo, el análisis de la reglamentación de estos instrumentos y de los conflictos socio ambientales implicados, ha revelado que hubo pocos cambios en el reconocimiento de los derechos que los fundamentan y en las mejoras de las condiciones urbanísticas de los asentamientos informales. Por otra parte, se ha confirmado la posición desigual del marco normativo, respecto a los derechos al medioambiente y a la vivienda, tanto en la formulación como en la aplicación. En este se subraya, principalmente, la actuación del Ministerio Público que, demostrando más sensibilidad hacia las demandas medioambientales, casi siempre se niega a cumplir la función de mediador en las cuestiones de la vivienda, resistiéndose a reconocerla como un derecho universal. Incluso en los casos en que el orden urbanístico, formalizado o no en las AEIS, ya ofrece las reglas para la solución de los conflictos, estas no siempre han sido utilizadas, sometiéndose el valor colectivo de vivienda al valor medioambiental.

También, a pesar del tratamiento desigual, puede observarse un esfuerzo de reconocimiento del derecho a la vivienda, en las situaciones de conflictos que afectan a las ZAPs y AEIS

reglamentadas, aunque con mayor énfasis en la formulación, como por ejemplo cuando se analizan los contenidos de los textos normativos de las ZPAs 2 y la AEIS de *Mãe Luiza* o, incluso de la ZPA 10, en proceso de reglamentación. De hecho, los parámetros urbanísticos que definen el reglamento de la AEIS de *Mãe Luiza*, han garantizado un tratamiento más igualitario en las relaciones entre los objetivos de protección medioambiental de las dos ZPAs y el barrio con los asentamientos informales que alberga.

En este contexto es imperativo que se lleven a cabo los procesos de reglamentación de las AEIS, en las distintas categorías que se crearon con el Plan Director de 2007, incluso las que se ubican en otras fracciones territoriales que no implican relaciones directas con los espacios ambientalmente protegidos. Entre estas, además de las *Favelas* y las fracciones con concentración de *Vilas*, que así se clasificaron desde el Plan Director de 1994, merecen una atención destacada las nuevas fracciones territoriales delimitadas como AEIS en el Plan de 2007, ubicadas en las RAs Este y Sur, que se encuentran bajo amenazas de la presión inmobiliaria (Figuras 11.5).

Sin duda, llevar a cabo dichos procesos requiere un amplio conocimiento de la realidad que aún no se ha producido. Según hemos demostrado en la parte 2 de la Tesis, los estudios respecto a los asentamientos informales en Natal, en especial, sobre la titularidad de las tierras adonde se ubican y las condiciones de parcelación, son aún imprecisos y carecen de profundización y actualizaciones. Las especificidades de los procesos de ocupación y de posesión de la tierra de las diversas categorías de AEIS, actualmente establecidas en el Plan Director, señalan nuevas perspectivas de investigación, que permitan evaluar los grados de precariedad urbanística, de vulnerabilidad medioambiental y de inseguridad jurídica de cada una, de modo que se puedan establecer sus respectivos planes de regularización en el contexto de la consolidación del Sistema Municipal de Vivienda Interés Social, en vigor (como ley) desde el 2007<sup>35</sup>.

En esta misma perspectiva se inscriben los espacios protegidos o merecedores de protección. A pesar de la prevalencia del valor medioambiental sobre el de la vivienda en la puesta en marcha de la política urbana, estos espacios y la definición de sus respectivas estrategias de protección, aún carecen de muchos estudios, algunos implicando las relaciones con la vivienda de interés social, en su dimensión urbanística y jurídica.

---

<sup>35</sup> Cumpliendo determinaciones del Ministerio de las Ciudades y de la Política Urbana Nacional, el municipio, con la ayuda de una consultoría, está desarrollando un Plan de Vivienda de Interés Social [PHIS], que se encuentra en fase de conclusión.

En este sentido, hacen falta estudios sobre las titularidades de las parcelas, edificadas o no, en las fracciones territoriales delimitadas como ZPAs, en la perspectiva de la aplicación de los instrumentos de gestión previstos en el Plan Director y en el Estatuto de la Ciudad como por ejemplo, el de la Transferencia del Potencial Constructivo [TPC]. En algunas de estas, ya reglamentadas, como la ZPA4 y ZPA1, los conflictos radican en el enfrentamiento entre los propietarios y el Estado respecto a la supresión de los derechos de construir a partir de las restricciones urbanísticas impuestas por el reglamento de la ZPA. La falta de datos sobre la posesión de la tierra también afecta a la puesta en marcha de los procesos de regularización de los asentamientos informales allí ubicados, la mayoría en terrenos de propiedad privada.

Otro tema que merece profundizarse con nuevas investigaciones es la posibilidad de integración y articulación entre las ZPAs para proponer la creación de un Sistema de Espacios protegidos en el municipio (y de Unidades de Conservación) y, quizá, en la Región Metropolitana. Según se ha demostrado en los capítulos 10 y 11 (Figuras 10.5 y 11.2), los espacios ocupados por las ZPAs ocupan extensas superficies municipales y se distribuyen en todas las Regiones Administrativas del municipio, algunas, con límites próximos o tangenciales. Además, gran parte de ellos se ubican en los bordes del municipio, estableciendo un continuo de ambientes naturales protegidos hacia el territorio metropolitano.

En este sentido, las posibilidades de articulación pueden desarrollarse en dos niveles: el municipal, definido por las conexiones entre las ZPAs 1, 4 y 8 (RA Oeste y Sur), las ZPA8 y 9 (RA Norte), las ZPA 2 y 10 (RA Ese) y las ZPA 6 y 5 (RA Sur); El metropolitano, definido por medio de las conexiones entre la ZPA6 y la Unidad de Conservación estadual del “*Morro do Careca*” y la ZPA 3 y la Unidad de Conservación IV, ambas del municipio *Parnamirim*, o entre la ZPA 9 y la Unidad Conservación de *Jenipabú* [APA de Jenipabú] ubicada en municipio de *Extremoz*<sup>36</sup>. Otra articulación de gestión puede llevarse a cabo considerando las relaciones indirectas entre la ZPA 8 y la Zona de protección MedioAmbiental de de *São Gonçalo do Amarante*, teniendo como elemento central el Rio Potengi (Figura 12.7)<sup>37</sup>. De hecho, en los dos niveles, los nuevos estudios podrán

---

<sup>36</sup>Ministerio Público do RN, 2011, 2012a, y 2012d, respectivamente. Parte de la Unidad de Conservación estadual del “*Morro do Careca*” también integra la propuesta del Sistema de Protección Medioambiental del municipio de *Parnamirim*, establecido en su Plan Director y se denomina Unidad Conservación Medioambiental IV (UCA IV).

<sup>37</sup>Esta Zona de Protección se estableció en el Plan Director del municipio, aprobado en 2009.

contribuir a la puesta en marcha de estrategias de gestión compartidas, implicando un mayor control de las acciones de deterioro en los bordes de los espacios protegidos y también del avance de los asentamientos informales. Además, tanto en el municipio como en su entorno metropolitano, pueden orientar a la formulación de estrategias de gestión dirigidas al establecimiento de una continuidad en las acciones de protección medioambiental entre estos espacios, con la creación de corredores ecológicos.

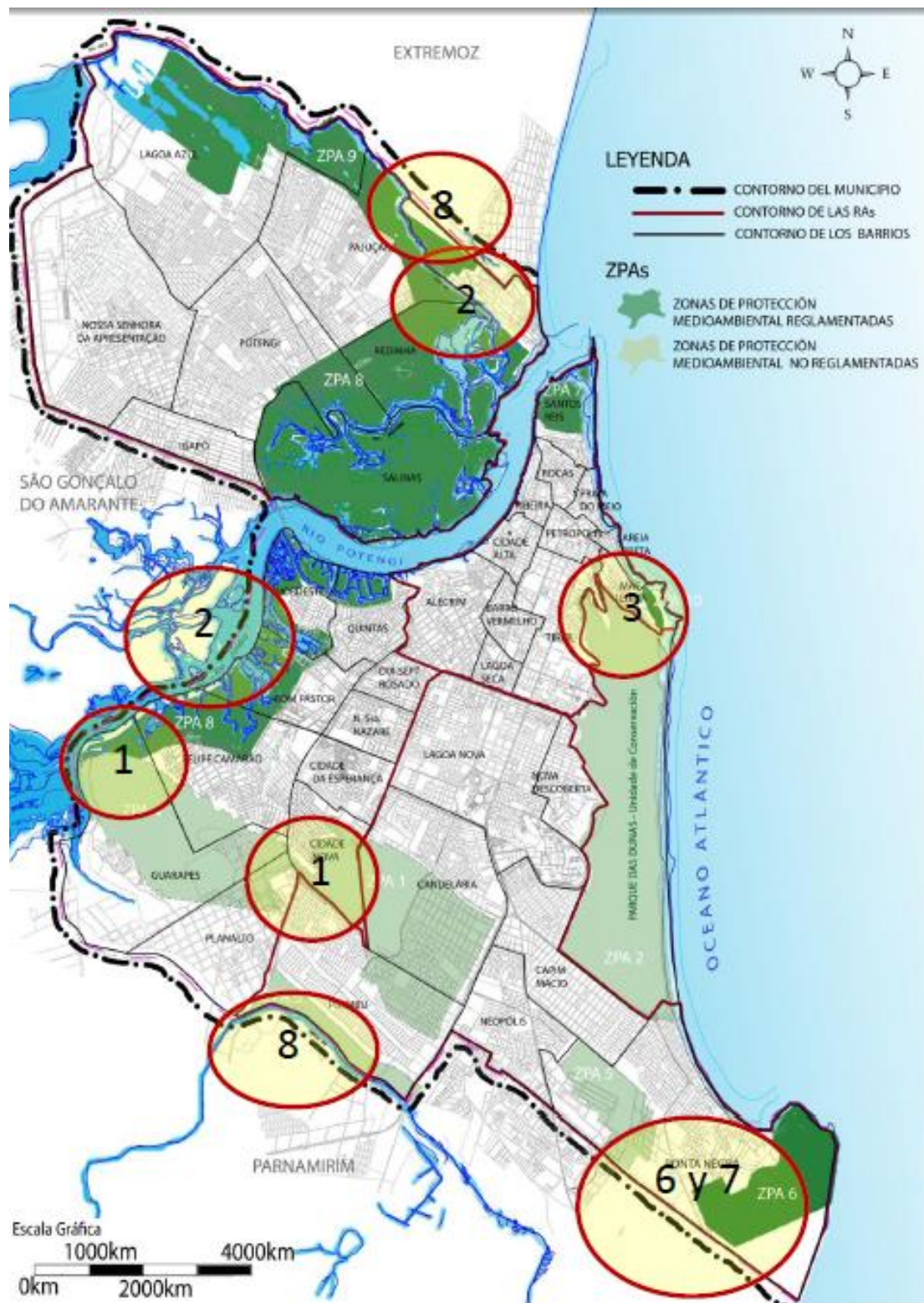
Otro aspecto a considerar sobre estos espacios es la función morfológica que desempeñan en los tejidos urbanos y metropolitano. Aunque muchos albergan procesos de ocupación de suelo consolidados, que deben reconocerse en condición de igualdad de derechos siempre que los grados de vulnerabilidad medioambiental lo permitan, estos se evidencian como grandes espacios libres, públicos y privados, que aún pueden orientar una acción de planeamiento que garantice el equilibrio socio ambiental de la región, según establece la política urbana de ámbitos nacional y municipal. Dichas investigaciones y acciones correspondientes también deben inscribirse en el contexto de una discusión teórica respecto al paisaje, contribuyendo a la afirmación de estos espacios como bienes del patrimonio paisajístico del municipio, realizando sin distinción sus valores naturales y humanos.

Estas acciones conjuntamente pueden contribuir a disminuir los problemas relacionados con la ausencia de articulación de las políticas, que se ha mantenido fuerte, en especial entre la urbana (y medioambiental) y la de vivienda. Un buen ejemplo de esta desarticulación se ha evidenciado en las acciones del Programa *Minha Casa Minha Vida* [MCMV], coordinado por el gobierno federal, que se ha conducido de forma separada de las cuestiones relacionadas con la posesión de la tierra y la protección del medioambiente<sup>38</sup>. Contrariando las directrices y objetivos incluyentes de las políticas referidas de alcance nacional, este programa, justificando que no puede cumplir con los altos precios de los terrenos de los espacios centrales, ha contribuido a la segregación socio espacial, Promocionando la puesta en marcha de los proyectos a las afueras de los límites de los municipios, incluso del territorio metropolitano, muchas veces en el interior de los espacios protegidos y con la autorización equivocada de los gestores.

---

<sup>38</sup>El programa MCMV tampoco ha logrado atender los objetivos sociales que lo fundamentan, no alcanzando los estratos de bajos ingresos en más de 90 % de las demandas (93%).

**Figura 12. 7. Conexiones entre los espacios protegidos - contextos municipal (ZPAs) y metropolitano. Apuntes para un sistema Integrado de espacios libres.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Natal, (2007) y Ministerio Publico do RN, (2011 y 2012)

**Figura 12. 8. Conexiones entre los espacios protegidos – Detalles - contextos municipal (ZPAs) y metropolitano..**



Conexiones municipales 1, 2 y 8 (ZPAs 1, 4, 8 y 9) y metropolitanas 2 (ZPAS-Natal y São Gonçalo do Amarante –ZPA1) y 7 (ZPA6 y Unidad de Conservación del Morro do Careca- Parnamirim).



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de Natal, (2007) y Ministerio Público do RN, (2011 y 2012c)

## Otras conclusiones generales de la Tesis

Además de las reflexiones sobre los conflictos y los temas apuntados para futuras investigaciones, cabe subrayar algunas consideraciones finales acerca de las estrategias de gestión urbana y medioambiental analizadas en el desarrollo de la Tesis, en especial, las que se han aplicado en los espacios ambientalmente protegidos y en los llamados asentamientos informales. A partir de ellos, también hemos podido reflexionar sobre algunos aspectos que siguen pendientes de definición, y que reflejan la situación actual del desarrollo de la política urbana en sus diversas dimensiones en Brasil.

Algunos de los análisis también se han profundizado a partir de la experiencia del planeamiento urbano y medioambiental en España y, específicamente, en Barcelona, poniendo de relieve las relaciones entre estas dimensiones y las acciones dirigidas a la vivienda social. En este sentido, la revisión bibliográfica sobre los temas, desde las perspectivas teórica y empírica, tanto en Brasil como en España, me ha permitido incorporar diversos estudios sobre la evolución y el estado actual del desarrollo de las ideas de conservación de la naturaleza, de ordenación territorial en el ámbito de la política urbana, en su cruce con las acciones de las políticas medioambiental y de vivienda.

Por esto, la elección de las referencias históricas sobre el desarrollo de la idea de conservación medioambiental en España y, sobretudo, en Barcelona, ha resultado esclarecedora, y ha posibilitado ampliar la comprensión del objeto de la Tesis, poniendo de relieve algunas cuestiones que también encuentran referentes en los procesos desarrollados en Brasil. El énfasis en las estrategias de gestión aplicadas al *Parque de Collserola*, por ejemplo, me ha permitido comprender mejor las especificidades del modelo en que se basa, incluso en el contexto de Europa y de otras realidades mundiales. Lo mismo puede decirse de las referencias históricas que hemos señalado respecto a Brasil y, sobretudo, a Natal, tanto respecto a la política urbana como estrategia de desarrollo sostenible, como en las acciones sectoriales aplicadas al medioambiente y la vivienda social.

Respecto a las cuestiones generales, tenemos que subrayar aún las siguientes consideraciones: En primer lugar, hemos de confirmar lo que habíamos planteado como hipótesis de investigación, sin la intención de comparar, respecto a que los cambios que se realizaron en el modelo de gestión urbana en Brasil, y, principalmente, en el municipio de Natal, por medio de su Plan Director, presentaban características que solían parecerse



con el proceso que se había desarrollado en España y, sobretodo, en Barcelona y de su entorno metropolitano a partir de la década de 1970. Estamos refiriéndonos, principalmente, a la puesta en marcha de una concepción dinámica y flexible de política urbana, cuyas acciones sectoriales reflejan las condiciones reales del proceso de producción del espacio y de la vida, en la perspectiva de inclusión socio espacial de los territorios urbanizados.

De hecho, las estrategias de conservación medioambiental y de ordenación territorial que orientan el Plan General Metropolitano de Barcelona [PGM] y el Plan de Ordenación de *Collserola*, incluso las aplicadas a la gestión, son ejemplos de tal concepción. En estos planes se pusieron en marcha, no sólo nuevas estrategias de gestión urbanística, sobre todo, estrategias de gestión territorial que se proponen a promocionar, además de la inclusión social, acciones articuladas entre la regulación urbana y la conservación medioambiental.

Por otra parte, en los casos de España y Barcelona, las referencias históricas sobre el proceso de consolidación de una cultura urbanística y medioambiental también permiten concluir que, muchas de las ideas que orientaron el modelo de planeamiento llevado a cabo partir de la década de 1970, con el PGM, formaban parte de la cultura urbanística y medioambiental de la región desde hace años, pudiendo ser identificadas, por lo menos, ya a partir de principios del siglo XX<sup>39</sup>. No obstante y hasta la década de los años 1970, tales iniciativas se condujeron de forma desarticulada y en direcciones distintas: Mientras gran parte de las estrategias de conservación medioambiental, expresadas en la creación de un sistema de parques consideraban aceptable y positiva una convivencia entre el hombre y la naturaleza, las iniciativas de ordenación territorial se orientaban por los principios rígidos del urbanismo relacionados con el exceso de flexibilidad de algunas reglas de control urbanístico de este Plan, según hemos comentado en el capítulo 5, lo que de hecho puede afirmarse y es que, a partir de él, las cuestiones ecológicas incorporan contenidos urbanísticos, y su regulación, expresada en el control de la ocupación de los espacios de interés medioambiental ha estado sometida a la ordenación territorial, observándose un esfuerzo por la puesta en marcha de una articulación entre estos dos campos de la política urbana.

---

<sup>39</sup>Tales referencias pueden encontrarse, sobretodo, en los intentos de conservación de los parques naturales de la primera mitad del siglo XX y en las iniciativas de ordenación territorial de la segunda mitad del mismo siglo, cuyos análisis se profundizaron en otro estudio de la autora de la Tesis.

En esta perspectiva también se ha orientado la ordenación del *Parque de Collserola*, incluso en los mecanismos de regularización de las actividades humanas existentes en su territorio. Las estrategias utilizadas en la regularización de los núcleos de urbanización antes considerados ilegales, realzan el significado del Plan Especial como un instrumento urbanístico, y pone de relieve sus vínculos con las normativas de gestión urbana y medioambiental generales aplicadas a la Región Metropolitana, como el PGM y otras mencionadas en el trabajo.

Cabe recordar, por otra parte, que el modelo de gestión urbana y metropolitana impulsado por el PGM y que se ha desarrollado posteriormente, incorporando incluso, otras concepciones de planeamiento, también ha estado bajo críticas constantes de la sociedad, lo que ha permitido la realización de constantes cambios y ajustes, poniendo de relieve sus características de instrumento dinámico. Las relaciones con los agentes privados, en especial las que reflejan los conflictos con el sector inmobiliario, se han mantenido como las principales dificultades de gestión.

Desde el punto de vista de los vínculos con Brasil, las referencias mencionadas son algunas de las que consideramos más significativas, teniendo en cuenta que allí los cambios en el proceso de gestión urbana también se pusieron en marcha, con mayor énfasis, a partir de la constitución de los nuevos marcos legales de finales de los años 1980 (Constitución Federal) y en el contexto del proceso de redemocratización del país. En términos concretos, según hemos demostrado en la parte 2 y tres de la tesis, las acciones se han orientado por las disposiciones de la primera Ley de Desarrollo Urbano del país - el *Estatuto de la Ciudad* - y, principalmente, por medio de los Planes Directores municipales, identificados como principales instrumentos de la Política urbana del país. En este modelo todo está aún en construcción. Algunos municipios, entre ellos Natal, han desplegado sus procesos de elaboración de los nuevos marcos urbanísticos desde principios de la década de 1990, otros, a partir del año 2001, cuando se aprobó el Estatuto y, principalmente, en 2003, cuando se crearon las bases institucionales (Ministerio de las Ciudades) de ámbito federal para dar soporte a la gestión.

Por otra parte, diferente de España y Barcelona, las referencias históricas sobre el desarrollo de la política urbana en Brasil y en Natal nos permiten identificar la presencia de cierto descompás entre las acciones que implican los campos analizados, el urbano, el medioambiental y el de la vivienda. Además, si tomamos como referencia las relaciones

territoriales, los procesos también se manifiestan con contenidos e intensidades distintas en Brasil y en Natal. De hecho, las acciones en planeamiento urbano de la primera mitad del siglo XX, en su mayoría, aisladas en los territorios de las provincias y orientadas por los principios del *Higienismo social* y de la racionalidad técnica, sometieron las cuestiones medioambientales y de vivienda a los principios del urbanismo racionalista, creando dificultades para una acción reguladora integrada. En este contexto, mientras las acciones dirigidas a la protección medioambiental se orientaban por los principios *preservacionistas* del modelo norteamericano, con énfasis en la idea de la naturaleza intocable y, por lo tanto, separada de la convivencia con la actividad humana<sup>40</sup>, los problemas relacionados con la vivienda social, en especial la informal, se consideraban como “anormales” y, no se reconocían en las acciones de planeamiento.

Además, el hecho de que la política urbana en ámbitos nacionales sólo se institucionalizara a partir de la década de 1960 conllevó a la profundización de los problemas relacionados con la precariedad urbanística y la vulnerabilidad socio ambiental de las ciudades en todas las dimensiones de la política urbana, dando como resultado la aparición de muchos de los conflictos señalados en el primer apartado de este capítulo, que se manifiestan no sólo en Natal, sino en todo el territorio brasileño, con mayor gravedad en las ciudades. No obstante, las políticas urbana y de vivienda llevadas cabo a partir de la década referida, sin ninguna estrategia de articulación ni orientada por los fundamentos de la racionalidad, tampoco han logrado revertir la lógica excluyente de producción del espacio en las ciudades, yendo, en dirección opuesta, a la profundización de los conflictos referidos.

Los reflejos de (o la ausencia de) dichas políticas en el municipio de Natal han podido verse en los capítulos siete, ocho y nueve de la parte dos de la Tesis. En ellos hemos demostrado, que a pesar de las referencias al control medioambiental, sobretudo en la infraestructura de alcantarillado, los planes de la primera década del siglo XX no han incorporado ningún instrumento de regulación urbana que, se materializara en el control de la ocupación del suelo y de las acciones de deterioro. Por otra parte, las acciones realizadas en las décadas de 1960 y 1980, orientadas por la política urbana nacional y los principios de los Planes de Desarrollo Local Integrados [PDDLIs], aunque incorporaran algunas estrategias de

---

<sup>40</sup>Establecimiento de las primeras estrategias de regulación sobre la utilización de los recursos naturales, incluyendo la creación de los primeros parques, según puede verse en el capítulo 1.

regulación dirigidas a la protección medioambiental<sup>41</sup>, tampoco han logrado ponerlas en marcha y controlar o impedir el avance de las acciones de deterioro sobre los espacios naturales y el crecimiento de los grados de precariedad urbanística, representados por los asentamientos informales.

En cuanto a las acciones desarrolladas en el contexto del actual modelo de política urbana, cuyos principios se establecieron en la Constitución de 1988, cabe subrayar algunos aspectos: En primer lugar, la concepción de una política urbana, cuyas dimensiones sectoriales deban llevarse a cabo de forma articulada se ha materializado, principalmente, en el ámbito de la regulación, tanto en ámbitos nacionales como municipales, según hemos demostrado en los análisis de los capítulos tres diez y once, sobre los instrumentos de gestión urbana y medioambiental introducidos en el Estatuto de la Ciudad, y, en caso de Natal, en su Plan Director. De hecho, los instrumentos aplicados a la protección del medioambiente, así como los dirigidos a la regularización de los asentamientos informales, reflejan los objetivos constitucionales de democratización del acceso a la ciudad en todas las dimensiones de la política, incluso en los procesos de decisión.

En el caso del municipio de Natal, el primero se ha materializado en la macro zonificación del territorio, con la creación de las Zonas de Protección medioambiental [ZPAs], y en la afirmación / ampliación de los espacios especiales que reúnen calidades paisajísticas diferenciadas, como las *Áreas de Controle de Gabarito* [ACG]<sup>42</sup>. El segundo, en la creación de las Áreas Especiales de Interés Social [AEIS] y en el diseño y las condiciones de funcionamiento del sistema de planeamiento, que establece los mecanismos de participación ciudadana, en la perspectiva de garantizar la democratización de la gestión.

Sin embargo, según hemos demostrado también en los capítulos diez y once, la puesta en marcha de tales instrumentos, tanto en Natal, como en los demás municipios queda, pendiente de profundizaciones, unas relacionadas con la gestión de la política en ámbitos nacionales, y otras, que son específicas de las realidades de cada municipio. La articulación entre las estrategias de regularización y legalización urbanística de los asentamientos informales en áreas de interés medioambiental, que aún no se ha materializado, según planteado en el Estatuto o los planes directores, constituye uno de los principales desafíos

---

<sup>41</sup> La creación de las áreas especiales en el Plan de 1994 y las Zonas de Preservación en el Plan de 1984 son algunas de esas estrategias, que también han contribuido a la creación de Parque das Dunas.

<sup>42</sup> El concepto y algunas fracciones ya se habían delimitado desde la década de 1980, en el contexto del Plan de 1984, según hemos demostrado en los capítulos 9 y 10.

de la gestión, que requiere, de hecho, una articulación permanente entre los organismos de gobierno responsables de las políticas sectoriales, y en todos los ámbitos, desde el municipal hasta al nacional. Las acciones del Programa *Minha Casa Minha Vida*, dirigido por el gobierno federal, realizado de forma independiente de la política urbana, afectan a otras esferas de gobierno, en especial al municipal.

En el caso de Natal, estas dificultades han surgido, principalmente, en el funcionamiento del modelo de gestión y en la lentitud de los procesos de regularización de los asentamientos informales, que expresan una absoluta desarticulación entre las acciones de planeamiento urbano y de vivienda social. En este sentido, es posible afirmar que los nuevos instrumentos de gestión, a pesar de los objetivos y directrices incluyentes que incorporan, han demostrado ser ineficaces en la reversión del modelo de producción de la ciudad bajo el predominio del capital inmobiliario. Algunas de las acciones llevadas a cabo, reproducen los modelos anteriores, contribuyendo a reproducir muchos de los conflictos socio ambientales referidos, en el primer apartado de este capítulo.

Respecto a estos, cabe aún mencionar una importante diferencia, respecto a la situación jurídica que orienta el proceso de regularización de los núcleos de urbanización en Barcelona y que afectan directamente la aplicación de los instrumentos de gestión. Una de las características del proceso allí realizado y que es distinta en gran parte de las ciudades brasileñas es la titularidad del suelo. En Brasil (y en Natal), aunque existan muchos asentamientos ubicados en terrenos de titularidad privada, principalmente en los llamados *loteamentos clandestinos*, una parte significativa<sup>43</sup> de los asentamientos informales, representados por las *favelas*, se ubican en terrenos de titularidad pública y, en muchos casos, en lugares considerados de riesgo desde el punto de vista medioambiental y, por eso, inadecuados para la instalación de construcciones. La población residente en estas áreas también presenta características distintas desde el punto de vista socio-económico, en su gran mayoría, de bajos ingresos.

---

<sup>43</sup>Capítulo 8 y Anexo 1 de la Tesis.

## Bibliografia

### Libros y publicaciones diversas

ABRAMO, Pedro. *A Cidade da Informalidade*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003a.

ABRAMO, Pedro. Eu já tenho onde morar... In ABRAMO, Pedro (Org.). *A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latinoamericanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003b.

ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da Favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In ABRAMO, Pedro (Org.). *A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latinoamericanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003c.

ACELRAD, Henri. As cidades e as contradições espaciais da reversão competitiva. In: LIMA, Marcos Costa (org.) *Dinâmica do capitalismo pós guerra fria. Cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, 2008.

ACSELRAD, H. (Org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

ACSERALD, Henri, HERCULANO, Selene y PÁDUA, José Augusto. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

ACSELRAD, H. (org.) *A Duração das Cidades. Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ACSELRAD, H. Sustentabilidade e território. In HERCULANO Selene, et al (Orgs.) *Qualidade de vida & riscos ambientais*. Niterói: EduFF, 2000, p 49-87.

ACSELRALD, H e LEROY, J. P. *Novas premissas da sustentabilidade democrática: Rio de Janeiro*, FASE, 1999.

ACSELRAD, H. Sustentabilidade e Território nas Ciências Sociais. *Anais do 7º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional*, Recife: maio de 1997, vol 3.

ALFONSIN, Bethania de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária. In ROLNIK, Raquel. et al. *Regularização fundiária sustentável-conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 34-67.

ALFONSIN, Bethania de Moraes. Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa. Porto Alegre e o urbanizador social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos y Regionais*. Anpur, v. 7, n.2, 2005. p. 47-59.

ALFONSIN, Bethania de Moraes. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária. In In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. y CARDOSO, Aduino L. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan/FASE, 2003, p. 93-102.

ALFONSIN, Bethania de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997

ALIÓ, Maria. Àngelis. El discurso ambiental en la gestión urbana: del urbanismo ecológico a las eco auditorías municipales. *Revista de Geografia*, Barcelona: t.1, 1995, p. 21-35.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira. *Os caminhos da Habitação. Um panorama geral das intervenções estatais em Natal (1889-1964)*. Natal: Monografia de final de curso - Arquitetura e Urbanismo /Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2005.

ANCONA, Ana Lúcia. WORKSHOP 4 – Instrumentos efetivos de Preservação Ambiental e do Patrimônio Histórico. In *Políticas públicas para o manejo do solo urbano: experiências e possibilidades*. Anais do Seminário POLIS. São Paulo, nº 27, 1996, p. 145 – 156.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão (Org.). *Desafios da gestão participativa no Nordeste*. Natal/RN: EdUFRN, 2009. 234p.

ANDRADE, Ilza Araújo L. de. *Políticas e Poder: o discurso da participação*. São Paulo: AD HOMINIEM/Natal. Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.

ANDRADE, Ilza A. L. *Políticas e poder: os mecanismos de implementação das políticas públicas e o fortalecimento de novas elites políticas no Nordeste - 1979/1985*. Campinas: Tese de doutorado, UNICAMP/SP, 1994.

ANDRADE, Lisa Maria Souza *Agenda Verde X Agenda Marrom, inexistência de princípios ecológicos para o desenho de assentamentos humanos*. Dissertação de Mestrado, Brasília: UNB, 2005. disponível em: <http://www.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/Parte1.pdf>, [acesso em 02 de Agosto de 2006].

ARANTES; Otília, MARICATO, Ermínia VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. 3ª edição. 192 p.

ARIMATEIA, Emmanuela W. Campos. *O descompasso de uma experiência: avaliação do Programa Habitar Brasil na comunidade África -Natal/RN*. NATAL: Dissertação de Mestrado, PPGAU / UFRN, 2006.

ARRECTHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In *Espaço & Debates*, São Paulo: NERU/FIANEP, nº 31, 1990, p. 21-36.

ARRUDA, Ângelo Marcos V. de y CUNHA, Eglaisa Micheline P. *Experiências em habitação de interesse social no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 219p.

ATAIDE, Ruth et al. Sistema de espaços Livres em Natal (RN). Zonas de proteção ambiental como elementos estruturantes. In CAMPOS, Ana Cecília Arruda et al (Orgs). *Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras*. São Paulo: FAUSP, 2009. 368p.

ATAIDE, Ruth et al. Sistema de espaços Livres em Natal (RN). Zonas de proteção ambiental como elementos estruturantes. In CAMPOS, Ana Cecília Arruda et al (Orgs). *Quadro dos sistemas de espaços livres nas cidades brasileiras*. São Paulo: FAUSP, 2012. 368p.

ATAIDE, Ruth y BORGES, Jennifer. Instrumentos urbanísticos e Percepção ambiental: valores e expectativas para a conservação do patrimônio natural em Natal (BR) In *Actas del XII Seminario de la Apec*. Barcelona: Apec, 2007.

ATAIDE, Ruth M. C. Los asentamientos informales y la difícil trayectoria de la democratización de la gestión urbana en Natal (Brasil) In ATAIDE, Ruth et al (Eds). *Territorio, Ciudad, Educación: Actas del Seminario Internacional de investigadores Brasileños en Europa*, 2007, Barcelona/ES: Apec, 2007. v.1. p.157 – 174.

ATAIDE, Ruth. A reforma urbano-ambiental numa perspectiva histórica: uma aproximação entre duas experiências: In: ATAIDE, Ruth et al (Eds). APEC. *10 años de saber y memoria - Anais del X Seminario de la APEC*, Barcelona: APEC, 2005a, p. 111-118.

ATAIDE, Ruth. *Regulación Urbana y Conservación ambiental en los espacios protegidos: una aproximación al Parque del Collserola*. Barcelona: Universidad de Barcelona: Trabajo de Investigación para obtención de DEA, Universidad de Barcelona, 2005b.



ATAIDE, Ruth. Normativos urbanísticos e acesso a moradia como indicadores da política urbana: limites e expectativas. In *Geocrítica/Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 2005c, disponible en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(021\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(021).htm)

ATAIDE, Ruth. FERREIRA, Ângela. y BORGES, Jennifer. Conflitos socio-espaciais em áreas protegidas de Natal (RN): limites e desafios para uma nova prática urbanística. In *Anais do II ANPPAS*, Campinas/SP: 2004a. ([http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT14/angela\\_ferreira.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT14/angela_ferreira.pdf).) [Acceso en 10 de mayo de 2006].

ATAIDE, R., FERREIRA, A., BORGES, J. O desafio da sustentabilidade Urbana no município de Natal: uma análise do projeto de intervenção urbanística no Passo da Pátria. In *Sociedade e Território*, Natal: EdUFRN, 2004b, vol. 1, nº 16, 2004b.

ATAÍDE, Ruth y FERREIRA, Ângela. L. de A. Acesso à moradia x interesse ambiental: um novo desafio para a norma urbanística. In *Anais... SIMPURB*, Recife, AGB, 2003, nº 8.

ATAIDE, Ruth. Controle urbanístico-ambiental para o conforto urbano: uma trajetória dos planos diretores de Natal /RN. In *VI Encontro Nacional y III Encontro Latino-Americano de Conforto no Ambiente construído* – ENCAC/Entac, São Pedro/Brasil, 2001.

ATAÍDE, Ruth y PAIVA, Giovana. O Plano Diretor de Natal (Brasil) e a flexibilização do controle ambiental: um retrocesso no projeto de sustentabilidade urbana. In *Anais ... Congresso Iberoamericano de urbanismo*, Recife, 2000, nº 9 [CD-ROM].

ATAÍDE, Ruth. *Habitação de interesse social nos planos diretores de Natal - 1984/ 1994: o desafio para incluir, a exclusão que permanece*. [Dissertação de Mestrado]. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1997, 220 p.

ATAIDE, Ruth. *Na trilha da recuperação e preservação ambiental de Natal: limites e possibilidades do Plano Diretor*. Natal, 1996 (mimeo)

ATAÍDE, Ruth y BORGES, Amadja. O Plano Diretor no Conplam: avanços e contradições. In MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA /UFRN, 1993, p. 33-41.

AZEVEDO, Sérgio de. GAMA, Luiz A. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BARBA, J. y MERCADÉ, M. *Les Urbanitzacions a la província de Barcelona. Localització i característiques dels sistemes de baixa densitat residencial*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

BARBOSA, Evanildo. O espetáculo da participação e a participação como espetáculo. In SANTOS JUNIOR et al. *Cidade, cultura e democracia participativa*. Rio de Janeiro: FASE, Fundação Rosa Luxemburgo, 2005, p. 129-141.

BARBOSA, Evanildo. *Das tensões às intenções: gestão do planejamento urbano e Orçamento Participativo no Recife (1997 a 2002)*. Recife: Dissertação de Mestrado / UFPE, 2003.

BARROS R. M. G. y MAIA, Tatiana L. B. *Uso e Ocupação do solo em Mãe Luiza: proposta de regulamentação*. Trabalho de conclusão de curso (UFRN). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte [UFRN], 1992. (mimeo)

BENCO, G. *La ciencia regional*, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, (1998).

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce y TRINDADE, Maria Aparecida da S. Zonas Especiais de Interesse Social e grandes empreendimentos. *Revista FARN*, Natal: FARN, v.7, N2, 2008.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce y MEDEIROS, Amanda K. Silva de. Habitar - Preservar: Diretrizes para Regularização Fundiária Sustentável em Ecossistema de Dunas na Cidade de Natal-RN. In *Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo*, São Paulo: 2007.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. et al. *Política Habitacional de Interesse Social para o município de Natal- produtos -1-5*. Natal: UFRN/ Funpec, 2005. [CD-Room].

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce. Patrimônio ambiental e Estatuto da Cidade: a regularização fundiária do Paço da Pátria e Areado nos marcos da MP 2.220 – Natal/RN. In FERNANDES, Edésio et al. *Avaliando o Estatuto da Cidade. Anais do II Congresso de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Exclamação/Evangral, 2002, p. 65-74.

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce. *Patrimônio Público, Gestão do Território e Direito ao Meio Ambiente: os bens da União e dos estados na implantação hoteleira e turística no litoral leste do Rio Grande do Norte (1930-1990)*. Tesis Doctoral en Arquitetura. São Paulo: USP/ Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2001.

- BENSAID, Daniel. *Cambiar el mundo*. Madrid: Catarata, 2004, 169p.
- BOHIGAS, Oriol. *Reconstrucción de Barcelona*. Barcelona: MOPU arquitectura, 1986.
- BOHIGAS, Oriol. *Barcelona entre el Pla Cerdà i el barraquisme*. Barcelona: Ediciones 62, 1963.
- BOLÓS I CAPDEVILA, Oriol (supervisor). *El patrimonio natural de la comarca de Barcelona. Medidas necesarias para su protección y conservación*. Barcelona: Corporación Metropolitana de Barcelona, 1979.
- BONATES, Mariana Fialho. *Ideologia da casa própria...sem casa própria: o programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.
- BONDUKI, Nabil Georges. Política Habitacional del Regime Militar al gobierno Lula: desafios e impasses. In: *Ciudad y Territorio*, Madrid, nº 145 y146, 2005, p. 650-670.
- BONDUKI, N. *Habitar São Paulo, reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 166p.
- BONDUKI, Nabil G.. *Origens da habitação social no Brasil – Arquitetura Moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1998.
- BONDUKI, Nabil G. (org.). *HABITAT: as práticas bem sucedidas em habitação. Meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996. 267p.
- BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil - o caso de São Paulo*. Tesis Doctoral. São Paulo: FAU USP, 1995.
- BONDUKI, Nabil G. *Habitação: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: FASE, 1992.
- BORBA, Adriana Carla de Azevedo y CHAVES, Marcelo dos Santos. Meio Ambiente e Planejamento: a relação cidade-natureza nos planos urbanísticos da cidade de Natal no Século XX. In *OKARA: Geografia em debate*, João Pessoa, PB, DGEOC/CCEN/UFPB 2008, v.2, nº 2, p. 130-141. ( <http://www.okara.ufpb.br>), acceso en 06 de Julio de 2012.
- BORBA, Adriana Carla de Azevedo. *Meio Ambiente e Planejamento: a relação cidade-natureza nos planos urbanísticos da cidade de Natal no Século XX*. Natal: Dissertação de Mestrado, PPGAU / UFRN, 2007.

- BORGES, Jennifer dos Santos. *A sustentabilidade urbana nas políticas públicas desenvolvidas em Natal: uma análise da proposta de intervenção urbanística da prefeitura Municipal para o Passo da Pátria*. Natal: Trabalho final da disciplina Planejamento e Projeto Urbano Regional 04, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2003.
- BORJA, Jordi. Un futuro urbano con un corazón antiguo. In *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. X, nº. 584, 20 de Mayo de 2005, Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/b3w-584.htm>, [acceso en 28 de julio de 2005].
- BORJA, Jordi. Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras. In BORJA Jordi. y MUXI, Zaida. (eds.) *Urbanismo en el siglo XXI*. Barcelona: Edicions UPC, 2004. 231p.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus /UNCHS, 1997. 263p.
- BORJA, Jordi et al. *La gran Barcelona*. Madrid: Alberto Editor/Corazon, 1972.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 1-19, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng](http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng). [acceso en 26 marzo de 2007].
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. TOMAZ, Fernando (Trad.) Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRAGA, Roberto Gestão ambiental no Estatuto da Cidade: alguns comentários. In CARVALHO, Pompeu Figueiredo de y BRAGA, Roberto. (Orgs.). *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias*. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 111 a 119.
- BRAGA, Elza Maria Franco. *Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995, 266 p.
- BRANCO, Mônica Pimenta de N. C. et al. Proposta de classificação para as feições eólicas do setor leste Da região metropolitana de fortaleza – Ceará/Brasil. São Paulo: UNESP/ *Geociências*, v. 22, n. 2, 2003, p. 163-174.
- BUENO, Laura y MONTEIRO, Pedro. Planos Diretores: Aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. In ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária sustentável- conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 250 – 295.

BUENO, Laura M. de M. y CYMBALISTA, Renato (Orgs.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. 145p.

BUENO, Laura. Reflexões sobre o futuro da sustentabilidade urbana com base em um enfoque socioambiental. *Cadernos metrópole*, Brasil, nº 19, 2008, p. 99-121. Disponível em [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm19\\_122.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm19_122.pdf). [acceso en 15/12/2011].

BUENO, Laura M. de M.. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. 2000. 362 f. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2000. Disponível en: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno\\_doutorado\\_projeto\\_favela.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projeto_favela.pdf). [acceso en 15/02/2012].

BUSQUETS, Joan.. *La Construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona: Editorial del Serbal, 2004.

BUSQUETS I GRAU. *La Urbanización marginal*. Barcelona: Ediciones UPC, 1999,254p.

BUSSO, Gustavo. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. In *Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Disponible: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/8283/GBusso.pdf>. .

CABRAL, Nájila Rejane A. J. y SOUZA, Marcelo Pereira. *Área de Proteção Ambiental. Planejamento e gestão de paisagens protegidas*. São Carlos/SP: RiMA, 2002. 154p.

CAMARGO, Aspásia, et al (Orgs). *Meio Ambiente-Brasil: avanços e obstáculos pós Rio-92*. São Paulo: Estação Liberdade / Instituto Socioambiental; Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002, 449p.

CMMAD. *Nosso futuro comun*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CANEPA, Carla. *Cidades sustentáveis. O município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS Editora, 2007. 293p.

CAPEL, Horacio. *El modelo Barcelona*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2005.

CAPEL, Horacio. I. *La morfología Urbana. Sociedad, Cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal, t. 1, 2002.

CAPEL, Horacio. *Capitalismo e morfologia urbana em Espanha*. Barcelona: Los libros de la Frontera, colección Realidad Geográfica, nº 4, 1983.

CARDOSO, Aduino Lucio (Coord.). *Habitação Social nas Metr6poles Brasileiras - Uma avalia76o das pol3ticas habitacionais em Bel6m, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e S6o Paulo no final do s6culo XX*. Bras3lia: Minist3rio das Cidades, Cole76o Habitare, 2007.

CARDOSO, Aduino Lucio. El Estatuto de la Ciudad, los Planes Directores y los nuevos instrumentos de pol3tica urbana. In *Ciudad y Territorio*, Madrid, nº 145 y 146, 2005, p. 635-650.

CARDOSO, Aduino Lucio. Plano Diretor e gest6o democr6tica da cidade. In RIBEIRO, Luiz C3sar de Queiroz. y CARDOSO, Aduino L. *Reforma Urbana e Gest6o Democr6tica: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan/FASE, 2003, p. 103-118.

CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopes y SPOSITO, Maria Encarna76o Beltr6o (orgs). *A produ76o do espa76o urbano. Agentes, processos, escalas e desafios*. S6o Paulo: Editora Contexto, 2011. 230p.

CARLOS, Ana Fani A. La Utop3a de la Gest3n Democr6tica de la Ciudad. In *Scripta Nova Revista Electr3nica de Geograf3a y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona. Vol. IX, n6m. 194, 2005. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm> [acceso en 25 de julio de 2006].

CARLOS, Ana Fani. A. A quest6o da habita76o na metr6pole de S6o Paulo. Barcelona, *Scripta Nova - Revista Eletr3nica de Geograf3a y Ciencias Sociales*, Universidade de Barcelona, 2003.

CARLOS, Ana Fani A. *Espa76o-tempo na metr6pole. A fragmenta76o da vida cotidiana*. S6o Paulo: Editora Contexto, 2001, 365p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re) produ76o do espa76o urbano*. S6o Paulo: EdUSP, 1994. 270p.

CARNEIRO, Eder Jurandir. Pol3tica ambiental e a ideologia do desenvolvimento Sustent6vel. In ZHOURI, Andr3a, LASCHEFSKI, KLEMENS E PEREIRA, Doralice (orgs) *A Insustent6vel leveza da Pol3tica Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte: Aut6ntica, 2005.

CASCUDO, C6mara. *Hist3ria da Cidade de Natal*. Natal, EdUFRN, 1999.

CARVALHO, Heliana Lima de; FERREIRA, Luana Marques; GOMES, Rosanna Maria Soares Diniz. *No encontro do rio com o mar, nasce uma nova morada*. Trabalho Curricular do de Arquitetura e Urbanismo/UFRN, 2007.

CARVALHO, Marcia Monteiro. *Clima Urbano e vegetação. Estudo analítico e prospectivo do Parque das Dunas em Natal*. Natal: Dissertação de Mestrado /PPGAU/UFRN, 2001.

CASALS COSTA, Vicente. Parcs i política de pars a la Barcelona d'entreguerras. In OYÓN, José Luis (ed.). *Vida Obrera en la Barcelona de entreguerras, 1918-1936*. Barcelona: CCCB, 1998, p.217-262.

CASALS COSTA, Vicente. La creación del sistema de parques en la Barcelona novecentista. In CAPEL, Horacio y LINTEAU, Paul André (eds.). *Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, (colección Geocritica, textos de apoyo, nº14), 1998, p. 377-395.

CASALS COSTA, Vicente y BARRANCO, Manel. *Jardineria pública i medi ambient urbà*, Barcelona: Secretaria de Política Sectorial i Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1995. 55 p.

CASALS COSTA, V: *Los Ingenieros de Montes en la España contemporánea, 1848-1936*. Barcelona: Ediciones del Serbal /Colegio de Ingenieros de Montes, 1996. 438 p.

CEAS. *Um processo de participação na formação da cidade*. Recife: CEAS Urbano / PE, 1992.

CENDHEC. *PREZEIS em Revista, Programa Direito à Cidade*. Recife: CENDHEC, Coleção Cadernos CENDHEC, V. 18, 2005.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Souza, Maria Ângela Almeida (Orgs). *Como andam Natal e Recife*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, 2009.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO [CMMAD]. *Relatório. Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CLEVELAND, Cutler J.; RUTH, Mathias. Capital humano, capital natural e limites biofísicos no processo econômico. In CAVALCANTI, Clóvis (Org.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 3ª ed. 2001.

CLIMENT Victor Sanjuán. *Producción y crisis ecológica. Los agentes sociales ante la problemática medio ambiental*. Barcelona: Ediciones UB, 1999.

CORREIA, Claudia. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política. In RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 153-162.

CORREIA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

COSTA, Geraldo Magela y MENDONZA, Jupira Gomes (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil. Trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte/MG: C/Arte, 2008. 300p.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In COSTA, Geraldo Magela y MENDONZA, Jupira Gomes (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil. Trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte/MG: C/Arte, p. 80-92, 2008. 300p.

CUNHA, Sandra Batista da y GUERRA, Antonio José Teixeira (Orgs.). A questão ambiental. Diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 248p.

CUNHA, Eugenio M. S. *Evolução atual do litoral de Natal-RN (Brasil) e suas aplicações à gestão integrada*. 2004. Barcelona: Tesis Doctoral – Departament d'Estratigrafia i Paleontologia, Departament d'Ecologia, Universidad de Barcelona, 2004.

DANTAS, Eustógio y COSTA, Maria Clélia L. (Orgs). *Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza:Edições UFC, 2009, 298p.

DANTAS, Andreza M.; MONTENEGRO, Juliana; BATISTA, Larissa Evelyn A.; CORTÊS, Marina M.. *Legislações e Intervenções Urbanas em Mãe Luiza: Diagnóstico do Bairro*. Trabalho Curricular do Curso de Arquitetura e Urbanismo / UFRN, 2007.

DANTAS, Ana Caroline et al. A paisagem criada pelo saneamento: propostas para Natal nos anos 1930. In Ferreira, Ângela y Dantas, George *Surge et ambula: a construção de uma cidade moderna, 1890 -1940*. Natal: EdUFRN, 2006, p. 215-233.

DANTAS, George . *Linhas convulsas e tortuosas retificações: transformações urbanas em Natal nos anos 1920*. São Carlos, Dissertação de mestrado / Escola de Engenharia de São Carlos / USP, 2003a.



DANTAS, Ana Caroline de C. L. (b). *Sanitarismo e planejamento urbano: a trajetória das propostas urbanísticas para Natal entre 1935 e 1969*. Natal: Dissertação, de Mestrado, DPPGAU / UFRN, 2003b.

DANTAS, Josenita (Coord.). *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: levantamento e análise dos problemas da gestão do uso e da ocupação do solo e proposição de políticas públicas. Região metropolitana de Natal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 1997.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (Coord.) *Políticas de Cidadania y sociedade Civil em tiempos de Globalizacion*. Caracas: FACES / Universidad Central da Venezuela, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

DAVIS; Mike. Planeta favela. São Paulo. Trad. Beatriz Medina, Boitempo, 2006. 269p.

DE LA MORA, Luiz. *Fórum do PREZEIS: avaliação do conteúdo das sessões do período inicial de implantação*. Recife: MDU/UFPE, 1989.

DIAS, Gilka da Mata. *Cidade sustentável: fundamentos legais, Política Urbana, Meio Ambiente, Saneamento Básico*. Natal/RN: Ed. do autor, 2009. 384p.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: 2ª ed, Hucitec, 1996. 169p.

DINIZ, Fabiano y MOREIRA, Fernando Diniz. *Recife: Normas para a construção da cidade- A lei de uso e ocupação do solo e sua revisão*. Recife: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro/ FASE/ CENDHEC, CEAS-Urbano/PE, 1993.

DOMINGO, M., F. SAGARRA, i S. GARCIA. *Barcelona. Les cases barates*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona / Patronat Municipal de l'Habitatge, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In *Para a década de 90. Prioridades e perspectivas*. Brasília: IPEA7IPLAN, 1990a.

DRAIBE, Sônia Miriam (Coord.). *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos*. Relatório final de projeto de pesquisa. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), UNICAMP, Campinas: 1990b.

DRAIBE, Sônia Miriam. Qualidade de vida e reformas de programas sociais. o Brasil no cenário latino-americano. In *Lua Nova*. São Paulo: n. 31. CEDEC-TEC ART Editora, 1993. p. 4-46.

DUARTE, Marize Costa de Souza. *Meio Ambiente e Moradia: Direitos fundamentais e espaços especiais na cidade*. Curitiba: Juruá, 2012. 234p.

DUARTE, Marize Costa. de S. *Espaços Especiais urbanos: desafios à efetivação dos direitos ao meio ao ambiente e à moradia*. Natal: Letra Capital, Observatório das Metrôples, 2011. 526p.

EDUARDO, Ana Raquel y FERREIRA, Ângela. As topografias médicas no Brasil do início do século XX. Aportes históricos ao estudo da relação meio ambiente e sociedade – o caso de Natal In FERREIRA, Ângela y DANTAS, George (Orgs). *Surge et ambula: a construção de uma cidade moderna (Natal, 1890-1940)*. Natal/RN: EdUFRN, 2006, p. 137 a 151.

ESPARC 2004. Alcanzar la eficacia en la gestión de los espacios naturales protegidos. *Actas del X Congreso de EUROPARC-España*, Cuenca, 2004.

ESPING-ANDERSEN. As três economias políticas do Welfare state. In *Lua Nova*, São Paulo: Marcos Zero, nº 24, 1991, nº 24.

ESTEBÁN, Juli. Els 20 anys del Plan General Metropolità: les distintes escalas i formes de desplegament del Plan. *Revista PAPERS*, Barcelona: UAB, 1997, nº 28, p. 71-83.

ESTY, Daniel C. y IVANOVA, Maria H.(Orgs). *Governança Ambiental Global: Opções e oportunidades*. São Paulo: Editora Senac, 2005. 301p.

ETAPAS. *Orçamento Participativo no Recife, o olhar da RPA 6*. Recife: ETAPAS, 2004a.

ETAPAS. *Habitação, Plano Diretor e Estatuto da Cidade, 2º encontro da RPA 6*. Recife: ETAPAS, 2004b.

ETAPAS. *Gestão Participativa no Recife: do PREZEIS ao Orçamento Participativo*-Recife: ETAPAS, 2003.

FACHIN, Roberto y CHANLAT, Alain. *Governo municipal na America Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/ Editoria da UFRGS, 1998, 351p.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, Porto Alegre: TOMO Editorial, 2001.248p.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA [FNUR]. Sugestões do Fórum Nacional da Reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade. Documento encaminhado à CDUI/CD, 1999.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA [FNUR]. *Tratado sobre a questão urbana: por cidades, vilas e povoados justos, democráticos v sustentáveis*. Rio de Janeiro: Eco-92, 1992.

FERNANDES, Edésio. *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute, 2011. Disponible en: [http://www.lincolnst.edu/pubs/1962\\_Regularizaci%C3%B3n-de-asentamientos-informales-en-Am%C3%A9rica-Latina](http://www.lincolnst.edu/pubs/1962_Regularizaci%C3%B3n-de-asentamientos-informales-en-Am%C3%A9rica-Latina), [acceso en 02 de abril de 2012].

FERNANDES, Edesio. Perspectivas para renovação de políticas de legalização de favelas no Brasil. In ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 34 a 67.

FERNANDES, Edésio. *Preservação Ambiental ou Moradia? Um falso conflito*. In FERNANDES y E. ALFONSIN, B. (Coords). *Direito Urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey. Lincoln Institute, 2006, p. 356-358.

FERNANDES, Edésio y Marcio Valença (orgs). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro; Mauad, 2004, 259p.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas da legalização de favelas no Brasil. In ABRAMO, Pedro (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, 7 Letras: FAPERJ, 2003a, p. 139-172.

FERNANDES, Edésio. *Repensando a terra pública da União*, 2003b. Disponível em <http://www.cidades.gov.br> [acesso em 25 de Agosto de 2006].

FERNANDES, Edésio. *Algumas lições dos programas de regularização na América Latina*, 2003c. Disponível em <http://www.cidades.gov.br> . [acesso em 25 de Agosto de 2006].

FERNANDES, Edésio. Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. *Revista Eure*, Vol. XXIX, nº 87, Santiago do Chile, 2003d, p. 63-78.

FERNANDES, Edésio. *Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na historia?* In *Mosaico*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002a, ano 1, nº 0.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In MATTOS, L. P. (org). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002b.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor/Instituto Socioambiental, 2002c.

FERNANDES, Edésio y RUGANI, Jurema. M. (Orgs.). *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002, 331p.

FERNANDES, Edésio. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In FERNANDES, Edesio (Org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001a.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a regularização fundiária em favelas a luz do Estatuto da Cidade. In *Temas de Direito Urbanístico 3*. São Paulo: CAOHRB / Ministério Público de São Paulo/Imprensa Oficial, 2001b.

FERNANDES, Edésio. A regularização jurídica das favelas no Brasil. In SAULE JR., Nelson (Org.). *Direito à cidade*. São Paulo: Max Limonad/Polis, 1999.

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998a.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In FERNANDES, Edesio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998b.

FERNANDÉZ, Tomás Ramon. *El urbanismo concertado y La Ley del Suelo*. Madrid, 1974.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Editorial Boitempo, 2003. 154p.

FERREIRA, Angela Lúcia A., EDUARDO, Anna Rachel B., DANTAS, Ana Caroline de C. L., DANTAS, George. *Uma Cidade Sã e Bela: a trajetória do Saneamento de Natal entre 1850 e 1969*. Natal: IAB / RN; CREA / RN, 2008.

FERREIRA, Ângela Lucia y DANTAS, George (Orgs). *Surge et ambula: a construção de uma cidade moderna (Natal, 1890-1940)*. Natal/RN: EdUFRN, 2006. 305p.

FERREIRA, Ângela L, EDUARDO, Ana. Rachel B., DANTAS, Ana. Caroline., DANTAS, George. De repartições, comissões e departamentos: caminhos da institucionalização do planejamento urbano em Natal. In *Anais do X Encontro Nacional da ANPUR*. Campinas: ANPUR, 2003. [CD- Rom].

FERREIRA, Ângela Lucia de A. De la producción del espacio urbano a la creación de territorios en la ciudad: un estudio sobre la constitución de lo urbano en Natal, Brasil. Barcelona: Tesis doctoral dirigida por la Dra Mercedes Tatjer Mir, Universidad de Barcelona, 1996.

FERRER I AIXALÀ, Amador. *Els polígonos de Barcelona*. Barcelona: edicions UPC, 1996. 227p.

FINEP- GAP. *Habituação popular: inventário da ação governamental*. São Paulo: FINEP, 1985. 202p.

FIX, Mariana. *Os parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2001. 190p.

FOLCH I GUILLÉN, Ramon. *Planejament i sostenibilitat. Els instruments d'ordenació territorial i els plans de d'acció ambiental*. Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya / Generalitat de Catalunya, 2000.

FOLCH I GUILLÉN, Ramon. *Natura, us o abús? Libre Blanc de la gestió de la natura als Països Catalanos*. Barcelona: Editorial barcino/ Fundació Jaume I, 1988.

FONT, Antonio (Org.) *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2003.

FORESTIER, Jean Claude Nicolas. *Grandes Villes et Systemes de Parcs. France, Maroc, Argentin*. Paris: Norma Editores, 1997.

FÓRUM DO PREZEIS. *PREZEIS, instrumento de luta. Melhorando a qualidade de vida*. Recife: Fórum Municipal do PREZEIS y URB-Recife/PE, 2001.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA [FNRU]. Sugestões do Fórum Nacional da Reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade. Documento encaminhado à CDUI/CD, 1999.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA [FNRU]. Tratado sobre a questão urbana: por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis. In: GRIMBERG, Elisabeth. *POLIS, O Futuro das Cidades*. São Paulo: nº 16, 1994, p. 87-92.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA [FNRU]. *Meio ambiente e a questão urbana*. São Paulo: 1991. (mimeo)

FRACASSO, Liliana. *La participación en los procesos de planificación. Los casos de la Agenda 21 de Cartagena de Indias y del Parque de Montseny*. Barcelona: Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, dirigida por el Dr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, 2005.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1997a.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. *Desenho ambiental: uma introdução à arquitetura da paisagem com o paradigma ecológico*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 1997b.

FREIRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos. Decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, Brasília: INL, 1977. 351p.

FRITSCH, LÍlian. y PECHMAN, Sergio. A Reforma Urbana e seu avesso. Algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século. In ANPUH. *Revista Brasileira de História - Cultura e Cidades*. São Paulo: Marco Zero, Vol. 5, nº. 8/9, Set/ 1984-Abril/1985, p. 139-195..

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A experiência de Amarante. A implantação de um novo programa de lotes urbanizados*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1979.

FUKS, Mario. *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ações e debates nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001. 242p

GARCIA FERNÁNDEZ, Jesús. Los problemas del medio ambiente y la ordenación del territorio. In Varios autores. *Medio Ambiente y ordenación del territorio*. Valladolid: Universidad de Valladolid/ Endesa/ Fundación Duques de Soria, s.d.

GENRO, Tasso. Cidade, Cidadania e o Orçamento Participativo. In FACHIN, Roberto y CHANLAT, Alain *Governo municipal na America Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/ Editoria da UFRGS, 1998.

GENRO, Tasso y SOUZA, Ubiratan de. *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Barcelona: Serbal, 2003, 88p.

GILBERT, Alain y WARD, Peter M. *Asentamientos populares vs poder del Estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*. México: G. Gili, 1987.

GOHN, Maria da Glória. O cenário da participação popular em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio. As mudanças no caráter do associativismo. In *Cidadania*, São Paulo: Textos n. 12, 1998.

GOIS, Fabio Ricardo da S. *Outorga Onerosa de autorização para construção: análise do solo criado instituído no Plano Diretor de natal (1994-2007)*. Dissertação de Mestrado dirigida por Maria Dulce P. Bentes Sobrinha, Natal: PPGAU/UFRN, 2010.

GONCALVES, Izária Stéphanie de O. y MORAIS, Julita Fernandes. *Casa Nova, vida nova...pra quem? Analise da atuação do Programa Minha casa Minha vida no município de Parnamirim/RN*. Natal: Relatório final da disciplina PPUR 06, Curso de Arquitetura e Urbanismo [CAU] / UFRN, 2011.

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Martônio M. B.; MOREIRA, Sandra M. V. Plano Diretor participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana? In: *XXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu*, out. 2005, p. 1-22.

GORDILLO-SOUZA, Ângela. *Limites do Habitat: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. Uma metodologia para análise e intervenção em áreas informais. In PIÑÓN, Juan Luis. (Ed.) *La recomposición de la Ciudad Informal*. Valencia: Centro Internacional Ciudad Informal – Universidad Politécnica de Valencia, 2001, p. 93-117.

GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EdUSP, 1993. 311p.

GRANELLE, Jean.J. *L'expérience Francaise du Plafond Légal de Densité*. Paris: ADEF, 1972.

- GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- GUHA, R. y MARTINEZ-ALIER, Joan. *Varieties of Environmentalism*. Londres: Earthscan, 1996.
- HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. Trad. Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Vilela de A. A Eficácia do Usucapião Coletivo como Instrumento de Regularização Fundiária e Inclusão Social no Contexto Brasileiro. In *Resumos para a 1ª Internacional Conference of Young Urban Researchers, 2007*. <https://conferencias.iscte.pt/viewabstract.php?id=68&cf=3>, [acceso em 20 de abril de 2008].
- HARDOY, Jorge E. y SATTERTHWAITTE, David. *La ciudad legal y La ciudad elegal*. Buenos Aires: IIED, 1987. 103p.
- HARDOY, Jorge E. y SATTERTHWAITTE, David. *Las ciudades del tercer mundo y el medioambiente*. Buenos Aires: IIED, 1987. 123p.
- HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid; AKAI ediciones, 2000. 327p
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In *l’aparició del Plan general Metropolitana*. In: *Revista PAPERS*, Barcelona: UAB, nº 28, 1997, p. 71-83.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Brasília: IBGE, 2011.
- IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Brasília: IBGE, 2001.
- IBGE. *Censo Demográfico 1991*. Brasília: IBGE, 1992.
- IDEMA. *Parque estadual dunas de Natal - setor MãeLluíza. Mapeamento geotécnico e demarcação do limite do parque com base nas cercas perimetrais antiga e nova*. Natal: IDEMA, 2004, 37p.



INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: Fundação Djalma Guimarães/ Instituto Cidadania/Bancoop, IC, 2000.

IPEA. *Gestão do Uso do Solo e disfunções do crescimento urbano. Instrumentos de planejamento e gestão urbana: Belém-Natal-Recife*. Brasília: IPEA/USP/UFPA/UFPE, 2001.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos municípios e Cidadãos*. Brasília, 2005.

INSTITUTO PÓLIS (coord.) *Regularização de terra e moradia: o que é e como implementar*, 2002.

JOUVE, Bernard. *Cuestiones sobre gobernanza urbana. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer*. 2005. 165p.

KAZTMAN, Rubén *Notas sobre la medición de la Vulnerabilidad social*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 2000. [http://www.ucu.edu.uy/Portals/0/Publico/Facultades/Ciencias%20Humanas/IPES/Documentos/AC\\_Numero%202.pdf](http://www.ucu.edu.uy/Portals/0/Publico/Facultades/Ciencias%20Humanas/IPES/Documentos/AC_Numero%202.pdf) [acceso en Diciembre de 2007].

KRIESBERG, Louis. *Sociologia de los conflictos sociales*. Mexico: Trilhas, 1975.

KOWARICK, Lucio. *Viver em risco. Sobre a vulnerabilidade sócio econômica e civil*. São Paulo: Ed. 34, 2009. 320 p.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979. 202p.

KOWARICK, Lucio. A favela como forma de sobrevivência. In KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979, p.75- 97.

LABHAB. *Parâmetros para urbanização de favelas*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Labhab / FAU/USP/Finep/CEF, 2000.

LEAL, Sueli. *Fetichismo da participação popular. Novas praticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife (Brasil)*. Recife: Ed. do autor, 2003.

LEFF, Henrique. *Ecologia e Capital. Hacia una perspectiva ambiental del desarrollo*. Mexico: UNAM, 1986.

LEFEBVRE, Henri. *O direito a cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte/MG: Ed. UFMG, 1999. 179p.

LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. Antologia preparada por Mario Gaviria. Versión espanhola de Javier González-Pueyo del original francês. Barcelona: Península, 1978.

LEITE, Socorro de Paula B. R. *Participação popular e acesso á moradia. As escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS*. Recife: Editora da UFPE, 2007. 202p.

LEME, Maria Cristina da S. (Coord.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAU - USP; FUPAM, 1999.

LEME, Maria Cristina da S.. Urbanismo: formação de um conhecimento e de uma atuação profissional. In BRESCIANI, Maria Stela. (Org.). *Palavras da cidade*. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 2001, p. 77-93.

LEIS, Hector Ricardo. *A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis/RJ: Vozes, Florianópolis/SC: UFSC, 1999. 261p.

LIMA, Antônia J. *Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular*. Recife: 2ª Ed, Bagaço, 2010a.

LIMA, Antônia J. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: Annablume, 2010b.

LIMA, Adriana. *A (in)segurança da posse: regularização fundiária em Salvador e os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Salvador: *Dissertação de Mestrado*, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / UFBA, 2005.

LIMA, Marcia Rosa de y SILVA, Jaqueline Severo da. Concessão do Direito de Uso, Concessão Especial para fins de moradia e a Concessão de direito Real de Uso em Porto Alegre. In FERNANDES, Edésio. et al. *Avaliando o Estatuto da cidade. Anais do II Congresso de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Exclamação/Evangral, 2002b, p. 717-732.

LIMA, Pedro. *Natal século XX; do urbanismo ao planejamento urbano*. Natal: EdUFRN, 2001. 176p.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão Urbana*. Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOSTAO, Salvador Soler. O PREZEIS. *Um processo de participação popular na formação da cidade*. Recife: Dissertação de Mestrado, UFPE, 1991.

MACEDO, Silvio Soares. Litoral Urbanização: Ambientes e seus Ecossistemas Frágeis. In *Paisagem e Ambiente: Ensaio*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU, nº 12, dez. 1999.

MACHADO, Vitoria Maria Laranjeira. *O protagonismo dos movimentos e organizações populares no fórum do PREZEIS*. Recife: Dissertação de Mestrado, UFPE, 2004.

MAMERI, Silvana Ferracciú. *Comunidades tradicionais em áreas protegidas: convergências e lacunas da política urbana e ambiental na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão/RN*. Natal: Dissertação de Mestrado, UFRN/PPGAU, 2011. 149p.

MARCONDES, Maria J. de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Nobel,/Edusp/FAPESP, 1999.

MARICATO, Ermínia. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. São Paulo, IPEA, 2006.  
[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio2\\_ministerio.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf)  
[acesso em Agosto de 2009]

*único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. 3ª edição. 192 p.

MARICATO, Ermínia. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001, 204p.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. ARANTES; Otília, MARICATO, Ermínia VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 3ª edição 2000, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 141p.

MARICATO, Ermínia. Habitação e política fundiária, urbana e ambiental: diagnósticos e recomendações. *III Seminário Nacional preparatório para o Habitat II*. Rio de Janeiro: Maio, 1995.

MARICATO, Ermínia. Meio Ambiente e Reforma Urbana. *Textos LabHab*, FAUUSP, São Paulo, 1994.  
[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_meioambiente.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_meioambiente.pdf)  
[acesso em 15/12/2011].

- MARINHO, Geraldo. PREZEIS, um dilema de identidade. In CENDHEC. *PREZEIS em Revista, Programa Direito à Cidade*. Recife: CENDHEC, Coleção Cadernos CENDHEC, V. 18, 2005.p. 19-21.
- MARINHO, Geraldo. *Uma política inovadora de urbanização no Recife*. Recife: Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro/ Fase/ Etapas, 1999.
- MARSHALL, Thomas. H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967a.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967b.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006. 296p.
- MARTINS, Maria Lucia R.. Moradia Social e Meio Ambiente – Regularização de loteamentos em áreas de mananciais. In SAMPAIO, Maria Ruth A. de PEREIRA, Paulo. C. *Profissionais da Cidade, Reunião de São Paulo*. São Paulo: USP/UNESCO, 2003.
- MARTINEZ-ALIER, J. Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración. In *Ecologia Política. Cadernos de Debate Internacional*, nº 21, Barcelona: Icaria editorial, 2001.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Lima: 4a ed. Ampliada, Espiritrompa Ediciones, 2010, 416 p.
- MARTINEZ-ALIER, J. Justiça Ambiental (local e Global). In Clóvis Cavalcanti (Org.) *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1999, p. 215-231.
- MATA, Rafael y TARROJA, Àlex. *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona: CUIIMPB / Centre Ernest Lluch, 2006, 716p.
- MATA, Luiz Roberto da. O Estatuto da Cidade à luz do direito ambiental. In FERNANDES, Edésio. et al. *Avaliando o Estatuto da cidade. Anais do II Congresso de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Exclamação/Evangral, 2002, p. 91-126.
- MEADOWS, Dennis, L. et al. *Limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: 2ª Ed., Editora Perspectiva, 1978. 200p.

MEDEIROS, Amanda Ke. S. de. *HABITAR X PRESERVAR: Caracterização tipológica de assentamentos precários em dunas – dados metodológicos para regularização fundiária em Natal*. Trabalho Final de Graduação / CAU /UFRN, 2007

MEDEIROS, Amanda; ROCHA, Maria Isabel. *E para o Estado, o que é Favela?* Um estudo sobre as intervenções em favelas da cidade de Natal. Trabalho curricular do curso de Arquitetura e Urbanismo/UFRN, 2006.

MELO, Marcos André de et al. *O Banco Mundial e as políticas urbanas no Brasil: 1974-1990. Relatório de pesquisa*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/UFPE/Fundação Ford, 1992.

MELO, Marcus et al. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, nº 32, 1991, p. 73-79.

MELO, Marcos A. de et al. Explicando a formação de políticas: atores, interesses, agendas e a análise da política habitacional. In *XIV Encontro anual da Anpocs*, Caxambu: 1990 (mimeo).

MELO, Marcos A. de et al. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. Salvador: *Rua*. nº 2, 1989. p. 37-59.

MELO, Marcos A. de. A cidade dos mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife, 1920 – 1960. Em: *Espaço & Debates*, São Paulo: NERU , nº. 14, 1985, p. 45-66.

MENEGAT, Rualdo y ALMEIDA, Gerson (Orgs). *Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades: estratégias a partir de Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.410p.

MERCOCIDADES. A cidade Global existe no Mercosur? Gestão urbana local em tempo mundial. *Memória do VI Seminário Internacional da Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano*. Malvinas/AR, Rio Claro/BR: Prefeitura Municipal de Rio Claro/SP, 2003.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA. *La vivienda Social*. Madrid: Ministerio de la Vivienda. 1977.

MINEIRO, Fernando (Org.). *Ensaio sobre Política Urbana & Plano Diretor*. Natal: CCHLA /UFRN, 1993.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes das propostas de regulamentação da zona de proteção ambiental 7 (ZPA 7), município de Natal / RN – Laudo Pericial*. Natal: FUNPEC / UFRN / MP - RN, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 6 (ZPA 6), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP/RN, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 10 (ZPA 9), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP/RN, 2012a.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 3 (ZPA 9), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP/RN, 2012b.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 8 (ZPA 9), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP/RN, 2012c.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 9 (ZPA 9), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP/RN, 2012d.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RN. *Implicações ambientais e urbanísticas decorrentes da proposta de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental 4 (ZPA 9), município de Natal, RN – Laudo técnico*. Natal: FUNPEC/UFRN/MP/RN, 2012e.

MIRANDA, João Mauricio de. *Evolução urbana de Natal em 400 anos, 1599 – 1979*. Natal: UFRN/Ed. Universitária, 1999. 195p.

MIRANDA, Livia. O PREZEIS NO RECIFE: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município. *Redehabitat, Fase/ PE, Observatório Pernambuco de políticas públicas e práticas sócio-ambientais*, Recife: 2002, <http://by112fd.bay112.hotmail.msn.com/cgi-bin/getmsg?&msg=70545C77-CF74-4D0F-B192>-[acceso en 27.08.06].

MIRANDA, Livia. MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) do Recife: Democratização da gestão e planejamento participativo. *Redehabitat, FASE/ PE, Observatório Pernambuco de políticas públicas e*

*práticas sócio-ambientais*, Recife: 2002, <http://by112fd.bay112.hotmail.msn.com/cgi-bin/getmsg?&msg=70545C77-CF74-4D0F-B192->[acceso en 27.08.06].

MORAES, Lucia Maria, VIVAS, Marcelo y BENTES SOBRINHA, Dulce (Orgs) /Clementino, Maria do Livramento (Colabor). *Efetivação do direito à moradia na cidade do Natal. Monitoramento e controle social na missão da relatoria nacional do direito humano á moradia adequada e terra urbana – Plataforma DHESCA*. Natal/RN: EdUFRN, 2008. 158p.

MORAIS, Maria Cristina de. *Cooperativa Habitacional autofinanciável. Uma Alternativa de mercado à escassez de financiamento*. Natal: Dissertação de Mestrado, PPGAU / UFRN Norte, 2004.

MORAES, Demóstenes Andrade de. Por uma política de Interesse Social para o Recife. Apontamentos sobre o Prezeis. In ZENHA, Ros Mari y Freitas, Carlos Geraldo Luz de (Coord.). *Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamento urbanos precário*. São Paulo: IPT, 2002, 174p. (Colección HABITARE)

MORETTI, Ricardo S. *Normas urbanísticas para a habitação de interesse social: Recomendações para elaboração*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997, v.1. 160 p.

MORSELLO, Carla. *Áres protegidas públicas e privadas. Seleção e manejo*. São Paulo: Annablume / Fapesp, 2001, 344p.

MOTA, Luana Dias. *A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade*. UFMG, 2010. Disponível en: [http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt\\_analitico/MOTTA\\_Luana\\_-\\_A\\_questao\\_da\\_habitacao\\_no\\_Brasil.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf)>. [acceso en 30 set. 2011].

MULERO Mendigorri, A. *La protección de espacios naturales en España. els Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Madrid/Barcelona/México: Ediciones Mundi-Prensa, 2002.

NEL-LO, O. *Aquí, no. Els conflictes territorials a Catalunya*. Barcelona: Ed. Empuréis, 2003. 461p.

NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 2005, 286p.

NOBRE, Paulo. ,,,,

OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Banco de dados das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife/PE–BD ZEIS*. Recife: Observatório Pernambuco de Políticas Públicas/ FASE/ETAPAS, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. METRODATA. Rio de Janeiro: IPPUR /UFRJ, 2002. Disponível em [http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=152](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=152) [Acesso em 15 de Agosto de 2007].

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. Regras de produção de políticas públicas: forma versus conteúdo. Original em inglês: OFFE, Claus. The theory of the capitalist state and problems of policy formation. In LINDENBERG et al. *Stress and contradiction and modern capitalism*. Toronto, Lexington: Mass, 1975, p. 125-144.

OLIVEIRA, Rosa Maria Pinheiro. *A Burla permitida e premiada. O hotel residência e a revogação da densidade em Natal*. Dissertação Mestrado dirigida por Amadja Henrique Borges e Maria Dulce P. Bentes Sobrinha. Natal: PPGAU/ UFRN, 2010.

OLIVEIRA, Isabel C. de. *Estatuto da cidade: para compreender...* Rio de Janeiro, Ibam/Duma, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.biinternational.com.br/aluno/fbertolla/files/2009/09/estocolmo72.pdf>>. [acesso em 25 de março de 2010].

PACHECO, Regina et al. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. In *Revista Espaço y Debates*. São Paulo, nº. 35, 1992, p. 47-51.

PÀDUA, José Augusto (Org.). *Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente*. São Paulo: Peiropolis, 2009. 324p.

PALUZIE i MIR, Lluís. *Los espacios naturales protegidos*. Barcelona: UPC, 1990.

PANERAI, Phillippe. Brasília 2006, una ciudad de 2,5 millones de habitantes. En: RODRIGUES i VILLAESCUSA, Eduard y VIEIRA, Cibele. (Edit.). *Brasília 1956 -2006. De la fundación de una ciudad capital, al capital ciudad*. Barcelona: Editorial Milenio, 2006, p.103-121.



- PANTOJA, Lílian. *Parâmetros urbanísticos para habitação de interesse social: uma análise crítica Para as rocas em Natal/RN*. Natal: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.
- PETIT, Aljacira M. C. de Melo. *A produção de moradias na cidade de Natal no período 1977 a 1987*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, UFRJ, 1990.
- PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. Barcelona: Icària/DESC/Ajuntamiento de Barcelona, 2003. 284p.
- POCHMANN, Marcio y AMORIM, Ricardo (Orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil - Volume 1*. São Paulo: Cortez, 2003. 221p.
- POCHMANN, Marcio, AMORIM, Ricardo, CAMPOS, André y SILVA, Ronie (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil - Volume 2*. São Paulo: Cortez, 2003. 167p.
- POLLI, Simone Aparecida. *Moradia, meio ambiente e conflitos por apropriação do território na região dos mananciais de São Paulo*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2010.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNDIAS AS NACIONES UNIDAS [PNUD]. *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/dl/pdf> [acceso en 25 de Maio de 2009].
- PNUD. *O IDH-M — Índice de Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/> > [25 de Maio de 2009].
- RAMALHO, Ana Maria F. *Contrastes, Conflitos e consensos gerados pela inserção das ZEIS na cidade formal de Jaboatão de Guararapes*. Dissertação de Mestrado dirigida por Luis de la Mora. Recife: MDU/UFPE, 2001.
- RESENDE, Vera. Política urbana ou política ambiental, da constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In RIBEIRO, Luiz César. de Q. y CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2003, p 139-152.
- RIBEIRO, Luiz. Cesar de Queiroz (Org.). *Metrópoles: Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE / Editora da Fundação Perseu Abramo / Observatório das Metrôpoles, 2004. 431p.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. y CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan/FASE, Revan, 2003. 190p.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In RIBEIRO, Luiz C. de Q. y CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003a, p.11-26.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Segregação residencial e políticas públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território. In NETO, Elias Rassi; BÓGUS, Cláudia Maria (eds.). *Saúde nos aglomerados Urbanos: uma visão integrada*. Brasília, Organização Pan-Americano da Saúde, 2003b.

RIBEIRO, Luiz. C. de Q. y CARDOSO Adauto L. (Orgs.). Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In PECHMAN, Robert.; RIBEIRO, Luiz. C. de Q. (org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p. 53-78.

RIBEIRO, Luiz. C. de Q. y AZEVEDO, SÉRGIO (Orgs.). *A crise da moradia nas cidades brasileiras: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. 284p.

RIBEIRO, Luiz. C. de Q. y SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 432p.

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. y CARDOSO, Adauto L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU/FAPESP, n. 37. p. 77-89, 1994, p. 77-89.

ROCA, F. *Política económica i territorial a Catalunya (1901-1939)*. Barcelona: Ketres editora, 1979.

RODRIGUES, Márcio Henrique Yacyszyn. *Zona Adensável de Ponta Negra em natal/RN. As conseqüências decorrentes da Lei complementar 27/2000 na visão dos moradores da área*. Natal: Dissertação de mestrado, Programa de Mestrado em Engenharia de Produção/UFRN, 2007.

ROLNIK, Raquel. *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária sustentável - conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 295p.

ROLNIK, R. y SAULE JÚNIOR, Nelson. (Orgs.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: POLIS/CEF/ Câmara dos Deputados/coord. de publicações. Série fontes de referência, Legislação, nº 40, 2002.

ROLNIK, Raquel *A cidade e a lei: legislação, política Urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Nobel, 1997. 269 p. (Coleção cidade aberta)

ROLNIK, Raquel. et al. *Políticas públicas para manejo do solo urbano: experiências e possibilidades*. São Paulo: POLIS, 27, 1996. 200 p.

ROLNIK, Raquel. Plano Director: desafio para uma gestão democrática da cidade. In ROLNIK et al. *Seminário Plano Diretor Municipal –SP*. São Paulo: FAU/USP, 1989.

ROURA, Cuadrado. J. R, Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. In: EURE, nº. 63, p. 5 -32, 1995.

RUBIO I TUDURI, N. *El Pla de Distribució en Zones del Territori Català*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1932.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151p.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In BURSZTYN, Marcelo. *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SAMPAIO, Maria Ruth A. de PEREIRA, Paulo. C. *Profissionais da Cidade, Reunião de São Paulo*. São Paulo: USP/UNESCO, 2003

SANTILLI Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005. 303p.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. *Vulnerabilidade Ambiental: desastres naturais ou fenômenos induzidos?* Brasília: MMA, 2007.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves y MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). *Os Planos Diretores municipais pós-Estatuto da Cidade; balanço crítico e perspectivas*. Rio de

Janeiro: Letra capital /Observatório das metrópoles/IPPUR/UFRJ, 2011. 295p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves, PEREIRA, Tatiana Dahmer, PEUCKERT, Gert y BRANGSCH, Lutz. *Cidade, Cultura e democracia Participativa. Metodologias e experiências de educação política*. Rio de Janeiro: FASE, 2005.216p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A.. Gestión Democrática y Estatuto de la Ciudad. In *Ciudad y Territorio*, Madri, nº 145 y146, 2005, p. 635-650.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. *Democracia e governo Local: Dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE/ Revan, 2001, 248p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. A. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ / IPPUR, 1995. 144p.

SANTOS Milton. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003. 174p.

SASSEN, Saskia. *La ciudad Global-* Nova York, Londres, Tokio. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999. 421p.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, N. (coord.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: POLIS/Max Limonad, 1999. 393p.

SCHULT, Sandra I. Momm, SIEBERT, Claudia y SOUZA, Luis Alberto (Orgs). *Experiências em planejamento e gestão urbana. Planos Diretores participativos e regularização fundiária*. BLUMENAU /SC: Edifurb, 2010, 286p.

SEGRE, Roberto y CARDOSO, Adauto L. Nuevos Instrumentos de Política Urbana en Brasil: El Estatuto de la Ciudad. In *Ciudad y Territorio*, Madri, nº 136 y 137, 2003, p. 478-484.

SERRATOSA, A. *Objetivos y metodología de un Plan Metropolitano*. Barcelona: Oikos-tau, 1979.SERRATOSA, A. El Pla General Metropolità. *PAPERS*, Barcelona: UAB, 1997, nº 28, p. 71-83.

SIERRA, Pablo Arias. *Periferias y Nueva ciudad. El problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2003. 549p.

SILVA, Alexsandro Ferreira C. *O litoral e a metrópole: Dinâmica imobiliária, Turismo e Expansão da região Metropolitana de Natal/RN*. Natal: Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFRN, 2010. 428p.

SILVA, Alexsandro F. C. Parcelamento do solo e a formação de espaços de pobreza em Natal-RN. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146 (130). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(130\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(130).htm)> [ISSN: 1138-9788].

SILVA, Alexsandro F. C.. *Depois das fronteiras: a formação de espaços de pobreza na periferia norte de Natal/RN*. Natal: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2004.

SILVA, Elisangela Alves de J. *As dunas de Natal/RN: Datação e evolução*. Dissertação de Mestrado dirigida por Francisco Pinheiro Lima Filho. Natal: PPGG/ UFRN, 2002. 127p.

SOCIETAT CATALALANA D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI. *Anuari Territorial de Catalunya T 2004*. Barcelona, SCOT, 2005.

SOJA, Edwards W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Trad. Vera Ribeiro. Revisão Técnica Bertha Becker y Lia Machado. Rio de Janeiro, Zahar, 1993. 324p.

SOLÁ-MORALES, M. *Ciclo de Conferencias de Urbanismo*. Canárias: Colégio Oficial de Arquitectos de Canárias, 1969.

SOLÈ, Juli Ponce. *Poder Local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autònomic i Locals; Madrid; Instituto Nacional de Administración Pública, 2002. 220p.

SOTO, Hernando do. *Trayendo el capitalismo a las masas*. Trad. Augusto Ballester. En: <http://www.liberalismo.org/articulo/279/>, acceso en junio del 2007.

SOTO, Hernando do. *El misterio del capital*. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto do mundo. Barcelona: Península, 2001.

---

SOUZA, Rosa de Fátima S. *O Terciário (re) desenhando a periferia*. Natal: Dissertação de Mestrado, PPGAU / Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2008.

SOUZA, Flavio A; M. de. O futuro dos assentamentos informais. Lições a partir da legalização de terras urbanas disputadas em Recife. In FERNANDES, Edésio y VALENÇA, Márcio (Orgs.) *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p..131-145.

SOUSA, Alberto. *Do Mocambo à Favela: Recife, 1920-1990*. João Pessoa: Editora Universitária / UFPB, 2003. 165p.

SOUZA, Maria. Ângela de LEAL, Sueli. O Prezeis da Cidade do Recife (Brasil): instrumento normativo de acesso à cidade e de gestão e governança democrática. *Geocrítica / Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, nº 194 (027), disponible en <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194\(027\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194(027).htm). [acceso en 1 de agosto de 2005].

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas públicas universais. In *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 2004, v. 18, nº 2, p. 27-41.

SOUZA, Itamar de. Nova História de Natal: Natal no Século XX. *Diário de Natal*, Natal, 22 de mayo de 2001, nº 2.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.

SOUZA, Marcelo Lopes de y RODRIGUES, Glauco B. *Planejamento Urbano y ativismo social*. São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção paradidáticos)

SOUZA, Marcelo. L . de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556p.

TAMAMES, Ramon. *Ecología y desarrollo: la polémica sobre los límites al crecimiento*. Madrid: 2ª ed, .Alianza Editorial, S.A., 1979.

TAMAMES Ramon et al. *Desarrollo sostenible y estructura económica mundial* Madrid: 1ª ed., CIDEAL, 2004.

TASCHNER, Susana Pasternak. O Brasil e suas favelas. In ABRAMO, Pedro. *A Cidade da Informalidad*. Rio de Janeiro: Livraria Sette letras, FAPERJ, 2003, p. 13-42.

TASCHNER, Susana Pasternak et al. Favelas e cortiços: planejamento em áreas especiais. In SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de e PEREIRA, Paulo. Cesar. *Profissionais da Cidade, Reunião de São Paulo*. São Paulo: USP/UNESCO, 2003. 255p.

TASCHNER, Susana Pasternak. Favelas: fatos e políticas. *Espaço & Debates*. São Paulo: Cortez, 1986, nº 18, 1986, p. 79-105.

TATJER MIR, Mercedes. La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada a la promoción pública (1853-1975). *Geocrítica/Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Agosto de 2005, vol. IX, nº 194 (023). In [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194\(023\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194(023).htm) [acceso en 20 de Agosto de 2007].

TATJER MIR, M. La vivienda popular en el Ensanche de Barcelona. *Geocrítica/Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Agosto de 2003, vol. VII, nº 146 (021), In [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(021\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(021).htm) [acceso em 20 de junio de 2005].

TATJER MIR, M., VILANOVA, J. M y COSIALLS, R. Polítiques d'habitatge a Catalunya. In GINER, S. (dir.) *La societat Catalana*. Barcelona: IDEC, 1998.

TATJER MIR, Mercedes. Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de viviendas en el primer tercio del siglo XX. CAPEL, Horacio y LINTEAU, Paul-André. *BARCELONA-MONTREAL. Desarrollo urbano comparado*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 1998, p. 413-434.

TATJER MIR, Mercedes. *La Trinitat Nova*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1995a.

TATJER MIR, Mercedes. *Urbanització Meridiana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social, 1995b. 160 p.

TATJER MIR, Mercedes. *La Barceloneta, del siglo XVIII al Plan de la Ribera*, Barcelona, Los Libros de la Frontera, 1973. 215 p.

TAVARES, Rossana. Perspectivas para os planos diretores participativos uma análise segundo o fórum nacional de reforma urbana. In: XI Semana de Planejamento Urbano e Regional EMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, Rio de Janeiro, set. 2005, p 1-9.

TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte/MG: Argvmentvm, 2010. 274p.

TELLO y ROVIRA, Rosa. (coord.). *Espai públics: mirades multidisciplinàries*. Barcelona: Portic/Els Juliols-Biblioteca Universitària, 2002.

TELLO y ROVIRA, Rosa. *Las tendencias del Urbanismo en la España de 80: una nueva ciudad?*, Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1990.

TERRÁN, Fernando de. El Plan General Metropolitano de Barcelona en el contexto del urbanismo español de los setenta. In *PAPERS, Regió Metropolità de Barcelona*. Barcelona: 1997, nº 28, p. 55-61.

TERRÁN, Fernando. de. *Planeamiento Urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Madrid, Alianza editorial, 1982.

TINOCO, Marcelo Bezerra de y VILAÇA, Ana Paula de Oliveira. Novos enunciados de Projeto em Áreas de Interesse Social: um olhar sobre as Áreas Especiais de Interesse Social de Natal. In *Anais do I Congresso Brasileiro sobre Habitação Social*, 2003, Vol 1, Florianópolis: UFSC.

TINOCO, Marcelo Bezerra de. *Arquitetura em Conflito. o lugar do projeto urbano na ocupação da cidade- ocupação turística e ocupação de interesse social*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001. 279p.

TORRES i CAPELL, Manuel de. *La formació de la urbanística metropolitana de Barcelona- l'urbanisme de la diversitat*. Barcelona: Macomunitat de municipis, 1999.

TREPAT, Miguel i POVES, Amélia. *Itinierariis Vallvidrera – Les Planes..* Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2003.

TURNER, John. F. C. *Vivienda, Todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*. Rosario/Madrid: H. Blume ediciones, 1977, 171p.

UN-HABITAT. *The Challenge of Slums: Global Reporto n Human Settlements 2003*. Londres: Earthscan, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE / FUNDAÇÃO NORTE RIOGRANDENSE DE PESQUISA E CULTURA / SECRETARIA MUNICIPAL DE TRABALHO E AÇÃO SOCIAL. *Política de Habitação de Interesse Social para o Município de Natal - PHIS*. Natal: UFRN/FUNPEC/SEMTAS, 2004.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE / QUAPÁ-SEL. *Relatório da Oficina Quapá-SEL* Natal. Natal: UFRN, 2009.

URB-Recife: *Delimitação das áreas Especiais do município do Recife*. Recife: URB,1980.

URTEAGA, Luis. Miseria, miasmas y micróbios. Las topografías médicas y el estudio del medioambiente en el siglo XIX. *Revista GeoCritica*, Barcelona, n. 29, set, 1980.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VALLADARES, Lícia. *A Invenção da Favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 200p.

VALLADARES, Lícia. Representantes da Pobreza no Brasil Urbano: da vadiagem à exclusão social. In *Vivência*. Natal: EDUFRN, 1997. v. 10 – nº ½, p. 129-141.

VALLADARES, Lícia. Políticas alternativas de habitação popular. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU/NOBEL, 1985, nº 16. p. 33-51.

VALLADARES, Lícia. Estudos recentes sobre Habitação no Brasil: resenha da literatura. En: VALLADARES, Lícia (ed.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro/RJ: Zahar Editores, 1983a, p. 21-27.

VALLADARES, Licia. (Ed.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro/RJ: Zahar Editores, 1983b.

VALLADARES, L.(Ed.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro/RJ: Zahar Editores, 1980.

VALENÇA, Marcio Moraes (org.). *Cidade (i) legal*. Rio de Janeiro: Mauad, 2008. 248p.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. *Dois séculos de pensamento sobre a cidade*. Ilhéus/BA: Editus, 1999. 596p.

VAZ, Lilian Fessler. *Modernidade e Moradia. Habitação coletiva no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 letras /FAPERJ, 2002. 181p.

VERAS, Maura Pardini Bicudo. *A vida em conjunto: um estudo da política de habitação popular*. Dissertação de Mestrado. São Paulo. PUC / São Paulo, 1980.

VIDAL, Maria do Socorro Carlos. *A ponte da exclusão: os dois lados da cidade de Natal-RN*. Natal: Cooperativa Cultura / UFRN, 1998, 93p.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001, 369p.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In Souza, Maria Adélia de, et al. *Metrópole e globalização*. São Paulo: CEDESP, 1999a.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DÉAK, Csaba. y SCHIFFER, Sílvia R. (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999b, p.169-243.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Publicação em meio digital disponível em <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html> [acceso en 20 de Agosto de 2005].

WILHEIM, Jorge. *Urbanismo y desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1977, p.164.

WACQUANT, Loïc. *Páries urbans. Guetos, Banlieues, Estat*. Barcelona: Edicions de 1984, 2007. 358p.

ZALUAR, Alba y ALVITO, Marcos (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editorioa FGV, 2006. 372p.

ZENHA, Ros. Mari. y FREITAS, Carlos Geraldo. *Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários*. São Paulo: Publicação IPT, 2002. 174p.

ZHOURI, Andréa. Conflitos Sociais e Meio Ambiente Urbano. In: Série Documenta EICOS, *Comunidades, Meio Ambiente, Desenvolvimento*, nº 17, 2007. Disponível em [http://www.psicologia.ufrj.br/pos\\_eicos/pos\\_eicos/arq\\_anexos/revsdocum/docum17.htm#](http://www.psicologia.ufrj.br/pos_eicos/pos_eicos/arq_anexos/revsdocum/docum17.htm#), [acceso en 10 de Septiembre de 2012].

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; BARROS, Doralice Pereira. (Org.). *A Insustentável Leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2005. 285p.

## **Revistas**

*Bolleti del Parc de Collserola*. Publicado por el Consorci del Parc de Collserola. Barcelona: Números: 56, 58 (2002); 60-62 (2003); 63-65 (2004), 66, 67 (2005).

*Boletín EUROPARC*. Publicación de la<sup>o</sup>sección del Estado Español de Europarc, nº 19, Maio 2005.

*Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos*. Publicación de la<sup>o</sup>sección del Estado Español de EUROPARC , nº 01, Serie manuales, 2005.

*Memorias de gestión del Parque del Collserola*. Ediciones anuales a partir del año de 1989 hasta 2004. publicadas por el Patronat Metropolità/Parc de Collserola (números referentes a los años 1989-1994 y 1996, 1998, 2001-2004

*Revista electrónica Medi Ambiente, Tecnologia i Cultura*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Noviembre de 2000, nº 27. [Diciembre de 2004].

*Revista Cuadernos de Arquitectura*, Barcelona: Col·legi de Arquitectes, 1973, nº 21.

*Revista CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXXVII (145-146), 2005.

*Revista CIUDAD y TERRITORIO, Estudios territoriales*, Madrid, 1995, nº 104.

*Revista Serra d'Or*, Barcelona: varios números (8,1960; 3, 6, 10 y 12,1962, 3, 1995).

*Revista Papers*, Barcelona:Universidad Autónoma de Barcelona, 1997, 1998, números 28, 32 y 35.

*Revista Écologie & Politique: urbanisme durable?* Paris: Édition Syllepse, 2004, nº 29.

*Revista do Prezeis*, Recife: CENDHEC, 2005.

*Revista Lua Nova*, São Paulo: Marcos Zero, nº 24, 1991, nº 24.

*Revista electrónica Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona, disponible en [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(021\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(021).htm).

## **Publicações oficiais e institucionais.**

### **Espanha / Cataluña / Barcelona**

AYUNTAMENT DE BARCELONA. *Urbanisme Barcelona: plans cap al 92*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1994.

GENERALITAT DE CATALUÑA. *Pla d'espais d'interès natural de Catalunya (PEIN)*, 1992. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1996.

GENERALITAT DE CATALUÑA. *Ley 12/1985, sobre los Espacios Naturales de Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Catalunya / Diari Oficial de la Catalunya, 1985.

GENERALITAT DE CATALUÑA. *Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Corporación Metropolitana de Barcelona, 1976.

CONSORCI PARC DE COLLSEOLA. *Parc de Collserola. Memoria de gestión 2001*. Barcelona: Deputación de Barcelona / Macomunitat de Municipios, 2002a.

CONSORCI DEL PARC DE COLLSEOLA. *APEU PER COLLSEOLA. Guia de passejades, itineraris i recorreguts recomanats del parc de Collserola*. Barcelona: Diputació de Barcelona/ Macomunitat de Municipios, 2002b.

CONSORCI DEL PARC DE COLLSEOLA. *I jornades sobre la reserca en els sistemes naturals de Colserola: aplicacions a la gestió del Parc*. Barcelona: Diputació de Barcelona/ Mancomunitat de municipis, 2000.

CORPORACIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA. *Projetar la Ciutat Metropolitana. Obras, Plans i Projects (1981-1986)*. Barcelona: Corporació Metropolitana de Barcelona, 1987.

CORPORACIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA. *Proposta d'Ordenació i Gestió del Parc de Collserola*. Barcelona: Corporació Metropolitana de Barcelona, v. 1 y 2, 1985.

ESPAÑA. *Ley Nacional de Espacios Naturales*. Madrid: 1975, 1989.

ESPAÑA. *Constitución Española*. Consejo de Diputados y del Senado, Madrid: 1978

ESPAÑA. *Ley 19/1975, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. Madrid: 1975.

ESPAÑA. Real Decreto - *Ley 12/1976*. Madrid, 1976a.

ESPAÑA. Real Decreto *1.346/76 de 9 de Abril de 1976*. Madrid: 1976b.

PATRONAT METROPOLITA/PARC DE COLLSEOLA. *Memoria de gestió (1996/1998/2001/2002,2003,2004)*. Barcelona: Patronat Metropolita/Parc de Collserola/Macomunitat de Municipios, 1996-2003.

PATRONAT METROPOLITA/PARC DE COLLSEOLA. *Memoria de gestió (1989 – 1994)*. Barcelona: Patronat Metropolita/Parc de Collserola, 1989-1995.

PATRONAT METROPOLITÀ/MACOMUNITAT DE MUNICIPIOS. *II Simposium sobre espais naturals en àrees metropolitanes i periurbanes, Anais*. Barcelona: Patronat Metropolita/Macomunitat de municipios, 1995

PATRONAT METROPOLITÀ PARC DE COLLSEOLA.. *Pla Especial d'Ordenació i Protecció del Medi Natural del Parc de Collserola, 1987*. Barcelona: Patronat Metropolità Parc de Collserola, 1989a.

PATRONAT METROPOLITÀ PARC DE COLLSEOLA. *Pla Especial d'Ordenació del Medi Natural del Parc de Collserola, - Normes Urbanístiques*. Barcelona: Patronat Metropolità Parc de Collserola, 1989b.

MACOMUNITAT DE MUNICIPIOS. *El territori Metropolità de Barcelona: dades bàsiques, evolució reciente y perspectives*. Barcelona: Àrea Metropolitana de Barcelona, 2000.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA. *La vivienda Social*. Madrid: Ministerio de la Vivienda. 1977.

## **Brasil**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Nº 12.651/2012. Dispõe sobre Código florestal brasileiro*. Brasília/DF: 2012. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm), [acceso en 08 de agosto de 2012].

BRASIL / MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Campanha Plano Diretor Participativo*. 2010. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/historico-da-campanha/>. [acesso em 18 jun. 2010].

BRASIL. Lei nº 11.888 /2008 que institui a Política Nacional de assistência técnica aos projetos de melhoria e construção de habitação de interesse social e assentamentos populares. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. *Resolução CONAMA Nº 369* que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006a.

BRASIL. *Resolução N° 09 do CONCIDADES nacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006b.

BRASIL. *Resolução N° 25 do CONCIDADES nacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005a.

BRASIL. *Lei N° 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS*. Brasília: Ministério das Cidades /DOU 2005b.

BRASIL / MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Projeto Orla - Subsídios para um projeto de gestão*. Brasília: MMA / MPO, 2004a.

BRASIL. *Regularização Fundiária. - Cadernos do Ministério das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.

BRASIL / Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, Governo Federal, 2004c. Disponible en <http://www.cidades.gov.br> [acceso en 16 de Julio de 2010]

BRASIL / Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2003a.

BRASIL. *Conferência das CIDADES - resoluções I*. Brasília: Ministério das Cidades, 2003b.

BRASIL / MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional*. Brasília: MMA/PNUD, 2002, v. 1 y 2.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília: 2001a. Disponible en: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto>. [acesso em 15 dez. 2007].

BRASIL. *Medida Provisória 2.220/2001*. Brasília: DOU 2001b.

BRASIL. *Lei Federal n° 4.771, de 15 de setembro de 1965, que dispõe sobre o Código Florestal, alterado pela Medida Provisória n° 2.166-67, de 24 de agosto de 2000*. Brasília: DOU 2000.

BRASIL. *Lei Federal Nº 9.985/2000 Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

BRASIL. *Lei federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispôs sobre os Crimes Ambientais no Brasil*. Brasília: DOU 1998.

BRASIL / Ministério do Meio Ambiente. *CONAMA - Resolução nº 004, de 18 de setembro de 1985, do Conselho Nacional do Meio Ambiente*. Brasil: 1995. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>, [15 de julho de 2008].

BRASIL / Ministério do Bem-Estar Social. *Habitar Brasil: manual de orientação para o programa integrado das áreas de habitação saneamento básico e promoção humana*. [março de 1993].

BRASIL /Ministério da Ação Social. *Política nacional de habitação*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 1991.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). [acesso em 17 setembro de 2010].

BRASIL / MINTER. *LEI FEDERAL Nº 6766 de 19 de Dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano*. Brasília /MINTER, DOU, 1979.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 14 de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza*. Brasília: 1973.

BRASIL. *II PND, Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília: MINTER, 1974.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que dispõe sobre o Código Florestal brasileiro*. Brasília: 1965.

BRASIL. *Lei 4.380 /1964 que Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências*. Brasília: 1964.

## **Pernambuco (Recife ) y otros**

RECIFE, Prefeitura da cidade. PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE (PCR). *Plano de Desenvolvimento do Recife*. Recife: PCR, vol.1, PCR.

RECIFE, Prefeitura da cidade. *Lei nº 16.113/95. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social [PREZEIS] e dá outras providencias*. Recife: PCR, 1995.

RECIFE, Prefeitura da cidade do. *Lei 14.511/83. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do solo do município*. Recife: DOM/Recife, 1983.

PERNAMBUCO, Universidade Federal [UFPE]. UFPE/FADE; PCR/URB. *Cadastro de Áreas Pobres da Cidade do Recife*. Recife: UFPE/FADE; PCR/URB, 1998.

RECIFE, Prefeitura da cidade. " *Lei Nº 16.243 que dispõe sobre o Código do Meio Ambiente e do equilíbrio ecológico da cidade do Recife*. Recife: URB, 1996.

CURITIBA, Prefeitura Municipal de. *Lei Ordinária Nº 9.803 / 2000. Dispõe sobre a transferência do Potencial Construtivo [TDC]*. Curitiba: 2000. Disponível em <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>, [acesso en julio de 2010].

PREFEITURA Municipal de Curitiba. *Lei 337 / 83 que dispõe sobre a proteção de monumentos históricos*. Curitiba: 1983.

## **Rio Grande do Norte y Natal**

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. Plano Diretor. Lei Complementar Nº 049, de 17 de julho de 2009. Disponível en: [http://www.saogoncalo.rn.gov.br/legislacao/PLANO\\_DIRETOR\\_Sao\\_Goncalo\\_do\\_Amarante/Lei-Complementar-n-049-Plano-Diretor-Publicado-30-07-2009.pdf](http://www.saogoncalo.rn.gov.br/legislacao/PLANO_DIRETOR_Sao_Goncalo_do_Amarante/Lei-Complementar-n-049-Plano-Diretor-Publicado-30-07-2009.pdf).

RIO GRANDE DO NORTE / SEPLAN. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal: Natal Metrópole 2020. Diagnóstico para o Plano Estratégico: Relatório Temático da Dimensão Físico-Territorial. Produto 02*. Natal: 2007. Disponível en: <http://www.natalmetropole.rn.gov.br/downloads/p2v3.pdf>, [acesso en 06 de Agosto de 2011].



RIO GRANDE DO NORTE, do estado / IDEMA. *Parque estadual dunas de Natal - setor Mãe Luíza. Mapeamento geotécnico e demarcação do limite do parque com base nas cercas perimetrais antiga e nova*. Natal: IDEMA, 2004, 37p.

RIO GRANDE DO NORTE, Governo do estado do. *Lei nº 7.871, de 20 de julho de 2000. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Oriental do Rio Grande do Norte e dá outras providências*. Natal: SEPLAN, 2000.

RIO GRANDE DO NORTE, Governo do estado do. *Decreto nº 5.278, de 15 de Março de 1994*. Natal: DOE/RN, 1994, disponible en [http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao\\_div](http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html#legislacao_div).

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do estado do. *Decreto Nº 7.538 / 79. Aprova o regulamento do Parque das Dunas*. Natal: DOE (Diário Oficial do Estado do RN], a.80, nº 4.509, p. 1-2, Enero de 1979.

## **Natal**

NATAL, Decreto municipal nº 8.093, de 2 de janeiro de 2007. (Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/legislação>. Acesso em 20 de novembro de 2012. La categoría del Parque corresponde a los criterios de clasificación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación [SNUC].

ESCRITÓRIO, Saturnino de Brito. *Saneamento de Natal, 1935*. (datilografado).

IPLANAT. *Habitação Popular em Natal; Plano de Ação 1993-1996: referências para a implantação de uma política habitacional de interesse social em Natal*. Natal: IPLANAT, 1994. (mimeo).

IPLANAT. *Plano Diretor - informações básicas*. Natal: IPLANAT, 1993. (mimeo).

IPLANAT. *Relatório de situação das favelas de Natal*. Natal: IPLANAT, 1990.

NATAL, Câmara Municipal. *Lei Orgânica do Município de Natal, de 03 de Abril de 2000*. Disponível em: <http://www.cmnat.rn.gov.br/> [20 de Abril de 2007].

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências*. Natal, DOMNatal, 2007a.

NATAL. Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar nº 079 /2007 – Dispõe sobre a Operação Urbana Ribeira – OUR*. Natal: Semurb / DOMNatal, 2007b.

NATAL, Prefeitura Municipal do / SEMURB. *Diagnóstico Ambiental da Zona de Proteção Ambiental 1 [ZPA 1]*. Natal: 2007c, en: Plano de Manejo do Parque da Cidade Dom Nivaldo Monte. Disponible en [http://www.natal.rn.gov.br/semurb/parque\\_cidade/plano.php](http://www.natal.rn.gov.br/semurb/parque_cidade/plano.php) [acceso en 22 de mayo de 2010].

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Decreto municipal nº 8.093, de 2 de janeiro de 2007*. Natal: 2007d. Disponible en: <http://www.natal.rn.gov.br/legislação>. [acceso en 20 de noviembre de 2012].

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei promulgada Nº 0246 / 2006 - Dispõe sobre a delimitação e Regulamentação da Área Especial de Interesse Social (AEIS) de Nova Descoberta integrante dos Bairros de Nova Descoberta e Lagoa Nova, no Município do Natal e dá outras providências*. Natal: DOMNatal, 2006.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Nº 5.681 /2005 - Define como Área Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária e urbanização o assentamento denominado Favela Africa, localizado no Bairro de Redinha Velha, zona urbana deste Município*. Natal: DOMNatal,, 2005.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Ley 5.565 /2004 - dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 5– ZPA 5, Região Lagoinha, Bairro de Ponta Negra, Natal / RN, criada pela Lei Complementar Nº 07, de 05 de agosto de 1994 e dá outras providências*. Natal: DOMNatal,, 2004a.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Nº 5.555 / 2004 - dispõe sobre a criação da Área Especial de Interesse Social (AEIS), localizada na comunidade denominada Jardim Progresso, e dá outras providências*. NATAL: DOMNatal, 2004b.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar Nº 44 / 2002 - dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas para a Área Especial de Interesse Social - AEIS, da Comunidade do Passo da Pátria e adjacências, no bairro da Cidade Alta, neste município e dá outras providências*. NATAL: DOMNatal, 2002.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei 5.273 - dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 3– ZPA 3, entre o rio Pitimbu e a Av.dos Caiapós, Região Sul de Natal, criada pela Lei Complementar Nº 07, de 05 de agosto de 1994 e dá outras providências*. Natal: DOMNatal, 2001.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar N. 027 / 2000*. Natal: DOMNatal, 1999.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar N. 022 / 1999*. Natal: DOMNatal,, 1999.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei 4.664 /1995 - dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 1 – ZPA 1, do campo dunar existente nos bairros de Pitumbu, Candelária e Cidade Nova, no município do Natal*. Natal: DOMNatal, 1995b.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei 4.912 /1997 - Dispõe sobre o uso do solo, limites e e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental 4 - ZPA, dos cordões dunares do Guarapes, Região Oeste de Natal*. Natal: DOMNatal,, 1997.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei nº 4.663, de 31 de julho de 1995. Dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Área Especial de Interesse Social [AEIS], no Bairro de Mãe Luiza no Município de Natal*. Natal: DOMNatal, 1995a.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei 4.664 /1995 - dispõe sobre o uso do solo, limites e prescrições urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental - ZPA, do campo dunar existente nos bairros de Pitumbu, Candelária e Cidade Nova, no município do Natal*. Natal: DOMNatal, 1995b.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Complementar nº 07, de 05 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências*. Natal: DOMNatal,1994.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei Nº 4.448 /93. Dispõe sobre a constituição do Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal - CONHABIN y do Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Natal - FUNHABIN e dá outras providencias*. Natal: DOM/Natal, 1993.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei nº 4.100, de 19 de junho de 1992. Dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município de Natal*. Natal: DOMNatal, 1992.

NATAL. Prefeitura Municipal de. *Lei nº 4.069 /1992 – Dispõe sobre a Zona Especial Portuária [ZEP]*. NATAL: IPLANAT / DOMNatal, 1992.

NATAL. Prefeitura Municipal de. *Lei nº 3.942 /1990 – Dispõe sobre a Zona Especial de Preservação Histórica – ZEPH*. NATAL: IPLANAT / DOMNatal, 1990.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei nº 3.639, de 10 de dezembro de 1987. Dispõe sobre o uso do solo e prescrições urbanísticas da Zona Especial – ZET 3, criada pela Lei 3.175/84 e dá outras providências.* Natal: DOMNatal, 1987.

NATAL, Prefeitura Municipal do. *Lei 3.175/84. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização Físico-teritorial de Natal.* Natal: Diário oficial do Município [DOMNatal], 1984.

NATAL. Prefeitura Municipal do. *Lei Nº 2.211 de 1974, que institucionaliza o Plano Diretor do Município de Natal.* Natal: SEMPLA, 1974.

NATAL. Prefeitura Municipal do / SEMPLA. *Plano de Urbanismo e Desenvolvimento para Natal.* Natal/ São Paulo: SEMPLA / ESCRITÓRIO, Serete S/A Engenharia, 1968.

SEMTAS/UEM. *Plano estratégico para assentamentos subnormais [PEMAS] - Programa Habitat Brasil.* Natal/Brasília: SEMTHAS / UEM, 2001a.

SEMTHAS / UEM. *Diagnóstico Passo da Pátria.* Natal: SEMTAS/UEM, 2001b.

SEMURB / IBAM. *Proposta de regulamentação da Operação Urbana Consorciada para o Centro Histórico.* Natal: SEMURB / IBAM, 2010a.

SEMURB / IBAM. *Proposta de regulamentação da ZPA4.* Natal: SEMURB / IBAM, 2010b.

SEMURB / IBAM *Proposta de regulamentação da ZPA3.* Natal: SEMURB / IBAM, 2010c.

SEMURB. *Anuário NATAL-2010.* Natal: Semurb, 2010.

SEMURB / Acquatoool Consultoria. *Plano Municipal de Redução de Riscos do Município de Natal. Relatório Final.* Natal: SEMURB, 2008.

SEMURB. *Projeto de lei complementar. Dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências.* Natal, Semurb, 2006. Disponível em: [http://www.natal.rn.gov.br/semurb/plano\\_diretor.php](http://www.natal.rn.gov.br/semurb/plano_diretor.php). [acceso en septiembre de 2006].

SEMURB. *Conheça melhor a nossa cidade Natal.* Natal: SEMURB, 2003.

## **Paginas web**

<http://fida.es/documentosfida>

<http://www.mma.es>

[www.gencat.net.es](http://www.gencat.net.es)  
[www.diba.es/parcs](http://www.diba.es/parcs)  
[www.bcn.es](http://www.bcn.es)  
<http://www.collserola.org>,  
[www.Collserola.org/jornadaVV\\_050305.htm](http://www.Collserola.org/jornadaVV_050305.htm),  
[www.collserola.org/can\\_Calopa.html](http://www.collserola.org/can_Calopa.html),  
[www.collserola.org](http://www.collserola.org),  
(<http://www.noalplacaufec.net>)  
[http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&i](http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&i)  
[www.IBGE.gov.br/home/estatística/economia/perfilmunic](http://www.IBGE.gov.br/home/estatística/economia/perfilmunic),  
<http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/>  
<http://www.cbtu.gov.br/estudos/gtdu/materialtec/despacho.htm>  
[http://www.saogoncalo.rn.gov.br/legislacao/PLANO\\_DIRETOR\\_Sao\\_Goncalo\\_do\\_Amarante/L](http://www.saogoncalo.rn.gov.br/legislacao/PLANO_DIRETOR_Sao_Goncalo_do_Amarante/L)  
[www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidade\\_de\\_conservacao/gerados/parque\\_das\\_dunas.asp](http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidade_de_conservacao/gerados/parque_das_dunas.asp)  
<http://www.natal.rn.gov.br/semurb>,  
<http://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-105.html>  
<http://www.natal.rn.gov.br/legislação>.  
<http://iisd1.iisd.ca/>  
<http://www.ulb.ac.be/ceese/sustvl.html>  
<http://www.recife.pe.gov.br/pr/leis/reforma.rtf>,  
<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>,  
<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>  
<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/planodiretor>  
[www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidade\\_de\\_conservacao/gerados/parque\\_das\\_dunas.asp](http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/unidade_de_conservacao/gerados/parque_das_dunas.asp)  
[www.natal.rn.gov.br/semurb/](http://www.natal.rn.gov.br/semurb/)  
[http://www.psicologia.ufrj.br/pos\\_eicos/pos\\_eicos/arq\\_anexos/revsdocum/docum17.htm#](http://www.psicologia.ufrj.br/pos_eicos/pos_eicos/arq_anexos/revsdocum/docum17.htm#),

### **Otras fuentes Utilizadas** - Entrevistas y contactos realizados

Roser Argemi y Salvador Ferrán. Miembros de las Asociaciones de Vecinos de Valvidrera y Les Planes.

Miguel Sodupe. Actual Director-presidente de la Barcelona Regional. Dirigió los trabajos de elaboración del Plan Especial de Ordenación y Protección del Medio Natural del Collserola.

Jaume Busquets. Profesor de la Universidad de Barcelona y uno de los directores del *Departament de Medi Ambient i Habitatge de Catalunya*. Autor de un texto sobre el proceso de ocupación en la Torre Negra publicado en Nel-lo, 2003.

Joaquín Calafi Rius. Arquitecto responsable por el Área de Información Territorial y Urbanismo del Consorcio del Parque de Collserola.

Antoni Puigarnau. Jefe de la Sección de Administración del Consorcio del Parque de Collserola.

Mercedes Tatjer y Horacio Capel. Profesores de la Universidad de la Barcelona en los diversos encuentros que tuvimos en el proceso de elaboración del presente trabajo.

Maria Floresia Pessoa de Souza Silva, Arquitecta y Consejera adjunta de La Consejería Municipal de Medioambiente y Urbanismo del municipio de Natal [SEMURB].

Rosa de Fátima Soares e Souza. Arquitecta sociología, miembro del equipo que elaboró el Plan Director de 1994 y coordinadora del departamento de Vivienda de la Consejería de Trabajo, Vivienda y Asistencia Social del Gobierno del Rio Grande del Norte [SETAS].

Maria Eleonora de Macedo. Ingeniera y Consejera adjunta de la Consejería Municipal de Vivienda, Regularización de Tenencia y Proyectos Estructuradores de Natal [SEHARPE].

Virginia Ferreira. Consejera adjunta de la Consejería Municipal de Presupuesto y Finanzas del municipio de Natal [SEMPLA].

Wilson Cardoso. Ingeniero y técnico del Instituto de Desarrollo y Medioambiente del RN y representante del Club de Ingeniería en el CONPLAM.

Josenita Araujo. Arquitecta e coordinadora del equipo que elaboró el Plan Director de 1994.

Enilce Barbalho. Ingeniera y coordinadora del equipo que coordinó el PEMAS y el proceso de regularización de la AEIS del *Passo da Patria en el periodo de 2001-2006*).

Luis da Silva. Representante de la Asociación de Vecinos del barrio de Santos Reis en la Conferencia municipal que aprobó el texto final del Plan Director de 2007.

Regina Lucia da Silva. Representante de la Asociación de Vecinos de la comunidad *Alto do Juruá* barrio de *Areia Preta* en la Conferencia municipal que aprobó el texto final del Plan Director de 2007.

Livia Miranda. Arquitecta, miembro del CENDHEC e investigadora del Observatorio Pernambuco de Políticas Públicas, en visita de campo para conocer El estado del PREZEIS.

**Anexos:**

Cuadro - Los Asentamientos Informales en Natal - Vulnerabilidad y Riesgo  
Medioambiental