The background of the cover features a large, dark silhouette of a human head in profile, facing left. This silhouette is filled with various silhouettes of construction workers and cranes, suggesting a theme of building and social housing. The workers are shown in various poses, some standing on beams, some using tools, and some near cranes. The cranes are also silhouetted, with one large crane on the right side. The overall color scheme is a mix of dark purple, magenta, and pink, with a white text overlay.

Asesoría técnica continua: retos y posibilidades para la implementación de un programa público para las expresiones del vivir

Juliana Demartini

Primer Lugar Tesis de Doctorado
Premio Internacional de Tesis de Investigación 2016
"La vivienda social. Innovación y tecnología"
INFONAVIT-UNAM

Asesoría técnica continua:
retos y posibilidades para la
implementación de un programa
público para las expresiones del vivir

Asesoría técnica continua: retos y posibilidades para la implementación de un programa público para las expresiones del vivir

Juliana Demartini



Asesoría técnica continua: retos y posibilidades para la implementación de un programa público para las expresiones del vivir

Juliana Demartini

Primera edición: marzo de 2017

ISBN: 978 607 02 9083 1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Facultad de Arquitectura
Circuito Interior s/n, Coyoacán, Ciudad Universitaria,
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.arquitectura.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán,
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba, núm. 79, Centro Histórico, delegación Cuauhtémoc,
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
www.infonavit.org.mx

Hilda Jiménez y Asdriel Téllez
CUIDADO DE LA EDICIÓN
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES PUEC-UNAM

Miguel Arroyo
FORMACIÓN EDITORIAL

Maritza Moreno
CORRECCIÓN DE ESTILO

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio —incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico.*

Premio Internacional de Tesis de Investigación 2016: Vivienda social. Innovación y tecnología

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) está comprometido con la generación de conocimiento en materia de vivienda, con el objeto de que nuestras directrices estén cada vez más orientadas hacia la demanda en busca de generar valor para los trabajadores, sus familias y comunidades, a través de soluciones que les permitan incrementar su patrimonio y calidad de vida, de una forma sostenible a lo largo de su vida laboral y durante su retiro.

Es por esto que el Infonavit, a través del Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible (CIDS), en colaboración con la Facultad de Arquitectura y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), convocó el año pasado al Premio Internacional de Tesis de Investigación 2016 “Vivienda social. Innovación y tecnología”, con el propósito de reconocer las aportaciones surgidas de las tesis de maestría y doctorado en este campo del conocimiento, los nuevos métodos y estrategias de análisis sobre problemas relacionados con la vivienda y las condiciones de habitabilidad y sus contribuciones para diseñar innovadoras políticas públicas en la materia.

Este esfuerzo conjunto del Infonavit y la UNAM busca estimular a los estudiantes de posgrado, en los ámbitos nacional e internacional, a desarrollar investigaciones de calidad orientadas a proponer proyectos que contribuyan a resolver las diferentes problemáticas que presenta la vivienda en el siglo XXI.

El tema de la convocatoria 2016 fue “Vivienda social. Innovación y tecnología” y se inscribieron un total de 61 tesis de posgrado, 36 en la categoría de tesis de maestría y 25 en la categoría de tesis de doctorado, procedentes de diferentes universidades internacionales y centros de investigación: Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de La Plata, de Argentina; Universidad Mayor de San Andrés de Bolivia; Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile; Universidad Nacional de Colombia; Universidad de Costa Rica; Universidad Federal de Bahía, Universidad Federal de Río de Janeiro, Universidad Federal de Minas Gerais y Universidad de São Paulo de Brasil; Universidad de Sevilla, Universidad de Zaragoza, Universidad de Ramón Llull, Universidad Politécnica de Cataluña y Universidad Politécnica de Madrid, España; Harvard University, University of Illinois at Chicago y Columbia University, Estados Unidos; Université Paris 1 Panthéon Sorbonne de Francia; Escola Superior Gallaecia, Portugal; The University Of Sheffield y Architectural Association School of Architecture del Reino Unido, y Universidad Central de Venezuela.

Por parte de México participaron la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Anáhuac, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Colima, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, A.C., Instituto Politécnico Nacional, Instituto Tecnológico de Chetumal, Escuela de Gobierno y Transformación Pública, Campus Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México.

El Jurado Calificador del Premio estuvo presidido por el arquitecto Marcos Mazari Hiriart director de la Facultad de Arquitectura de la UNAM e integrado por los doctores Jordi Borja de la Universitat Oberta de Catalunya, Diane E. Davis de la Harvard University, Francisco Sabatini de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Alicia Ziccardi de la UNAM.

Los principales temas abordados por los participantes fueron: la vivienda y su entorno ambiental, social, económico, cultural y las condiciones de habitabilidad de la vivienda, presentando trabajos de investigación que muestran aportes significativos. La evaluación de las tesis fue realizada por el Jurado Calificador aplicando los siguientes criterios: contenido y estructura, marco teórico, técnicas de investigación y aporte a este campo de conocimientos. También se consideraron aspectos formales tales como la capacidad argumentativa, la claridad en la exposición y la adecuada redacción.

Las tesis ganadoras constituyen una valiosa contribución al avance científico y al conocimiento de la complejidad de las condiciones de vivienda y habitabilidad que prevalecen en las diferentes ciudades, asentamientos humanos y regiones en las que se localizan. También destacan la importancia de que las políticas públicas en la materia no sólo busquen disminuir el déficit habitacional privilegiando criterios financieros sino que garanticen la calidad de la vivienda y el espacio público, promuevan la participación de la ciudadanía y sus organizaciones sociales y garanticen su sostenibilidad.

Lic. David Penchyna Grub
Director General del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
Ciudad de México, marzo de 2017.

Índice

INTRODUCCIÓN	15
Organización del contenido	20
Trayectorias de la investigación	22
CAPÍTULO UNO. EXPRESIONES DEL VIVIR EN VIVIENDA POPULAR	27
Expresiones del vivir en las favelas	34
Expresiones del vivir en la favelización de desarrollos habitacionales formales.	43
Expresiones del vivir en ocupaciones	50
Fortalezas y debilidades de las expresiones de vivir	53
CAPÍTULO DOS. POLÍTICA, LEGISLACIÓN Y PROGRAMAS DE VIVIENDA PÚBLICA (2003-2015)	63
Antecedentes	65
Contexto político actual de la producción de vivienda formal	72
La PNH y la asesoría técnica: indicaciones de calidad para la vivienda popular.	80
El PNH, el PlanHab y el PMCMV: posibilidades y limitaciones de vivir	84
Las posibilidades	88
Las imposiciones de vivir	90
Fortalezas y debilidades de las políticas, leyes y programas de vivienda vigentes	97
CAPÍTULO TRES. ASESORÍA TÉCNICA PARA EL HABITAR POPULAR	107
¿Asistencia o asesoría técnica?	110
Iniciativas brasileñas de asesoría técnica	116
Soluciones urbanas y el Proyecto Arquitecto de Familia: iniciativas de servicios de asesoría técnica continua	138
Fortalezas y debilidades de la asesoría técnica	156

CAPÍTULO CUATRO. ASESORÍA TÉCNICA CONTINUA: ¿UNA PROPUESTA VIABLE?	161
Interrelaciones entre las expresiones del habitar, la política, leyes y programas habitacionales y de asesoría técnica: convergencias, limitaciones y posibilidades	162
Convergencias	165
Limitaciones	168
Posibilidades	169
Asesoría técnica continua: Programa Público para el Habitar Popular.	179
 CONCLUSIONES.	 189
 ANEXO	 197
BIBLIOGRAFÍA	199

Agradecimientos

Dedico este trabajo a todas las iniciativas de asistencia técnica y a los movimientos sociales y grupos que en la lucha por el derecho a la vivienda promueven más que el simple acceso a la vivienda.

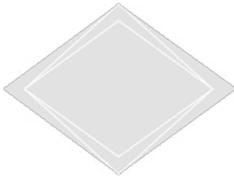
A todos los estudiantes de doctorado y estudiantes de maestría.

A mi familia, que a pesar de la distancia estuvo a mi lado durante todo el período del desarrollo de esta tesis.

Agradezco a las profesoras Denise Pinheiro Machado y Marta Cielo Albuquerque Nogueira, por la oportunidad que me brindaron. A mi consejera, Luciana da Silva Andrade, por todas las enseñanzas que me transmitió, para la tesis y para la vida. Y a Naylor Vilas Boas por mostrarme los caminos de la fuerza.

Agradezco también a la Facultad y el Personal del Programa de Posgrado y Urbanismo (PROURB) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro, y del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, a quienes tuve la oportunidad de conocer y asimismo de convivir con ellos en los años 2011 a 2013.

Finalmente, agradezco al grupo de doctorado PROURB-2012 que me acogió con mucho cariño; al grupo de investigación Cidade, Habitação e Educação (CiHabE); a Ivanise y a Yasmim, a los miembros de la red de Ciudad y Vivienda; a los estudiantes y profesores de Universidade do Estado de Mato Grosso, UNEMAT, al equipo del proyecto Arquitecto de la Familia...; en fin, a todos los que de alguna manera contribuyeron al desarrollo y culminación de esta investigación.



Introducción

Introducción

Después de un largo periodo de disminución de las acciones y políticas nacionales del sector habitacional en Brasil, en el año 2003, con la creación del Ministerio de las Ciudades, se reanudó la producción de vivienda a gran escala. Diseñado sobre la base de un programa social (Proyecto Moradia) este Ministerio tenía como principio la construcción democrática y la implementación de diversos instrumentos legales y operativos para consolidar una nueva política de vivienda y desarrollo urbano.

Sin embargo, al crearse el Programa Mi Casa, Mi Vida (PMCMV), en 2009, la agenda de la nueva Política Nacional de Vivienda (PNH) se modificó. Los principales constructores y desarrolladores tomaron el control de la producción de vivienda, dando prioridad a sus propios intereses: maximizar las ganancias en la construcción de proyectos de vivienda en detrimento de las necesidades y formas de vida de la población (Santo Amore, Shimbo y Rufino, 2015).

Con todo y la producción masiva de viviendas financiadas con elevados recursos públicos, se advierte la permanencia de innumerables problemas sociales a los que los pobres se enfrentaban desde antes de la creación del PMCMV; por ejemplo, dificultades con el transporte público, urbanizaciones inadecuadas en torno a aspectos socio-culturales y financieros de la población pobre, la falta de instalaciones públicas y muchos otros.

En la producción de viviendas del PMCMV no se tomaron en cuenta aspectos importantes que califican el diseño arquitectónico y urbano de los proyectos que se realizan. Por ejemplo, no se consideran las formas de organización y composición de la estructura familiar que, según la Síntesis de Indicadores Sociales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PNH, 2013), son cruciales para la planificación y la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas. Según Cardoso y Aragão (2013) la hegemonía del sector privado —constructores y promotores— para fomentar la producción de vivienda popular y característica

del PMCMV, tiene el efecto de aumentar el "costo" social porque muchos proyectos de la Parte I de este programa (para los más pobres), se han desplegado en el modelo de "barrio cerrado" en áreas lejanas a las zonas céntricas, donde la tierra es más barata. Esto ha aumentado aún más los costos de la vivienda, ya que los compradores tienen que hacer mayores gastos debido al mantenimiento de las áreas de uso colectivo, al transporte y la infraestructura del entorno. Por lo tanto, los pobres están "pagando" por el lucro de los constructores y promotores, reafirmando "el modelo de despojo urbano que caracteriza el proceso de urbanización brasileña históricamente" (Cardoso y Aragão, 2013: 54).

Ante las imposiciones del vivir que caracterizan el PMCMV, las intervenciones constructivas realizadas por autogestión o autoconstrucción se mantienen como una salida alternativa y en gran escala para los pobres que buscan condiciones más adecuadas de vida. Las intervenciones autogestionadas de forma espontánea se observan en diferentes grupos de vivienda de los pobres¹, como las favelas, las ocupaciones, los desarrollos habitacionales, loteamientos e incluso en barrios formales populares.

Estas dinámicas, que transforman constantemente los espacios de vida, muestran el potencial de los pobres para la construcción y readecuación de las viviendas y las ciudades. A través de ellas se materializan sus expresiones del vivir —que definimos aquí como el proceso continuo de las manifestaciones constructivas y de las apropiaciones espontáneas, realizadas por la población pobre en busca de espacios más adecuados a sus necesidades de tales espacios, materiales y simbólicos.

Las expresiones del vivir, que a menudo generan soluciones físico-espaciales satisfactorias, pueden también dar lugar a intervenciones constructivas que, de forma involuntaria propician malas condiciones de vida para los residentes y/o sus vecinos. Estudios realizados en la década de 2000 en la favela de Rocinha, en Río de Janeiro, por parte de Andrade (2008; 2013) y Leitão (2009) indican, por ejemplo, la existencia de problemas de accesibilidad física y altas tasas de enfermedades infecciosas "debido a la alta densidad construida y a la existencia de espacios con poca o ninguna iluminación y ventilación" (Andrade *et al.*,

1 Utilizaremos el término "población pobre", como en las obras de Carlos Nelson Ferreira dos Santos y otros autores citados en este trabajo, porque entendemos que "población de bajos ingresos", como se indica en las políticas, programas y leyes relativas a la vivienda popular, pueden no representar a las personas y las familias realmente pobres (que carecen de ingresos), pero que también deben tener acceso a ellos.

2013: 28). En los casos de surgimiento de barrios marginales² promovidos por el gobierno y en las ocupaciones de edificios vacíos, pueden observarse, asimismo, apropiaciones e intervenciones constructivas que pueden poner en riesgo la salud e incluso la integridad física de los residentes y sus vecinos.

Al analizar los resultados y las críticas de la producción formal e informal³ de la vivienda popular, consideramos apropiado discutir otras posibilidades más eficaces que abordan la cuestión de la vivienda, para que se contemplen los aspectos físico-espaciales y materiales de la construcción. Desde esta perspectiva, las obras y las acciones participativas que han desarrollado equipos multidisciplinarios junto con los pobres pueden ser una alternativa más eficiente a los problemas técnicos, a las subjetividades de la vida y, sobre todo, a la representación ciudadana y a los derechos constitucionales.

Por lo general, en el trabajo de asesoría técnica se valora, igualmente, el potencial de la construcción autogestionada de los pobres, materializando sus expresiones del vivir. Creemos que este potencial, cuando se asocia con servicios multidisciplinarios de la asesoría técnica puede mejorar significativamente la calidad de los espacios de vida de la población como un todo. Al mismo tiempo, contribuye a la construcción de un lenguaje y de soluciones arquitectónicas y urbanas más consistentes con las diferentes realidades sociales, ambientales y tecnológicas del Brasil.

2 El término "surgimiento de barrios marginales o favelización" se utiliza en esta tesis como en la discusión de Andrade y Leitão (2006), y puede entenderse como un tipo de espacialidad formalmente similar a los establecimientos autoemprendidos por la población pobre, como por ejemplo los barrios pobres. El surgimiento de barrios pobres no se considera un proceso de deterioro de las viviendas. Adoptamos este concepto para el análisis de las dinámicas de transformación de los espacios de vida de la población pobre, teniendo en cuenta tanto los puntos fuertes como los débiles de las intervenciones constructivas (ver capítulo 1).

3 Según la discusión de Cardoso (2003), el proceso de urbanización brasileña se compone de dos órdenes urbanos: ciudad formal y ciudad informal. Consideramos como formal el espacio de las élites y de las clases medias, así como el modo de producción donde opera el sector de la inmobiliaria formal; y por informal entendemos los espacios o modos de producción de viviendas ilegales, irregulares, de las clases populares, donde operan mecanismos informales de acceso a la tierra. De acuerdo con este autor, "*la oposición entre estas dos ciudades (o esta ciudad dividida) aumenta por la permanencia de un patrón de urbanización con niveles bajos de inversión pública y un alto grado de competencia entre los grupos sociales por el acceso a tan escasos recursos, ya sean de orden material o simbólicos, lo que permite, además de la diferenciación de las condiciones de vida, la reafirmación de la "distinción social" de las élites. Sin embargo, esta división no debe ser llevada hasta el extremo, ya que las dos ciudades interactúan y se mantendrán mutuamente, porque los trabajadores de la ciudad informal son los que producen y reproducen para la ciudad formal mientras los mecanismos económicos y sociales están mucho más integrados de lo que parece a primera vista [...]*" (Cardoso, 2003: 21).

Más que todo, la perspectiva de un trabajo participativo entre la población pobre y los profesionales de las diversas áreas del conocimiento puede superar problemas tales como la división disciplinar característica de la modernidad (Harvey, 2012). Por lo tanto, los problemas del "habitar" (Lefebvre, 2001), que abarcan, indudablemente, el derecho a la ciudad y la vivienda, pueden ser interpretados y discutidos en mayor medida y de forma asociativa.

A partir del supuesto de que el trabajo participativo desarrollado entre la población pobre y los equipos multidisciplinarios puede ofrecer mejores resultados para el "habitar" popular, más allá de las unidades habitacionales, definimos el objetivo principal y la estructura para desarrollar este trabajo. El objetivo era discutir y analizar la pertinencia y viabilidad de implementar un programa de asesoría técnica financiado por las leyes y los recursos públicos, haciendo hincapié en la posibilidad de establecer un proceso de asesoramiento continuo.

Fue con ese propósito que desarrollamos una investigación cualitativa, un método adecuado al objetivo y también a nuestras posibilidades y limitaciones de trabajo, a partir de una división temática, definida para facilitar la organización y estructuración de los análisis y las discusiones. Se definieron entonces tres ejes temáticos: las expresiones del vivir, la política, las leyes y los programas de vivienda pública vigentes y la asesoría técnica, mismos que presentamos en los tres primeros capítulos. Hacemos hincapié en que, aunque exista una división temática, la discusión se desarrolló con atención a las interrelaciones comunes a los tres ejes (objeto de búsqueda).

Quisimos dar mayor énfasis al tercer eje para poder profundizar en la discusión sobre nuestro objetivo, lo que nos llevó a una definición posible de lo que puede considerarse como asesoría técnica. Se definió como un servicio multidisciplinario complejo, integral y participativo, que si bien busca resolver los problemas técnicos de la construcción del "hábitat", da prioridad a la acción colectiva y al tratamiento de temas sociopolíticos y económicos del "habitar" popular. Esta definición se propuso para avanzar en la discusión sobre este servicio; tuvo como referencias principales los conceptos de Lefebvre (2001) sobre "hábitat" y "habitar", la definición de asesoría jurídica (Abraão y Torelly, 2006), y el debate que está en curso, promovido por el Grupo de Trabalho de Assessoria Técnica (GTAT), del Consejo de las Ciudades.

El referente teórico metodológico de esta investigación incluye las teorías de Certeau (2008 y 2012) y Bourdieu (1996 y 2006). Nuestro enfoque teórico incluyó, asimismo, obras de dos Santos (1979, 1980, 1981), Bonduki (1998, 2008,

2010, 2014), Jacques (2001), Maricato (2006, 2009, 2015), Cardoso (2011, 2013) e investigaciones de los autores de la Red de Ciudades y Vivienda, entre otros, buscando contextualizar más específicamente los ejes temáticos. De igual modo, buscamos estructurar nuestra investigación en la que la multidisciplinariedad es un concepto relevante, con discusiones teóricas de otras áreas del conocimiento.

Se definieron el método y el referente teórico-metodológico para lograr el objetivo principal, y también para encontrar posibles respuestas a las muchas preguntas que nos planteamos al momento de iniciar el trabajo; tales preguntas abarcarían: ¿La asesoría técnica puede mejorar efectivamente la calidad de vida de los pobres? ¿Sería viable un programa de asesoría técnica continua? ¿Cuáles son las limitaciones y las posibilidades para su implementación y funcionamiento? ¿Cuáles son los aspectos que pueden estar obstaculizando el desempeño de las acciones y los servicios de las asesorías técnicas?

La puesta en funcionamiento de esta investigación cualitativa se creó en dos etapas. Inicialmente, se analizaron documentos relacionados con tres ejes temáticos, a fin de desarrollar los fundamentos teóricos y el estado del arte. En segundo lugar, estudiamos a profundidad una asesoría técnica que ya está en marcha por parte de un grupo multidisciplinario, participativo y continuo junto a los pobres: el Proyecto Arquitecto de Familia (PAF), implementado en 2009 por Soluções Urbanas, una ONG, en Morro Vital, Brasil, en Niterói (RJ). Aunque esta etapa operativa está más dirigida a la asesoría técnica, los aspectos relacionados con los otros dos ejes temáticos también se contemplaron en su puesta en práctica.

Para llevar a cabo el estudio a fondo sobre el PAF se realizaron visitas exploratorias a la sede del proyecto y al Centro Comunitario Vital Brazil (diseñado y ejecutado por la ONG, Soluciones Urbanas para la Comunidad). También realizamos entrevistas semiestructuradas (Anexo 1) con 15 de los 17 miembros activos de este proyecto. La información y los reportes de los encuestados reforzarán los aspectos de las interrelaciones entre los ejes temáticos, también identificados en la búsqueda bibliográfica, muy relevante para nuestra discusión. Además, para profundizar en nuestro estudio sobre esta iniciativa de asesoría técnica, pudimos identificar otras limitaciones y posibilidades a fin de construir nuestra propuesta de un programa público, especialmente con respecto a la pertinencia y gestión de los servicios con continuidad.

Organización del contenido

El contenido de esta tesis está estructurado en cuatro capítulos, siguiendo la disposición de los tres ejes temáticos y la discusión final, que representa el propósito principal de la investigación. De este modo, el capítulo 1 se refiere a las “Expresiones del vivir en una vivienda popular” (siendo éstas las que el gobierno produce, o informalmente lo hace la misma población). El propósito de esta sección es definir el término “expresiones del vivir” y también el debate sobre el potencial de la construcción autogestionada de la población pobre, que transforma constantemente sus espacios de vida. Por lo tanto, los barrios marginales que ya existen, los que surgen y la ocupación de los edificios desocupados, contextualizan el debate inicial. En el desarrollo de esta primera parte se destacan principalmente los conceptos de Michel de Certeau (2008), como “prácticas comunes”, “hombre común”, “tácticas” y “estrategias”, explicadas por él en las obras “A invenção do cotidiano” (partes 1 y 2). Boudieu (1996, 2006), refuerza nuestra discusión sobre las expresiones del vivir, manifestadas según las referencias que constituyen el “habitus”; es decir, los gustos del hombre común expresados en su modo de vida.

Dedicamos el capítulo 2 a la discusión de las acciones políticas vinculadas con la asesoría técnica para la vivienda popular. En este enfoque describimos y analizamos brevemente algunas iniciativas políticas de los ámbitos municipal y estatal para resolver el problema de la vivienda, en el que están incluidos los servicios participativos de asesoría técnica. Sin embargo, el enfoque de este capítulo es la creación del Ministerio de las Ciudades y de los instrumentos establecidos a partir de su implementación en el año 2003, como en el caso de la Política Nacional de Vivienda (PNH), el Fondo Nacional de Vivienda y el Sistema Nacional de Vivienda (FNHIS-SNHIS), el PLANHAB, la Ley Núm. 11.888 de Asistencia Técnica para la Vivienda Social y las disposiciones del gran programa actual de provisión de vivienda, PMCMV (Parte I y Entidades). Se seleccionaron estos instrumentos para el análisis del segundo eje temático, porque se relacionan o influyen en el desempeño actual de los servicios de asesoría técnica. Sobre la base de esta discusión por parte de Bourdieu (1996, 2006), analizamos las acciones de los agentes promotores, burócratas y financiadores de la producción formal de la vivienda social —que actúan según sus intereses y gustos propios (*habitus*)—. Con esto hemos sido capaces de entender mejor las condiciones bajo las cuales se tomaron las decisiones sobre la aplicación de los recursos públicos,

por ejemplo. De Certeau (2012) entendemos que las políticas públicas sociales deben ser construidas “de abajo hacia arriba”, tomando en cuenta la pluralidad sociocultural de la población a la que se destina.

El capítulo 3 se refiere a la asesoría técnica; se centra en las condiciones operativas de la producción actual y de la actuación de los equipos profesionales. El debate propuesto en ese capítulo se extiende a una posible diferenciación entre “asesoría” y “asesoría técnica”, basada en la discusión de Lefebvre (2001) sobre el derecho a la ciudad. Además de revisar la literatura, esta sección se complementó con un estudio exhaustivo sobre un proyecto de asesoría técnica continuada y participativa, el Proyecto Arquitecto de Familia. Asimismo, abarca el contenido de los ejes temáticos, comenzando así el debate final. El análisis de las fortalezas y debilidades de las asesorías técnicas contempla la acción de los diversos agentes involucrados en los procesos de desarrollo de las acciones sociales y las intervenciones constructivas, así como las alternativas creadas para la recaudación de fondos y conceptos metodológicos para el desarrollo social y técnico por parte de equipos multidisciplinarios.

Por último, en el capítulo 4 se discute la pertinencia y viabilidad de la implementación de un programa de asesoría técnica continua”, basado en las interrelaciones entre los tres ejes de investigación expuestos en los capítulos anteriores. Para concluir la discusión de la investigación, exploramos las similitudes, limitaciones y posibilidades para realizar un proceso de producción, reajuste y mantenimiento de la “vivienda” popular, de modo participativo y continuo, promovido por los pobres y los profesionales de distintos campos del conocimiento, teniendo en cuenta las condiciones de vida más coherentes con las realidades socioculturales y ambientales de las diferentes regiones brasileñas. Además del análisis de las interrelaciones entre los ejes temáticos —hecho en relación con la referencia teórica y metodológica, al igual que con las pautas del Programa de Mejoramiento de la Vivienda, todavía en desarrollo por parte del Grupo de Trabajo de Asesoría Técnica del Consejo de las Ciudades—, sirvieron de base para desarrollar nuestra discusión final sobre la implementación de un Programa de Asesoría Técnica Continua. Nuestra propuesta da prioridad al desarrollo de los diversos servicios que ofrecen las asesorías técnicas (tal y como se definen en el capítulo 3), en la que el papel del “agente implementador” se extiende a la población pobre —organizada en colectivos sociales, que deben actuar efectivamente como “agentes de la causa propia” en las acciones político-financieras y operativas del programa (Melo, 2000; Abraão y Torelly, 2006)—.

Importa señalar que nuestra propuesta no pretende que se reemplacen los programas de vivienda que existen, sino más bien contribuir con una posibilidad de acceso al derecho a la ciudad y a la vivienda, lo cual según Lefebvre (2001), debe tratarse de modo inseparable y a favor del colectivo.

Trayectorias de la investigación

El trabajo de investigación tuvo tres momentos clave en su desarrollo. El primero corresponde al cumplimiento de los cursos del posgrado, cuando la investigación y los debates iniciaron, desarrollados con base en los trabajos de Lefebvre, Bourdieu y Harvey, entre otros autores, que ofrecen otra mirada sobre las cuestiones sociales de nuestra investigación.

El segundo momento comprende las acciones desarrolladas en el periodo de marzo de 2013 a marzo de 2014, cuando participamos directa e indirectamente en distintas actividades del grupo Ciudad, Vivienda y Educación (CiHabE), el Programa de Postgrado en Urbanismo en la Universidad Federal de Río de Janeiro (PROURB-UFRI). Esta participación contribuyó en gran parte a [re]formular los problemas y el objeto de nuestro análisis; ello nos permitió establecer un contacto más cercano con los diversos aspectos relacionados con la vivienda y con los investigadores de provenientes de distintas instituciones y áreas del conocimiento: sociólogos, ingenieros civiles y geógrafos, entre otros). Además, pudimos conocer más cercanamente los sitios en donde habita y se ocupa la población pobre de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ), como los barrios marginales y los conjuntos habitacionales marginales.

Las acciones efectuadas por el CiHabE (PROURB/UFRI), que contribuyeron en el aspecto metodológico a construir nuestra investigación fueron: reuniones con investigadores de distintas instituciones; visitas exploratorias a urbanizaciones de Río de Janeiro, construidas en momentos diferentes; sesiones de cine y debate sobre la vivienda popular; asesoría para el análisis sistemático de proyectos de vivienda de bajo costo desarrollados por expertos para apoyar la evaluación del PMCMV, por CiHabE; discusiones sobre las bibliografías y metodologías, con investigadores, colaboradores y becarios de la CiHabE; seguimiento de la visita técnica a la favela de Indiana (junto a la Profesora Luciana da Silva Andrade y el personal de la oficina del Defensor Público de Río de Janeiro); visitas exploratorias a urbanizaciones de MCMV en RMRJ (con registros fotográficos, obser-

vación y entrevistas informales con los residentes); reuniones con la red "Ciudad y vivienda"⁴, para comentar la metodología de evaluación del PMCMV; aplicación de cuestionarios a residentes de los proyectos habitacionales MCMV junto al personal del IPPUR/Observatorio de las Metrópolis/UFRJ; participación y colaboración en las oficinas de los proyectos arquitectónicos-urbanísticos y seminarios sobre la vivienda popular, y asesoría técnica organizada por la CiHabE, o como representante de este grupo de investigación y colaboración en la producción del informe final de la investigación sobre el PMCMV: "Además de la unidad habitacional: vivienda y ciudad en el contexto de la construcción de [mi] vida y [mi] casa", coordinado por la profesora Luciana da Silva Andrade, que concluyó en 2015 (Andrade, 2015b).

Además de estas actividades, realizadas directamente por CiHabE, de forma autónoma hicimos una visita de reconocimiento a cooperativas habitacionales y a dos institutos de asistencia técnica (Iat), en Montevideo. En tal ocasión, visitamos varias cooperativas habitacionales que se integraron en diferentes años, y llevamos a cabo entrevistas informales con los arquitectos que trabajan en los Iat. También completamos registros fotográficos de algunas cooperativas habitacionales. Esta actividad se realizó de forma conjunta con el profesor y arquitecto uruguayo Raúl Valles.

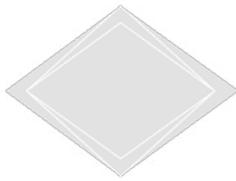
Todas las actividades enlistadas nos hicieron reflexionar a fondo sobre las dificultades y el potencial de la población pobre con respecto a su condición habitacional, sobre los impactos sociales y ambientales derivados de las acciones políticas y los programas de provisión de viviendas existentes y también sobre los resultados del trabajo de los equipos de asesoría técnica orientada a la vivienda popular. Estas reflexiones, que tuvieron lugar principalmente en el periodo de nuestra participación directa en CiHabE, nos llevaron a estructurar el método de esta investigación por segunda vez y, no sólo a nivel operativo, sino también en la forma en que empezamos a observar ciertos aspectos de la cuestión de la vivienda, además de la unidad habitacional.

Siendo así, en el tercer momento de la trayectoria metodológica de esta investigación, iniciada en 2015, se realizó una gran variedad de actividades de

4 Red de Investigación/evaluación del PMCMV (Edicto MCTI/CNPQ/MCidades Núm. 11/2012), que consta de once equipos de investigadores que operan en seis estados de Brasil (Ceará: DAU-UFC/LEHAB; Minas Gerais: EA-UFMG/Práxis; Pará: FAU-UFPA/Labcam; Río de Janeiro: IPPUR-UFRJ/Observatório das Metrópoles e PROURB-UFRJ/CiHabE; Rio Grande do Norte: DARQ-UFRN/LabHabitat; y São Paulo: FAU-USP/LabCidade, Polis, IAU-usp/Habis, IAU-USP/Leauc/Peabiru, CEDEPE-PUC-SP/Nemos) (Andrade, 2015b).

orden teórico y práctico relativos a los temas de la vivienda popular, de las que se extrajeron en primer lugar el tema y el objeto de la investigación.

Con la definición de "asesoría técnica continua" como tema de discusión, propuesto por Luciana da Silva Andrade, asesora de esta investigación, y las interrelaciones existentes entre estos servicios, las dinámicas populares de transformación de los espacios de la vivienda y la política y programas públicos habitacionales (como objeto de investigación), nos dedicamos a definir el referente teórico-metodológico, el método y las etapas de funcionamiento que describen esta investigación.



Capítulo uno

Expresiones del vivir en vivienda popular

Desde la década de 1960, principalmente, la capacidad de la población pobre de autogestionar su vivienda en una forma alternativa a la producción formal del Estado, fue valorada en el debate internacional relacionado con las cuestiones de la vivienda popular. Esta capacidad, que llamamos "potencial de construcción autogestionada", ha sido estudiada y discutida por autores de diversas áreas del conocimiento, tales como Paul-Henry Chombart de Lauwe, Christopher Alexander, Charles Abrams, Friedensreich Hundertwasser, Henri Lefebvre, Giancarlo di Carlo, John Turner y Lucien Kroll, entre otros (Bandeirinha, 2007).

En este contexto, Carlos Nelson Ferreira dos Santos cuestionó la producción formal e informal de vivienda popular, a través de las experiencias prácticas que tuvo en las favelas de Río de Janeiro, Brasil. Sus discusiones dirigen nuestra atención hacia las "prácticas no presupuestas" (Santos, 1979) de la población pobre; es decir, para la dinámica constante de transformación de los espacios de vida, en las que se manifiestan sus debilidades pero también su resistencia y potencial. De las obras de Ferreira dos Santos, y especialmente en lo que atañe

a los "movimientos sociales urbanos" (Santos, 1981), comenzamos a delinear el término "expresiones del vivir", mientras que en base a las teorías de Michel de Certeau (Certeau, 2008; Certeau, Giard y Mayol, 2008), profundizamos en nuestra discusión sobre lo que tal término puede significar.

Las obras de Michel de Certeau representaron importantes contribuciones para este debate, sobre todo por su manera de vislumbrar e interpretar las manifestaciones populares. A partir de los términos "prácticas comunes", "estrategias", "tácticas", "formas de hacer" y "hombre común", que ofrece en sus obras relacionadas con la "invención de lo cotidiano", construimos vínculos importantes acerca de las relaciones que existen entre el habitante y sus espacios de vida, que buscamos entender de mejor manera en este capítulo.

La población pobre, sujeto manifestante de las expresiones del vivir asociadas con el "hombre común", no sumiso, que huye del orden y que desarrolla sus prácticas ordinarias en la búsqueda de soluciones para problemas y necesidades domésticas cotidianas. Frente la amplia diversidad de "prácticas ordinarias" desarrollada por la población pobre, es posible percibir algunas de las "tácticas" que emplea para enfrentar o resistir las "estrategias" de las clases dominantes, como pueden ser la desviación de las directrices de uso y ocupación del suelo (establecidas por sectores de la planificación urbana), en la construcción de sus casas en las zonas de favelas, por ejemplo.

"Estrategias" y "tácticas" se usan aquí con referencia al modelo polemológico⁵ establecido en la discusión de Certeau (2008), donde las "estrategias" se refieren a una institución, sector o clase gobernante (considerado el lugar físico o teórico que busca explicar u ordenar), mientras que las "tácticas" se vinculan a las acciones del "hombre común" (el que huye del orden) y cuyo aliado es el tiempo, dado que este "sujeto no sumiso" actúa sobre todo cuando se da cuenta de los defectos del "control estratégico". Las acciones "tácticas" pueden realizarse de forma individual o grupal, organizada para lograr objetivos comunes de forma colaborativa; por ejemplo, la ocupación de terrenos o edificios vacíos para fines habitacionales.

Teniendo en cuenta los anteriores conceptos, entendemos que la gente pobre no puede considerarse como "consumidora" pasiva de las informaciones y los objetos o productos que recibe o adquiere; de ahí que tales sujetos

⁵ Certeau (2008) desarrolló sus conceptos de "tácticas" y "estrategia" basándose en la dinámica de guerra, donde existen dos polos que se enfrentan.

desarrollen sus síntesis sobre lo que reciben produciendo así, según sus propias referencias culturales, algo nuevo. Desde el momento en que los pobres articulan los fragmentos de sus experiencias vitales y los sintetizan basándose en su repertorio cultural, no pueden considerarse ya receptores pasivos, sino más bien productores activos del conocimiento, que a su tiempo se emplean también para la construcción de las viviendas y las ciudades. Las intervenciones constructivas hechas de manera espontánea en espacios internos y externos de unidades habitacionales populares proporcionadas por el gobierno son ejemplos de "consumo" no pasivo del producto habitacional que se oferta a la población pobre.

Siendo así, las expresiones del vivir pueden entenderse como [re]acciones de la población pobre, que a través de diversos tipos de intervenciones constructivas concreta las necesidades y particularidades de sus modos de habitar. Estos modos están estrechamente vinculados a los aspectos socio-culturales de sus manifestantes y pueden dar origen a impactos diferentes en los espacios de vida, que a su vez deben ser entendidos como el conjunto de lugares en donde se realizan actividades cotidianas, más allá de los límites físicos de la unidad habitacional.

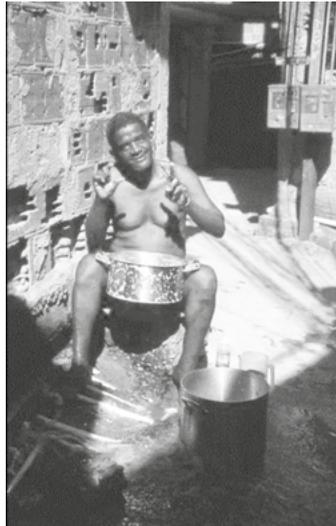
Este término se estableció para guiar nuestra discusión acerca de las dinámicas populares, individuales y colectivas, de la transformación constante de los espacios de vida, teniendo en cuenta no sólo el resultado físico y espacial, sino también los aspectos socio-culturales directamente vinculados a estas prácticas. En otras palabras, con la discusión de las expresiones de vivir buscamos superar la materialidad, o los límites físico-espaciales de la vivienda popular, teniendo en cuenta, igualmente, las subjetividades de las formas de apropiación que los modos de vida de los pobres manifiestan.

En el contexto de la vivienda popular, las expresiones de vivir desarrolladas por la población se expresan en numerosos tipos de "prácticas comunes", formadas a partir de lo que cada sujeto interpreta y se ocupa de la cultura para llevar a cabo sus actividades cotidianas. De esta manera, tales prácticas pueden incluir impactos de diversa naturaleza. Por ejemplo, las actividades domésticas efímeras realizadas en los espacios de uso colectivo (fotografías 1 y 2), pueden representar expresiones de vivir poco sorprendentes, porque son acciones temporales que no interfieren con la estructura física de los edificios.

La ocupación de áreas de uso colectivo a través de intervenciones constructivas, por el contrario, puede configurarse como una expresión de vivir muy

Fotografía 1

Habitante lavando platos en un área de circulación colectiva, Providencia



Favela en Río de Janeiro. Fuente: Mauricio Hora

Fotografía 2

Habitante viendo la televisión en un espacio libre, extensión de la casa, Condominio Coimbra-PMCMV, Río de Janeiro



Fuente: Mirko Cecchi (Bellante, 2013).

impresionante,⁶ tanto en el aspecto físico como el simbólico. Las ampliaciones en espacios abiertos, por ejemplo, pueden afectar la calidad de vida en las cercanías y llegar a dañar la accesibilidad en las áreas destinadas a la circulación peatonal, reduciendo sustancialmente la calidad de vida de todos los usuarios de tales espacios (fotografías 3 y 4) (Cohen, 2004; Andrade y Leitao, 2006).

Fotografía 3
Callejones en la Rocinha. Favela en
Río de Janeiro



Fuente: Disponible en:
www.pinsta.me/tag/maisestadios.

Fotografía 4
Intervención constructiva en la
acera, IAPI São Brás, Belém do Pará



Fuente: Juliana Demartini, 2014.

Las expresiones de vivir están relacionadas, igualmente, con el *habitus*, que de acuerdo con Bourdieu (1996: 21), "es un principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en

⁶ Una categorización de las "expresiones de vivir en la vivienda popular", provenientes de diferentes grados de impacto (físico, ambiental y simbólico), puede desplegarse en otra investigación de especial relevancia para la discusión de la vivienda popular, dirigida principalmente a la dinámica de la transformación físico-espacial de la vivienda popular y también de la ciudad.

un estilo de vida unívoco; es decir, en un conjunto unívoco de elecciones de las personas, de los bienes, y de las prácticas”. El *habitus* puede ser entendido como un conjunto dinámico de disposiciones sobrepuestas en capas que almacena y promueve la influencia de los diversos ambientes sucesivamente encontrados en la vida de un individuo, y por eso no es una réplica de una estructura social (Wacquant, 2007).

Por ejemplo, en el proceso de resistencia y de articulación “táctica” característico de las favelas —que también puede observarse en conjuntos habitacionales favelizados y las ocupaciones—, se desarrolló de manera arbitraria un patrón de producción espacial específico, constituyendo un *habitus* propio y caracterizado por una forma particular de socializar, ocupar y percibir el espacio, aunque sin superar la segregación y jerarquización del espacio urbano formal (Oliveira, 2011). Según este autor, la favela no debe considerarse como una reproducción raquítica de la ciudad, aunque en su precariedad presente algunos paradigmas originados en la ciudad formal. La consolidación que estos espacios han adquirido con el tiempo fue suficiente para gestar la producción de distintas representaciones del mundo social a través de la cual percibimos que los patrones de construcción son de otros valores; lo feo y lo no terminado se transforman en utilidad y en proceso y la construcción, aunque precaria, cristaliza el esfuerzo de resistencia y de constante evolución en la producción de vivienda, despertando el aprecio y el orgullo de sus habitantes (Oliveira 2011: 42).

A pesar de la gran cantidad de eventos generados por los diferentes modos de vida, que representan también el *habitus*, las expresiones que más nos interesa abordar son las surgidas a través de apropiaciones e intervenciones constructivas en los espacios de vida. Este recorte se hizo ante el objetivo de discutir la implementación de un programa continuo de asesoría técnica dirigida a temas socio-políticos y físico-espaciales de vivienda popular. La continuidad que caracteriza nuestra propuesta⁷ está vinculada con la dinámica del *habitus*, en la que las disposiciones se ensamblan socialmente y pueden ser corroídas, contradichas o incluso desmontadas por la exposición a nuevas fuerzas externas (Wacquant, 2007).

De esta manera, nuestro abordaje sobre las expresiones del vivir debe abordar, de manera prioritaria, las manifestaciones relacionadas con las transformaciones de los espacios de vida, como una especie de categoría de “invenciones

7 Véase el capítulo 4.

de lo cotidiano" (Certeau, 2008), dirigida a las formas de apropiación, y de las intervenciones constructivas realizadas por los pobres para satisfacer sus necesidades materiales, espaciales y simbólicas.

En este sentido, las favelas, la "favelización"⁸ de conjuntos habitacionales producidos por las autoridades públicas (Andrade y Leitão, 2006) y las ocupaciones de edificios vacíos ubicados en centros urbanos o en áreas que han experimentado desindustrialización, pueden entenderse como el lugar de "prácticas comunes", de las "tácticas del hombre común", de las expresiones de vivir de los pobres.

En tales asentamientos, la autoconstrucción y la autogestión han sido ampliamente usadas por la población pobre, de manera autónoma, para la construcción, reajuste y mantenimiento de sus espacios de vida. Según Bonduki (1998), el autoemprendimiento de la vivienda popular a través de la autoconstrucción o de la autogestión tomó fuerza desde los años cuarenta del siglo pasado, cuando la vivienda se convirtió en un tema altamente complejo en las principales ciudades brasileñas.

Con estas acciones, consideradas aquí como "prácticas comunes", casas, apartamentos, edificios y áreas de uso colectivo y los espacios abiertos adyacentes sufren constantes cambios físico-espaciales. Así, un carácter "fragmentario", según Jacques (2001), se presenta como un proceso continuo de transformación físico-espacial. Las chozas de las favelas, las intervenciones constructivas que "favelizan" los proyectos de viviendas promovidos por el gobierno y que redefinen los espacios de edificios ocupados, se presentan como estructuras fragmentarias, destacando el potencial para la construcción autogestionada de los pobres.

Este potencial, que ha concretado las expresiones de vivir, se asocia con las "formas de hacer" que "constituyen las mil prácticas mediante las cuales los usuarios vuelven a apropiarse del espacio organizado por técnicas de producción sociocultural" (Certeau, 2008: 41). Manifestado a través de gran variedad de intervenciones autoemprendidas, físicoespaciales y de forma espontánea, el potencial para la construcción autogestionada de los pobres habla igualmente de su capacidad organizativa y un gran esfuerzo individual y colectivo (fotografía 5).

⁸ Véase el tema "Expresiones del vivir en la favelización de desarrollos habitacionales formales" del presente capítulo.

Fotografía 5

Esfuerzo colectivo para el suministro de agua



Providencia, favela en Río de Janeiro.

Fuente: Mauricio Hora (Exposición Morro da Favela).

En resumen, las expresiones de vivir se asocian con los cambios constantes en los espacios de vida debido a la “práctica común” de las personas pobres ante la ausencia de un control “estratégico” de las clases dominantes. Las expresiones de vivir que se manifiestan en las favelas, la favelización de urbanizaciones formales y las ocupaciones, evidencian la lucha de los pobres por la vivienda, así como su potencial para la construcción autogestionada, que se ha empleado durante mucho tiempo para concretar su necesidad de espacio —material y simbólico (*habitus*)— inherente a sus formas de vida.

Expresiones del vivir en las favelas

34

En el informe sobre las condiciones de los barrios populares de todo el mundo: *The Challenge of Slums*,⁹ publicado en 2003, se definió el término “favela” como

⁹ Traducción: El desafío de las favelas-“informe histórico y sombrío publicado en octubre de 2003 por el Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat)” (Davis, 2006: 31).

aquel asentamiento caracterizado por "el hacinamiento, viviendas pobres o informales, la falta de abastecimiento de agua potable, de condiciones sanitarias y la inseguridad en la tenencia de vivienda" (Davis, 2006: 33). Esta definición operativa, adoptada oficialmente en una reunión de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en Nairobi en octubre de 2002, se limita a señalar las características físicas y legales de este tipo de asentamiento; mientras tanto, los aspectos sociales que potencian su complejidad, no fueron contemplados entonces.

De hecho, la definición de "favela" se ha caracterizado, históricamente, por la ausencia, la precariedad, la ilegalidad, la exclusión —características reforzadas por los patrones hegemónicos de "uso y ocupación del suelo urbano", formulados sobre la base de las teorías y supuestos culturales vinculados a las clases y a los grupos sociales dominantes (Oliveira *et al.*, 1993; Silva, 2009)—. En un siglo de historia de las favelas brasileñas, en la que destacan las de Río de Janeiro, muchos registros se refieren a ellas como áreas de concentración de casas construidas de manera irregular, sin orden ni planificación urbana, carentes de redes de agua, alcantarillado o energía eléctrica (Zaluar y Altivo 2004: 8).

Para el Observatorio de Favelas, la construcción de una definición más adecuada de "favela" no debe hacerse en torno a sus carencias en relación con el modelo dominante de la ciudad. Por el contrario, las favelas deben ser reconocidas en sus especificidades socio-territoriales, no sólo por sus residentes, sino también por la sociedad, el Estado y las políticas públicas (Silva, 2009).

Constituidas por construcciones singulares, hechas y habitadas por la población pobre, las favelas componen paisajes en las principales ciudades. En cada habitación se manifiestan las expresiones del vivir, que representan no sólo una solución alternativa para la realización del sueño de "tener casa propia" en un intento de auto-protección contra la inseguridad y la inestabilidad cotidianas (Duarte, 2008), sino también la fuerza, la resistencia y la identidad de sus moradores (fotografías 6). Según dicho autor:

[...] todo lo que está construido en las favelas es el resultado de la inversión económica y del trabajo (en el tiempo libre) de los mismos residentes, ya sea para la compra de los materiales utilizados o para construir sus viviendas, accesos, equipamiento y mejoras en el espacio público. [...] Por lo tanto, abandonar sus comunidades sería como renunciar a un patrimonio conquistado a través del sobre trabajo de las sucesivas generaciones de habitantes (Duarte, 2008: 73).

Fotografías 6

Manifestación de resistencia contra la remoción, organizada por los residentes de la Favela de Providencia, Río de Janeiro



Fuente: Acervo Mauricio Hora.

En Río de Janeiro, las favelas situadas entre la "montaña y el mar", son componentes del paisaje cultural que se convirtió en Patrimonio de la Humanidad en el año 2012. Según Rolnik (2012), la forma en que este paisaje se construyó, ocupando una peculiar geografía, se reconoció por primera vez como un patrimonio. A partir de ahí hubo un quiebre con los criterios colonialistas, convirtiéndose a la idea de "patrimonio" como una amplia gama de intervenciones en el territorio, que contempla los proyectos urbanísticos del paseo público, la rambla de Copacabana y el Aterro de Flamengo,¹⁰ y también la construcción cotidiana de una ciudad que expresa en su paisaje una gran diversidad de formas de habitar. La misma autora añade que:

"Nada más fuerte en este paisaje que la presencia de las favelas. Espacio de auto-producción de la vida cotidiana de miles de cariocas y migrantes, que en la eventualidad de una ciudad que los excluyó y ante la precariedad absoluta de medios, construyen un espacio de resistencia e inserción, contradictorio y

¹⁰ Los dos proyectos fueron de Burle Marx, y el segundo fue de Affonso Reidy.

complejo como lo es su relación con la ciudad. Ahora, este lugar está protegido —internacionalmente— y su geografía de construcciones (puxadinhos) y pequeños lotes debe ser inscrita y consolidada en una legislación que reconozca derechos, protegiendo el lugar de las arbitrariedades de las remociones y proyectos factodides” (Rolnik, 2012, s/p).

Al apropiarnos de la premisa de que la favela se compone de casas singulares en el conjunto de la ciudad, componiendo su tejido urbano sin seguir el modelo normativo establecido por el poder público o el mercado, abandonamos el concepto pragmático fundamentado en el “lugar de las ausencias”, por lo que podemos percibir no sólo las debilidades de estos asentamientos sino también sus potencialidades. Para Duarte (2008), a pesar de estar constituidas por casas edificadas sin el saber técnico especializado, y a menudo situadas en pendientes o sobreterrenos inundados, las favelas han resistido. Según el mismo autor:

“Si consideramos las favelas en sus configuraciones aparentes, formadas por conjuntos de viviendas frágiles y precarias, habitadas por poblaciones de bajos ingresos a quienes les fueron negados los derechos de ciudadanía, apoyadas sobre bases dudosas, [...] es probable que nos pase por la mente que dichos asentamientos ni siquiera fueron hechos para durar mucho tiempo. Sin embargo, después de décadas enteras expuestas al frío y al calor, a las lluvias y a las inundaciones, a los deslizamientos de tierra, a los deslaves y a los incendios (fortuitos o intencionales) a las balas perdidas mortales de los tiroteos entre la policía y las bandas criminales, a los prejuicios y a la segregación socio-espacial y también a los numerosos intentos de expulsión por la fuerza de los tractores, las favelas resisten, fortalecidas” (Duarte, 2008: 71).

La complejidad de la vida en las favelas se incrementa dados los conflictos que generan los grupos de control, entre los cuales están los que se dedican al tráfico de drogas y las milicias.¹¹ Según Silva y Silva (2008), en Río de Janeiro, por

11 Según Silva y Silva (2008: 136): “Las milicias son las redes criminales que buscan controlar una base territorial específica para desarrollar allí actividades económicas ilegales o irregulares: los servicios de ‘seguridad’ obligatoriamente recogidos de los hogares y establecimientos comerciales; transporte alternativo; venta de la tierra; distribución ilegal de señales de televisión por cable; venta monopolista de gas para cocinar y otros. Están dirigidas, en general, por la policía y por los miembros de otros órganos del Estado, a pesar de su carácter privado”.

ejemplo, el papel de estos grupos revela la actuación del Estado en el territorio de las favelas, que son controladas en su mayoría por traficantes y milicianos. Al ocurrir así, los residentes están sometidos a las normas y tarifas que los poderes paralelos establecen, y a la violencia de los enfrentamientos por las consecuentes disputas que ponen en riesgo sus vidas.

La favela que buscamos entender es aquella que es reconocida en el paisaje urbano de la ciudad, que es resistente y está organizada, si bien a su manera; que es capaz de sobrevivir a las ausencias, a la miseria, a las enfermedades y a la violencia que generan el tráfico de drogas y las milicias (Silva y Silva, 2008; Kehl, 2010). Es la favela que manifiesta en las expresiones del vivir una lucha de la población pobre por la vivienda.

Consideramos entonces que, en términos generales, la conformación de las favelas se caracteriza por la apropiación social del territorio para uso predominantemente residencial, una alta densidad habitacional, la ocupación de sitios urbanos con alta vulnerabilidad ambiental, elevados niveles de subempleo e informalidad en las relaciones laborales, predominio de edificaciones auto-construidas (y no orientada por parámetros definidos por el Estado), y una alta incidencia de violencia, entre otros factores (Silva, 2009: 23). Estas características están ligadas, de forma directa o indirecta, a las expresiones del vivir, ya que pueden generar intervenciones de diversa índole en los espacios de vida de las poblaciones pobres.

Las expresiones del vivir en las favelas, que pueden representar la construcción de edificaciones nuevas o la ampliación o reforma de las ya existentes, han transformado los espacios de vida y el paisaje urbano a través de prácticas de construcción no establecidas. Desde los años cuarenta, los "barracos" fueron materializando una historia de la lucha y resiliencia de familias pobres no atendidas por el gobierno; con ello, las favelas se fueron, a su manera, urbanizando. Más que por un refugio, la población pobre ha luchado por el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2001).

Su origen ocurre por la apropiación de terrenos por parte de los pobres, que suelen movilizarse en grupos y actuar discretamente (Jacques, 2001). Mientras la parte formal de la ciudad duerme, la población pobre construye o repara sus "barracos" que, por fragmentarias, convierten a la favela en un lugar imprevisible, expresivo y altamente plural.¹²

12 La discusión sobre la "pluralidad" sigue la teoría de De Certeau (2012) sobre "La cultura en plural". Véase el capítulo 2.

La construcción de las favelas, lo mismo que su configuración morfológica, se caracterizan por una organicidad singular y vernácula, con una cultura y estética propias y distintas a las de la ciudad formal. La estética y la cultura comunes a las favelas representan otra forma de construir y de habitar; reflejan y se ven influidas por los múltiples aspectos de la vida cotidiana de sus residentes (Varella, Bertazzo y Jacques, 2002). Las formas de construir esas casas precarias y de apropiarse del espacio físico siguen, igualmente, referencias culturales a partir de lo que la ciudad desecha.

Para Jacques (2001), en términos generales, los "barracos" se construyen inicialmente con fragmentos de materiales de desecho recogidos por el constructor, que suele ser el mismo residente. El primer refugio, extremadamente precario, es la base de futuras intervenciones constructivas. Al principio, los "barracos" están formados por una sola pieza, y si el residente encuentra materiales más adecuados, irá reemplazando los antiguos.

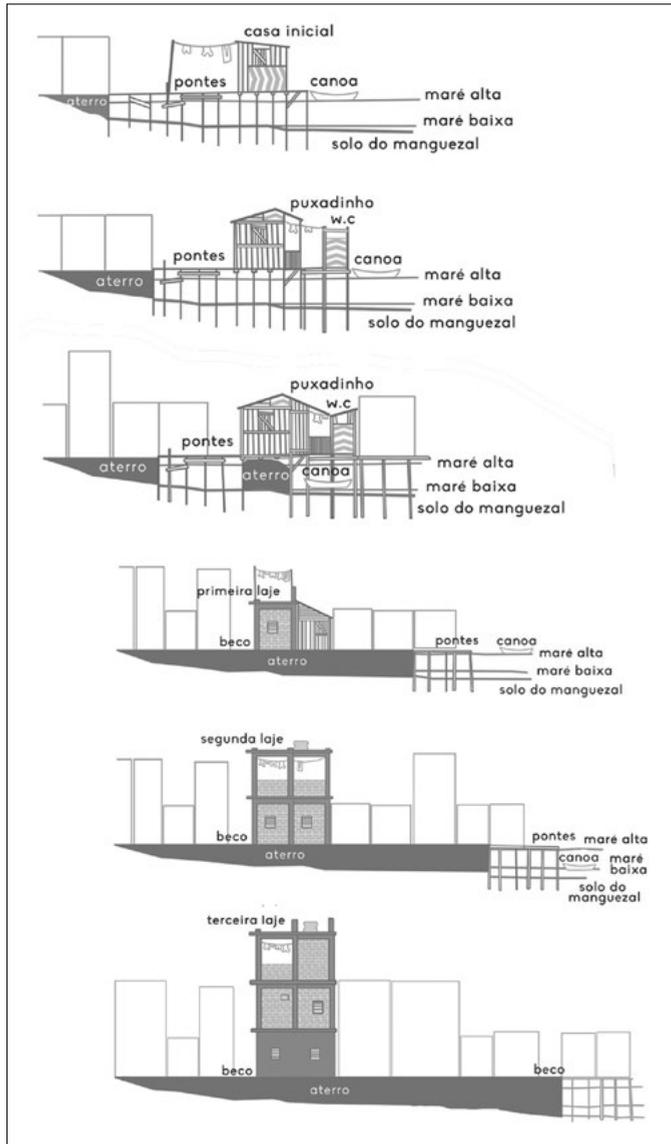
A medida que la vivienda precaria progresa, el aspecto heteródito de la construcción se vuelve cada vez menos evidente, aunque nunca deja de ser fragmentario, pues por lo general se mantiene en constante transformación (figura 1), así como ocurre con la favela y las áreas formales de la ciudad. Según Lefebvre (2001) la ciudad formal es también un espacio fragmentado que se transforma, y donde se demuelen y construyen edificios, muchas veces desconectados del entorno existente.

Las construcciones en las favelas y, por lo tanto, la propia favela, no concluyen jamás. Nuevas expresiones del vivir se manifiestan todo el tiempo. Tampoco cesa nunca la recolección de materiales para las intervenciones; al lado de los barracos, o sobre el techo, hay una reserva de piezas descartadas, trátase de madera, ladrillos, tejas o materiales alternativos como cartón y plásticos, todos ellos esperando, por ejemplo, el siguiente cambio o mejora. La construcción es una tarea casi cotidiana y continua, sin un fin previsto, pues siempre hay mejoras o ampliaciones para atender las necesidades de los residentes. "La manera de construir, a diferencia de la construcción convencional, es implícitamente fragmentaria, en función de este estado continuo de estar incompleta" (Jacques, 2001: 24).

Otra característica notable relacionada con el carácter fragmentario de las favelas son las redes de electricidad, agua y alcantarillado. En términos generales, esas redes han sido mejoradas en las favelas a partir de la implementación de programas de urbanización. Según Andrade (2013), entre las muchas conquistas de la población pobre que vive en las favelas está el acceso a los servicios

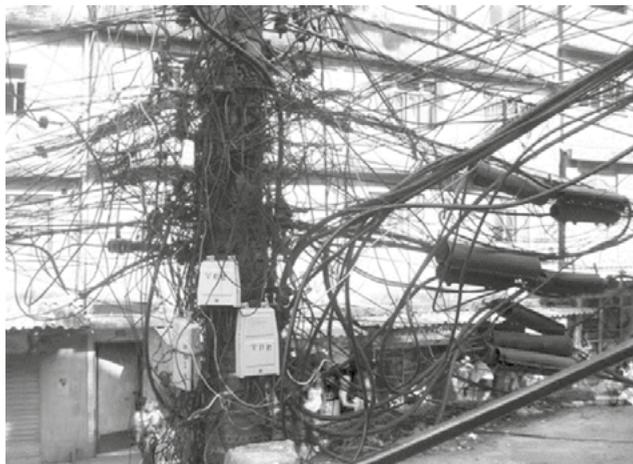
Figura 1

Esquema gráfico de las intervenciones constructivas-ampliaciones de chozas de las favelas



urbanos, incluyendo el saneamiento, que ha mejorado con los años aunque representa todavía un factor importante de desigualdad urbanística. No obstante, las conexiones ilegales en las redes de abastecimiento público, conocidas como “gatos”¹³, todavía son muy comunes en tales asentamientos (fotografía 7).

Fotografía 7
“Gato” en la red eléctrica



Fuente: www.travelblog.org/Photos/6009887.

Los “gatos” pueden entenderse como prácticas ordinarias que los residentes realizan con el fin de proveerse de los servicios que el Estado presta de modo precario, y también para burlar el pago de los costos relacionados con su uso. En lo referente a las “redes colectivas” que se forman a partir de estas prácticas, Andrade (2013),¹⁴ al observar la favela Rocinha, sostuvo que:

“Estas redes colectivas están formadas por la suma de los tubos que hacen las conexiones de agua de la red de abastecimiento sólo a una casa o a un pequeño grupo de casas y tienen dos principales formas urbanas principales. En un caso, los tubos están expuestos en las calles, a menudo comprometiendo a la ya

¹³ En México los “gatos” se conocen como “diablitos”.

¹⁴ En este texto, Andrade (2013) se refiere a la favela de Rocinha. Su investigación se llevó a cabo entre los años 1997 y 2002. Sin embargo, estas características pueden ser observadas comúnmente en otras favelas.

problemática circulación por los callejones, ya que la red colectiva de agua puede llegar a constar de varios tubos que forman un conjunto que llega a medir aproximadamente 30 cm de diámetro. La red es más susceptible al vandalismo, ya que está a la altura del suelo de los callejones y corre también el riesgo de mezclarse con las aguas residuales en lugares en los que toca la superficie del pavimento. En otro caso, la red colectiva es aérea, sujeta de los alambres y los cables de la red eléctrica. La trama formada por los cables de conducción de la energía eléctrica y por los tubos de agua representan un grave riesgo para los residentes y para la población que circula en las calles y callejones, pues si la red de agua toca los cables de electricidad sin recubrimiento se puede causar un corto circuito (Andrade, 2013: 142).

Sobre la construcción de las favelas, Casaes y Homero (2007: 218), señalan que: "con años de práctica y ningún diploma, los albañiles de Rocinha multiplican el espacio donde prácticamente no existe, e inventan una nueva lógica urbana". En esta dinámica de producción de espacio, los albañiles son profesionales que se destacan en las favelas. De los más experimentados a los amateur, hombres y mujeres concretan, ladrillo por ladrillo, el sueño de la casa propia. Para superar la falta de recursos económicos y de espacio físico, en las construcciones de las favelas se adoptan soluciones no convencionales. De este modo, "surgen escaleras en los lugares más insospechados, habitaciones se sitúan junto a la cocina, losas tocan la ventana del vecino. Lo importante es encontrar soluciones apropiadas al terreno y albergar a una familia grande en un lote pequeño".

Así, a través de "gatos", de las estructuras no convencionales y de las "prácticas comunes", la población pobre construye y reconfigura sus espacios de vida, transformándolos para satisfacer las necesidades de los residentes, incluyendo el aumento de ingresos de la familia. Según Duarte (2008), la autoconstrucción de las viviendas —en las que generalmente se erigen pequeños establecimientos comerciales y de prestación de servicios—, se confunde con la construcción de un proyecto de vida (que también está en construcción), por lo que la favela está en una transformación permanente. Este autor señala que:

"En el caso de los residentes de las favelas, además de la libertad obtenida en relación con el pago de alquiler mensual, la casa propia ofrece muchas alternativas para aumentar los ingresos familiares, adaptándose a las necesidades del día a día, la casa se convierte en también una unidad productiva" (Duarte, 2008: 73).

Las prácticas e intervenciones constructivas autogestionadas que consolidan las expresiones del vivir en las favelas se perpetúan también en los conjuntos habitacionales edificados por el poder público y en la ocupación de edificios vacíos, que a menudo habitan personas que previamente vivían en las favelas.

Expresiones del vivir en la favelización de desarrollos habitacionales formales

De acuerdo con Andrade y Leitão (2006), la "favelización" puede entenderse como un tipo de espacialidad semejante a los asentamientos que de manera autónoma surgen entre la población pobre, siendo la favela el ejemplo más significativo dadas sus características morfológicas. En otras palabras, las intervenciones constructivas autogestionadas por los residentes son bastante comunes en los conjuntos habitacionales populares construidos por el gobierno, y pueden estar asociadas a la necesidad de adaptar el espacio de vida a las demandas de las familias, a menudo no previstas en los proyectos.

Fue a partir de la discusión de los autores citados que desarrollamos nuestro análisis sobre la transformación de los espacios de vida de la población residente en desarrollos habitacionales populares, observando el potencial y las debilidades de las intervenciones constructivas realizadas por residentes, con el propósito de "responder a las representaciones simbólicas, cuya materialidad a menudo no encuentra apoyo en la racionalidad del proyecto y constructiva" (Andrade y Leitão, 2006: 113).

Rescatamos que la dinámica de transformación de los espacios de vida autogestionados sin apoyo técnico se observan no sólo en asentamientos populares, sino en zonas diversas de las ciudades. Sin embargo, para esta investigación dirigimos nuestro análisis sólo a las intervenciones realizadas por los pobres.

Estas acciones se relacionan directamente con las expresiones del vivir y revelan, asimismo, la rebeldía de los pobres para "consumir" el "producto": la habitación (Certeau, 2008; Royer, 2009). Así como ocurre en las favelas las intervenciones constructivas y las apropiaciones de áreas verdes y de espacios para uso colectivo las llevan a cabo de manera informal los residentes, ante la ausencia de control (de la milicia) y la fiscalización del poder público; es así como las prácticas ordinarias se manifiestan y concretizan sus expresiones del habitar.

Al no aceptar pasivamente el estándar de la vivienda que el poder público les ofrece, los residentes expresan a su manera necesidades y deseos contenidos

en sus modos de vivir. Estas expresiones transforman continuamente los espacios de la vida y los hacen similares a la configuración y estética de las favelas. Frente a ello, la favelización puede entenderse como un proceso que va "del consumo supuestamente pasivo de los productos recibidos (conjuntos/unidades habitacionales implantados por el gobierno), a la creación anónima, nacida de la práctica (normal), del desvío en el uso de estos productos" (Certeau, 2008: 31).

La crítica de Carlos Nelson Ferreira dos Santos sobre la producción estandarizada de vivienda popular por parte del poder público, expuesta en sus publicaciones desde finales de la década de 1960, al igual que su mirada sobre las dimensiones simbólicas y no materiales de los pobres, refuerzan igualmente nuestra comprensión del consumo no pasivo de la vivienda popular. Para Santos (1981), la complejidad del "residente" se centra en que no puede ser entendido sólo como alguien que reside en un lugar. La fuerza y la debilidad de este tema ingobernable (el residente) están ligadas a su cultura, volviéndose más o menos sensibles a los intereses y órdenes de las clases dominantes.

En el proceso de favelización, muchos de los residentes de los desarrollos habitacionales han creado, durante mucho tiempo, sus propias soluciones espaciales, sus aplicaciones y sus créditos a través de la síntesis de los factores relacionados con sus condiciones culturales y financieras. Los estudios de la ocupación posterior¹⁵ en los desarrollos habitacionales proporcionados por el gobierno, cuyo enfoque se refiere a las transformaciones físicas y constructivas promovidas por los residentes en sus espacios de vida, presentan una amplia gama de intervenciones auto emprendidas, que van de la pintura de la pared a la sustitución de escuadrías o pisos, a la ampliación de ambientes en espacios de uso colectivo o áreas verdes, incluso en el caso de edificios de apartamentos donde las ampliaciones son técnicamente más complejas.

En una investigación realizada por Andrade y Leitão (2006) en conjuntos habitacionales favelizados de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, se identificaron intervenciones auto emprendidas que alteraron significativamente el diseño de los bloques de departamentos y las áreas verdes o de uso colectivo. El estudio incluyó, en esa ciudad y en distintos momentos, cuatro desarrollos habitacionales: Don Jaime Câmara (1971), Vila do João (principios de 1980), Bento Ribeiro Dantas y Trevo das Missões (a principios de 1990). Al analizar la favelización de estos desarrollos, fue posible comprender la complejidad y audacia de algunas de las intervenciones (fotografías 8); por ejemplo, la ampliación de las áreas internas de algunos desarrollos habitacionales realizada mediante

¹⁵ Véase Abiko y Ornstein Orgs., (2002).

Fotografías 8

Conjuntos habitacionales transformados por el surgimiento de barrios marginales de barrios marginales



Fuente: Andrade (2015b).

intervenciones constructivas sobre pilotes, que aumentaron considerablemente el área construida original de los edificios.

De acuerdo con Andrade y Leitão (2006), la apropiación física de las áreas libres tiene como consecuencia el surgimiento de callejones que, a su vez, agravan los problemas de la seguridad de los residentes, pues facilitan la acción de los bandidos. En el estudio se identificaron también varios problemas relacionados con los espacios públicos. El área de las aceras, por ejemplo, fue ocupada parcialmente por pequeños comercios, llamados "birosacas", y por otras edificaciones construidas individualmente, los que obstaculizaron principalmente la circulación de peatones, de ancianos y de personas discapacitadas.

La favelización transformó igualmente el barrio popular Rubem Berta, situado en la zona norte de Porto Alegre. Los edificios de departamentos fueron construidos por COHAB a finales de la década de 1970. La ocupación se dio a mediados de la década de 1980 con la invasión de los desarrollos habitacionales por parte de familias pobres. Después de la apropiación de los departamentos, algunos

residentes iniciaron obras de cierre de estacionamientos, que se convirtieron rápidamente en pequeños desarrollos habitacionales (precarios),¹⁶ ocupados por familiares de los residentes de los departamentos, o por inquilinos.

Después de la ocupación informal de los estacionamientos, las áreas verdes de uso público colectivo también fueron tomadas de manera irregular (fotografía 9). Las intervenciones constructivas transformaron significativamente los espacios de uso colectivo del desarrollo habitacional y la vida cotidiana de las familias residentes. Por un lado, las unidades habitacionales ilegales generaron la oportunidad de vivienda para muchas personas pobres; pero, por otro lado, causaron conflictos entre los residentes y desarrollos habitacionales que no estaban de acuerdo con dichas apropiaciones.

Si analizamos los desarrollos habitacionales creados a partir de 2009 mediante el actual gran Programa Brasileño de Producción Habitacional (Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV), podemos observar que las intervenciones y apropiaciones realizadas autónomamente por parte de los residentes siguen siendo muy importantes. En los pocos años de "la ocupación posterior" comienzan a manifestarse las primeras intervenciones que surgen de las prácticas comunes que indican un proceso inicial de la favelización de los desarrollos habitacionales.

En el conjunto habitacional Viver Melhor, construido a través del PMCMV en el barrio de Santa Etelvina, en la zona norte de Manaus, las expresiones de vivir se manifiestan más evidentemente en la zona del estacionamiento, la cual fue transformada en un espacio improvisado de comercio. El número de puestos creció rápidamente porque no existían establecimientos comerciales en el desarrollo habitacional, y también por la falta de fiscalización. Los residentes instalaron un "tianguis" para hacer frente a la falta de mercados, tiendas de ropa, farmacias y otras tiendas y servicios.

En la encuesta que realizó en ese lugar, el Gobierno del Estado de Amazonas identificó 178 puestos. Para abril de 2013 ya estaban en funcionamiento 225 puestos distribuidos en tres cuadras en el conjunto. Según Mesquita (2013), la ocupación ha generado un fuerte contraste entre los edificios planeados y las estructuras improvisadas con lona, madera contrachapada y cartón (fotografía 10). Para la vigilancia del lugar y el funcionamiento de cada barraco se estableció

16 Véase el documental de Dasgar Agens (2005), sobre el surgimiento de barrios pobres del conjunto habitacional Rubem Berta, que se encuentra en las afueras de la ciudad de Porto Alegre.

Fotografía 9
Favelización del conjunto habitacional



Rubem Berta (Porto Alegre).
Fuente: Otro Ángulo Fotografía.

Fotografía 10
Comercio improvisado en la zona de estacionamiento
de viviendas MCMV, en Manaus



Fuente: Bonduki (2014).

una cuota de de R\$ 20¹⁷ semanales, que los locatarios pagarían a una "comisión". La cuota se determinó sin regulación alguna; en cuanto a la red de energía eléctrica de los puestos, es ilegal acudiendo los locatarios a los "gatos" que suelen encontrarse a menudo en las favelas (Andrade, 2013).

Expresiones del vivir similares a las anteriores pueden verse en los desarrollos creados por el PMCMV en la zona Oeste de la región metropolitana de Río de Janeiro, Región Administrativa de Santa Cruz. Ocupados desde enero de 2012, los seis condominios contiguos (Almada, Aveiro, Cascais, Coimbra, Évora y Estoril), ya muestran los primeros cambios en las unidades habitacionales en las zonas colectivas internas y también fuera de los límites físicos de los desarrollos habitacionales.

En 2013, durante el desarrollo de una evaluación relativa a la producción de viviendas del PMCMV (Andrade, 2015a, 2015b), se identificaron pequeñas tiendas, bares, salones de belleza y servicios informáticos que operan dentro de dichas unidades habitacionales (fotografías 11), lo cual representa una violación a las reglas de la Caixa Econômica Federal, órgano que financia y fiscaliza este programa. En las zonas libres que existen entre los bloques de departamentos, se observaron apropiaciones individuales, para jardines, huertos, tendedores de ropa y pavimentación de un área de atención (apoyo) de un bar, instalado en una unidad habitacional de una sola planta.

Fotografías 11

Comercios y servicios desarrollados dentro de los apartamentos (Santa Cruz-Río de Janeiro)



Fuente: Mirko Cecchi (Bellante, 2013).

17 Nota: Los Reales son la moneda brasileña. Un real equivale aproximadamente \$6.19 pesos mexicanos.

Los espacios destinados a expandir la red de carreteras, ubicados frente los condominios, están siendo utilizados también por los residentes para desarrollar actividades comerciales y prestar servicios no legalizados (fotografías 12). Estas estructuras, improvisadas y construidas con materiales de desecho, albergan peluquerías y venta de mercancías para satisfacer necesidades básicas. Los comercios surten a las familias de los seis condominios y a la población circundante inmediata.

Fotografías 12

Tiendas de campaña improvisadas para la prestación de servicios y venta de productos de primera necesidad (Santa Cruz, Río de Janeiro)



Fuente: Acervo CiHabE.

En términos generales, las expresiones del vivir sobrepasan los límites físicos de las unidades de vivienda. Las zonas verdes o los espacios reservados originalmente para el uso y disfrute colectivo son apropiados de manera indiscriminada a través de intervenciones constructivas autónomas para fines residenciales o comerciales particulares. De ahí que los residentes establezcan nuevos usos y formas no previstas de ocupación en las zonas comunes de los proyectos.

Las intervenciones constructivas que expresan las necesidades y formas de vida, así como en las favelas, pueden generar una mejor calidad de vida para aquéllos que las utilizan. En contraste, pueden también hacer surgir espacios inadecuados para la salud y seguridad física de sus habitantes. Por ejemplo, una construcción de nuevos espacios en las unidades habitacionales puede generar condiciones de trabajo que permitan incrementar la renta familiar. Sin

embargo, pueden también comprometer la iluminación y la ventilación natural de los ambientes que los preceden, incrementando los riesgos de que los habitantes desarrollen problemas respiratorios, entre otros. Además, las intervenciones constructivas pueden, del mismo modo, comprometer la habitabilidad en las unidades habitacionales adyacentes.

Las constantes transformaciones de las expresiones de vivir, positivas o negativas, que favelizan los desarrollos habitacionales populares, así como las favelas, legitiman el papel activo de los habitantes en el consumo del "producto" habitación. En este sentido, podemos mencionar la declaración de uno de los administradores de los condominios MCMV de Santa Cruz, relacionada con las preocupaciones de los agentes de la CEF: "Ellos quieren que la gente se adapte a los apartamentos, pero la gente va a adaptar el condominio a nuestro camino."¹⁸ Esta cita refuerza nuestra perspectiva de que los pobres no se muestran como sujetos sumisos o receptores pasivos de la vivienda popular formal. Al contrario, dadas las insuficiencias que caracterizan a la producción habitacional del poder público brasileño, a los pobres se les ha presentado como [re]productores de conocimiento. Poseen un claro potencial para la construcción del hábitat auto-gestionado que la política de vivienda no debe ignorar.

Expresiones del vivir en ocupaciones

El término "ocupación"¹⁹ puede entenderse como la apropiación de los espacios por parte de las personas que viven al margen de los mecanismos formales del mercado de bienes raíces. Las ocupaciones las realizan, generalmente, grupos organizados con el apoyo de los movimientos de lucha por la vivienda; sería el caso, por ejemplo, del Movimiento Nacional de la Lucha por la Vivienda (MNLV, por sus siglas en portugués), la Unión Nacional para la Vivienda Popular (UNVP, por sus siglas en portugués) y el Movimiento de los Trabajadores Sin Techo (MTST). Numerosos movimientos ocupan terrenos en las zonas menos consolidadas de las ciudades, donde la existencia de terrenos baldíos o subutilizados es mayor; otros dan prioridad a la vivienda en las zonas centrales a través de la ocupación de inmuebles ociosos.

¹⁸ Declaración de un administrador judicial de un condominio MCMV (Santa Cruz, RMRI) en entrevista informal.

¹⁹ Hemos adoptado esta definición, utilizada por Mello (2014).

En la discusión de Miagusko (2008) sobre las ocupaciones en Sao Paulo, se puede percibir la extraordinaria organización y agilidad con la que los pobres realizan las ocupaciones. Al referirse a la ocupación de un terreno baldío en la ciudad de Sao Bernardo, el autor describe la acción de cientos de familias sin hogar en busca de una casa propia:

"19 de julio de 2003, de la madrugada del viernes al sábado. Cuatrocientas personas llevan sus pertenencias, bolsas o apenas la ropa puesta y se preparan para ocupar un terreno de 170 000 metros cuadrados, de dimensiones similares al estadio Maracanã. Hombres, mujeres, jóvenes, niños y ancianos llegan sin problemas, en autobuses llenos. En la zona no hay instalaciones. Sólo un terreno baldío, polvo y oscuridad. La operación es rápida y entran al terreno inmenso. Madera, clavos, martillos, vigas y plástico dan forma a la "ciudad" que se convertirá en un campamento en los próximos días. [...] Tres días son suficientes para que el campamento crezca de manera vertiginosa. El rumor de la "invasión" se propaga a las colinas, los callejones y las favelas. [...] Algunos se sienten atraídos por la "revelación". La imagen de la "tierra prometida" es fuerte e incluso parece fomentar la imaginación de los que no tienen tierra o casa (Miagusko, 2008: 18).

Las acciones empleadas para ocupar edificios vacíos siguen tácticas similares a las de las apropiaciones de terrenos vacíos. Sin embargo, los grupos que optan por la ocupación de los edificios en las zonas centrales buscan mayores oportunidades de acceso a los centros de trabajo y a las redes de servicios e infraestructura urbana. Este tipo de ocupación presenta un carácter más significativo relacionado con la fuerza de los grupos organizados, pues además de ser una alternativa a la conquista de la vivienda, es también un acto político de apropiación de un espacio controlado por los intereses de las clases dominantes (Mello, 2014).

Las reclamaciones de carácter urbano, en particular el "problema de la vivienda" expresa los altos niveles de déficit de vivienda, revela indicios de un universo sociológico de dimensiones inciertas y de fuerza ignorada, pero que impulsan los movimientos sociales en torno a las tácticas que proclaman fundar "espacios de resistencia" (Gonçalves, 2012: 13).

En este sentido, las ocupaciones en las zonas centrales (fotografía 13) expresan la reacción de los pobres contra el patrón de segregación socioespacial institucionalizado en el último siglo: las clases altas viven en las zonas con infraestructuras y los pobres en la periferia y en las franjas urbanas. Por lo tanto, los movimientos sociales que han estado ocupando edificios vacíos en las áreas centrales desde finales de los noventa están cuestionando el lugar que las políticas habitacionales pensaron para las clases populares en la ciudad (Mello, 2014: 13).

Fotografía 13
Ocupación Manuel Congo (Río de Janeiro)



De este modo, gracias a las tácticas contra el orden de las clases dominantes, cientos de familias pobres han manifestado sus expresiones de vivir en terrenos baldíos o en edificios vacíos. Más que conseguir un lugar en donde habitar, los pobres han consolidado otras formas de acceso a la vivienda. Se enfrentan, así, al método de producción de vivienda desarrollado por programas como Mi Casa, Mi Vida, que se caracteriza por la baja calidad arquitectónica y urbanística de las unidades habitacionales construidas (Cardoso, 2013; Mello, 2014).

En las ocupaciones, las prácticas comunes, así como las tácticas que manifiestan las expresiones de vivir de los pobres se llevan a cabo de acuerdo con sus aspectos culturales y los recursos disponibles. Las obras se realizan de manera fragmentaria, improvisada y con materiales de desecho. Al igual que en las favelas y en las unidades habitacionales favelizadas, las intervenciones constructivas auto-emprendidas en los espacios físicos de las ocupaciones (de terrenos vacíos o de edificios existentes), pueden lograr resultados satisfactorios; pero también pueden llegar a causar daños a la salud y la seguridad física de los residentes y vecinos.

Fortalezas y debilidades de las expresiones de vivir

Nuestra trayectoria teórica y empírica de estudio de las expresiones de vivir en favelas, desarrollos habitacionales favelizados y ocupaciones, nos llevó a reflexionar sobre las consecuencias para la vida cotidiana y la calidad de vida de los pobres que representan las intervenciones constructivas auto-emprendidas de forma espontánea. A partir de estas reflexiones nos preguntamos qué aspectos pueden hacer que las expresiones de vivir sean favorables o desfavorables para la calidad de vida.

Con ello dirigimos nuestra atención a las fortalezas y debilidades de las manifestaciones constructivas que encarnan y representan los modos de vida de los pobres, a fin de enfatizar los aspectos positivos y negativos que se interrelacionan con los otros dos ejes de nuestra investigación: la política y los programas de vivienda pública y de asesoría técnica. De este modo, el concepto de "vivienda saludable"²⁰ sirve de base para el análisis de tales aspectos. Este

20 Adoptamos la discusión de Cohen (2004) para el uso de este concepto.

concepto, que puede asociarse con "una vivienda adecuada",²¹ lo empleamos a fin de reducir el riesgo de desarrollar un análisis con un enfoque puramente técnico.

La vivienda saludable se define por el diálogo entre la "habitabilidad de la unidad habitacional y la urbana"²² y la promoción de la salud de los residentes, que representa el punto de vista de la calidad de vida y se asocia directamente a los problemas de espacio construido y del entorno circundante, como un sistema que en su totalidad incorpora la función y la utilidad de este espacio para que la vida fluya de manera positiva. Su usufructo se da por un proceso progresivo (continuo) "para la obtención y la creación de entornos saludables." Las reflexiones sobre el poder de decisión de la población acerca de su propia vivienda, y sobre el costo de la construcción, mantenimiento y adecuación de las viviendas, promovieron importantes contribuciones para el desarrollo del concepto de vivienda saludable, elaborado e implementado por las redes internacionales y nacionales²³ (Cohen, 2004: 27).

La habitabilidad de la unidad habitacional y urbana (Bonduki, 2002) refiere a la calidad de vida resultante de la satisfacción de las necesidades físicas, psicológicas y socio-culturales de residentes a través de la promoción adecuada de la comodidad del espacio, teniendo su origen en la ventilación, la iluminación, la construcción, la acústica y los materiales de construcción. Así, el concepto refuerza la discusión sobre el espacio arquitectónico como un lugar de goce, usufructo y construcción de una vivienda saludable. Para Cohen (2004), la flexibilidad, funcionalidad y durabilidad de la vivienda representan importantes

21 Concepto empleado según la discusión de Rolnik *et al.* (2010 y 2011). De acuerdo con esta autora, "una vivienda adecuada va más allá de la mera idea de refugio, un techo y cuatro paredes, que incluye también un medio ambiente saludable, las condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos y las fuentes de ingresos y empleo, entre otros" (Rolnik *et al.*, 2010: 74). En otras palabras, el concepto se refiere no sólo a la vivienda como un objeto físico, sino como una posibilidad de acceso a los medios de vida, a toda la infraestructura, a la educación, a la salud (Rolnik, 2011: 38).

22 Para conceptualizar "habitabilidad urbana y vivienda", Cohen (2004) dice: "El concepto de habitabilidad urbana parte del supuesto de que la vivienda podría ser entendida en su sentido macro, combinando el derecho a la ciudad, es decir, de estar insertada en la red urbana, basada en su relación con la red de infraestructura y la posibilidad de acceso a servicios públicos. Este concepto se refiere a la cuestión de pertenencia al territorio urbano y de la inclusión dentro de un amplio contexto urbano. A través del desarrollo de este concepto, también podría dar visibilidad al ejercicio completo de disfrutar, gozar y construir un espacio con una calidad sana/habitable" (Cohen, 2004: 28). En apoyo a esta definición Cohen (2004) adoptó la discusión de Bonduki (2002).

23 Red Interamericana de Vivienda Saludable; en Brasil existe una Red Brasileña de Vivienda Saludable (Cohen, 2004).

funciones en el concepto de vivienda saludable. A su vez, la habitabilidad urbana, refiere a la inserción de las unidades habitacionales en las zonas urbanas, con acceso a la red de infraestructura básica y a los servicios e instalaciones públicos, para que la vivienda se transforme en el vínculo entre el sentido de pertenencia de la colectividad y el territorio urbano.

Desde esta perspectiva, nos concentramos en la exposición y el análisis de algunos tipos de intervención constructiva auto-emprendida por los pobres. En ellas se identifican las fortalezas (potenciales) y las debilidades de las expresiones de vivir en la vivienda pública, desde los aspectos físicos espaciales y socio-culturales asociados al concepto de vivienda saludable.

La flexibilidad puede reflejarse positivamente en las expresiones de vivir bajo formas distintas pero relacionadas entre sí, en los edificios auto-emprendidos y en las relaciones sociales. De acuerdo con Oliveira (2011:16) las favelas, por ejemplo, se establecen como una "posibilidad de vivienda organizada en la informalidad y se caracterizan por la flexibilidad que le es al mismo tiempo, característica y necesaria." La flexibilidad garantiza el máximo aprovechamiento de las posibilidades de vivienda, así como la viabilidad del desarrollo continuo y del auto-emprendimiento de la vivienda. La flexibilidad también está presente cuando se constituyen las estructuras de organización urbana, las legales y las de mercado, las cuales, a pesar de presentar una cierta influencia de la organización formal, están hechas a partir de normas específicas derivadas del "vacío estatal", y también de la búsqueda de una estructura social constituida por normas más flexibles y más apropiadas para las condiciones de informalidad socioeconómica.

Las fuerzas de las expresiones de vivir se revelan también en el potencial de la construcción autogestionada de los pobres, que se puede asociar con la autonomía y el poder de decisión de los residentes respecto de sus propios espacios de vida. Empleado desde hace mucho tiempo y en gran escala en la construcción, mantenimiento o reajuste urbano y de la vivienda, el potencial de construcción, que se manifiesta en las prácticas (comunes) de auto-gestión y de autoconstrucción autónoma de los pobres, concretó sus expresiones de vivir resultantes de las necesidades y de los deseos²⁴ de sus formas de vida. A modo de ejemplo, indicamos la casa de Osmar Paiva Camelo en el Complejo da Maré, en Río de Janeiro, a través del informe de Berta (2012):

24 Sobre el *habitus* de Bourdieu (1996).

“Desde lo alto de una losa en la Favela de Timbau, en el Complexo da Maré, un militar retirado, Osmar Paiva Camelo, de 52 años, ya se acostumbró a ver gente en los autos, en la intersección de las líneas de color rojo y amarillo, señalando sorprendida hacia su casa (fotografía 14). Y no es para menos. En septiembre del año pasado, comenzó a invertir todos sus ahorros para hacer realidad el sueño de su hijo, Cauã, ahora de 6 años, que quiere vivir en un castillo”.

Cauã veía a lo lejos la construcción de Fiocruz y decía que quería vivir en un lugar como ése. “Como mi casa será suya en el futuro, decidimos hacer la forma del castillo en los cambios que estábamos programando”, relata Osmar.

El primer paso de la reforma fue el proyecto. Quien hizo el diseño que dio origen al castillo da Maré fue la propia Sheila, la esposa de Osmar, quien dio los trazos a una arquitecta pariente suya para que los perfeccionara. Buscaron varios maestros de obra, sin éxito hasta que conocieron a Gabriel de Souza Carvalho, de 25 años, que aceptó la misión de hacer realidad el sueño de Cauã.

El material que compró no es caro. Aquí no hay granito ni mármol. Cada pieza del azulejo cuesta un máximo de R\$10 o R\$11. De acuerdo con Osmar “lo que hace la diferencia en este caso es la mano del albañil”; y señaló que la apariencia exterior del castillo fue posible gracias al acabado dado por Gabriel en las piedras conocidas como Miracema.

Fotografía 14

Papá construyó un “castillo” para su hijo en el complejo de favelas da Maré (Río de Janeiro)



Fuente: Marcelo Piu (Berta, 2012).

“Si podemos poner la escalera en el segundo piso de la losa, vamos a hacer las fiestas de Navidad y de Año Nuevo aquí arriba”, garantiza el jubilado, que ya se ve en el futuro un espacio de alquiler para los turistas si Maré recibe una UPP. (Al reflexionar sobre sus intenciones) Osmar se dividió entre el miedo y la esperanza: “¿Será que la prefectura querrá embargar mi obra?” (Berta, 2012).

El potencial para la construcción autogestionada podría ser considerado potencial en la construcción colectiva de los espacios de vida de los pobres y de la ciudad. Sin embargo, ha tomado otras direcciones a medida que el mercado inmobiliario se consolida en los asentamientos informales, como los barrios pobres por ejemplo. En las últimas décadas, las acciones de ayuda mutua que fortalecieron la capacidad de organización de la comunidad han cambiado. Según Oliveira (2011), en las dinámicas sociales de las favelas cuanto mayor es la vulnerabilidad de la familia, mayor es su necesidad de alinearse a las redes sociales. De acuerdo con este autor:

A pesar de que se ejerzan en la red, y por lo tanto se dispersen y se difundan en el espacio, los mecanismos de ayuda pueden también conferir prestigio y legitimidad para el ejercicio de la autoridad. De esta manera, “los miserables no esperan la generosidad de los residentes de la favela como para ser solidarios, pero los equipos existentes en el microsistema de la favela hacen que sea obligatorio para los líderes ayudar a los puntos más débiles de aquéllos que pertenecen al territorio. Esta es la solidaridad basada en el territorio que representa el mantenimiento; en última instancia, la propia noción de “comunidad”, aunque insuficiente como concepto, es perfectamente activa y recurrentemente utilizada por los habitantes de las favelas (Oliveira, 2011: 2016).

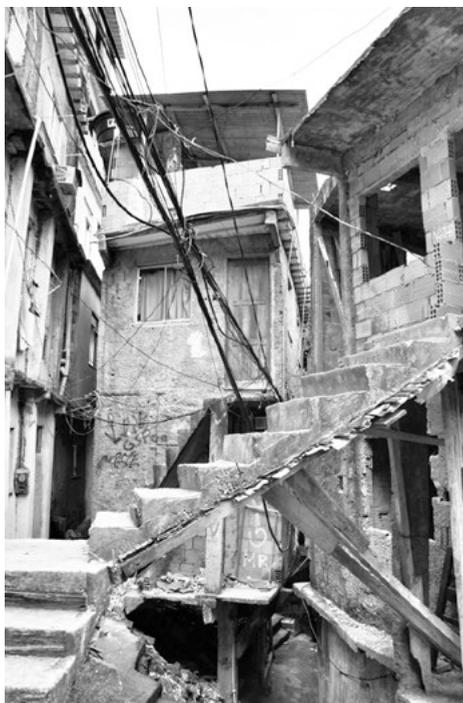
A las obras autogestionadas, ejecutadas de forma individual o colectiva, no se agrega un repertorio técnico y teórico que pudiera mejorar significativamente la calidad de los espacios de vida de los residentes y contribuir a la construcción de lenguajes y soluciones arquitectónicas y urbanas más consistentes con las diferentes realidades sociales, ambientales y tecnológicas del Brasil. La falta de acceso al repertorio técnico y teórico y la necesidad (o resistencia) de eludir las reglas impuestas por el sistema dominante, resulta en que muchas intervenciones constructivas debilitan la salud y la seguridad física de los pobres.

Por lo tanto, en las expresiones de vivir las fragilidades se relacionan con los aspectos de riesgo que separan los espacios de la vida popular del concepto de vivienda saludable. Según Cohen (2004), los factores constructivos del riesgo que

son más comunes en los asentamientos espontáneos²⁵ son la humedad, las infiltraciones, el golpe de calor (causado por la mala cobertura), la acumulación de polvo y residuos (agravada por la falta de acabados), problemas de accesibilidad y ergonomía (por ejemplo, callejones y escaleras muy altas) (fotografía 15). Otros elementos de riesgo son el empleo de materiales de construcción contaminantes (de origen químico, biológico y por radiación), ambientes carentes de iluminación o ventilación natural durante largos periodos y zonas de acumulación de agua que resultan en la proliferación de insectos transmisores de enfermedades, como el caso del mosquito del dengue.

Fotografía 15

Callejones y escaleras en Rocinha (Río de Janeiro)



²⁵ El término espontáneo debe entenderse en este estudio como una representación de lo que la población hace de modo independiente, sin el apoyo o incluso sin el permiso del gobierno.

La precariedad que es característica habitual de las estructuras e instalaciones clandestinas en las favelas, el surgimiento de barrios marginales y las ocupaciones, podrían dar origen a accidentes fatales, como pudieran ser el colapso de losas sobre las personas, o incluso el colapso de edificios enteros (Salazar, Stroher y Grazia, 2014). Los "gatos" (fotografía 16) son, asimismo, prácticas de riesgo, pudiendo llegar a provocar cortos circuitos que, entre otros prejuicios, pueden generar incendios que pueden propagarse fácilmente en áreas densamente pobladas, como son las favelas. Además de incendios, las instalaciones clandestinas de este tipo puede causar la muerte de personas que sin querer toquen los alambres expuestos.

Fotografía 16
Acerca de las conexiones clandestinas (o "gatos")
en la red eléctrica

Sábado, 30 de abril de 2011

O GLOBO

O PAÍS • 9

Mais de meio milhão de casas têm luz clandestina

Censo mede pela primeira vez os 'gatos'; no Rio, mais de 65 mil domicílios têm acesso a energia por 'outras fontes'

Seima Schmidt, Cássia Almeida e Odilon Rios

• RIO • MACEIO. No Censo 2010, pela primeira vez, o IBGE conseguiu medir as ligações irregulares de luz no Brasil. São mais de meio milhão de casas, precisamente 550.612 lares, que têm luz, mas não estão ligados a uma companhia distribuidora. Além disso, outros 729.512 domicílios vivem às escuras, sem luz nem de gato — situação mais comum no Nordeste, onde 2,27% dos lares não têm acesso à energia elétrica, contra 1,27% da média nacional. O Estado do Rio chama a atenção pelo número de gatos. São mais de 65 mil domicílios que têm acesso à energia elétrica por "outras fontes", ou seja, via gato — 1,2% do total, contra 0,97% da média nacional.

Na Light, energia furtada é igual à produção de Andaraí
São a Light, que atende a quatro milhões de clientes em 31 municípios do Estado do Rio de Janeiro, calcula um índice de perdas de mais de 5,3 mil



RESPONSÁVEL POR um acampamento em Sepetiba, onde vivem 108 famílias, José Carlos Barreto tem luz porque puxa energia de uma padaria

Em 899 mil lares, portas fechadas

• Dos 57 milhões de domicílios do Brasil, 899 mil foram considerados fechados pelo IBGE, ou seja, não foram recenseados. São locais em que não foram encontrados moradores na data da visita do recenseador. Mas, segundo o presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, mesmo para esses lares foi estimado um número de moradores. Nunes admitiu que ele próprio não foi entrevistado pelo Censo 2010.

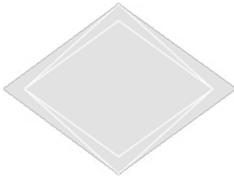
— Na minha própria casa, eu não fui entrevistado. Mas aquela informação foi anotada, não foi feita a entrevista e, depois, nós estimamos essa população (dos domicílios que não foram

Fuente: O Globo, 30 de abril de 2011 (citado por Oliveira, 2011).

A partir del presente análisis de las fortalezas y debilidades de las expresiones de vivir en la vivienda pública, buscamos comprender los aspectos que pudieran mejorar la calidad de vida de los pobres, y también los que puedan poner

en peligro su salud y seguridad física. Debemos señalar (y asumir), sin embargo, la enorme complejidad de este intento por identificar qué puede ser mejor o peor para los habitantes de las favelas, de los desarrollos habitacionales favelizados y de las ocupaciones. Para empezar a abordar tan complejos aspectos y fundamentar de mejor manera este análisis, adoptamos el concepto de "vivienda saludable" (Cohen, 2004).

El concepto de las expresiones de vivir delineado en base a las de "invencciones cotidianas" (Certeau, 2008) y de carácter "fragmentario" (Jacques, 2001), se presentó como un tema relevante y complejo que puede explorarse con mayor profundidad. Sin embargo, para este estudio son suficientes las razones y el contexto de las prácticas socio-espaciales comunes que transforman constantemente los espacios de vida y también las ciudades. Con este análisis reflexionamos para debatir acerca de los otros dos ejes de esta investigación: políticas, leyes y programas de vivienda, y asesoría técnica.



Capítulo dos

Política, legislación y programas de vivienda pública (2003-2015)

Este capítulo se refiere al estudio de las acciones gubernamentales destinadas a la producción y mejora de la vivienda popular brasileña en nuestros días. A través de un análisis documental que incluye la revisión de normas, leyes, libros, tesis, disertaciones y otras publicaciones, abordamos la estructura política e institucional para la operación del sistema de producción de vivienda formal, así como la dinámica y los intereses externos que influyen en sus actividades. El análisis abarca doce años que inician en el año 2003, cuando se instala el Ministerio de las Ciudades (MCidades), organismo federal responsable del sector de la vivienda pública, y culminan en 2015. Teniendo en cuenta el análisis de las interrelaciones entre los ejes temáticos de esta investigación, primeramente sobre los marcos más relevantes en este periodo, a saber el Ministerio de las Ciudades, la “nueva” Política de Vivienda (NHP), el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Fondo Nacional de Interés Social (SNHIS-FNHIS), el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el Plan Nacional de la Vivienda (PLANHAB), la Ley de Asistencia Técnica y el Minha Casa, Minha Vida²⁶ (PMCMV) (cuadro 1).

26 Red integrado por once grupos de investigación que analizan la producción de PMCMV en seis estados de Brasil, en el periodo de 2012 a 2014.

Cuadro 1

Orden cronológico de la creación de instrumentos legales y reglamentarios de la vivienda popular, desde la primera administración del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério das cidades		SNHIS-FNHIS		PlanHab, Ley Núm. 11 888	
2003	2004	2005	2007	2008	2009
	PNH		PAC		PMCMV

Fuente: Ministerio de las Ciudades, información preparada por el autor.

Para profundizar teóricamente sobre la cuestión política de la vivienda, se adoptaron los conceptos de Bourdieu (2006) y Certeau (2012). Del texto “Las estructuras sociales de la economía”, de Bourdieu, se retoman los conceptos de “habitus” y “capital simbólico”, referidos a las acciones, decisiones y comportamiento de los agentes sociales que contribuyen a una conformación basada en sus preferencias y atribuciones simbólicas. En otras palabras, en esta discusión Bourdieu pone de relieve el valor simbólico de las preferencias de los agentes, asignado dependiendo de las opciones disponibles que ellos tienen, señalando los aspectos ligados a sus decisiones, dirigidas más allá de lo que es lo racionalmente más ventajoso, y resaltando la importancia de las acciones del Estado en la economía y la sociedad, particularmente por su capacidad para intervenir en la formación del mercado de la vivienda a través de diferentes organismos y agencias. Según Bourdieu:

En efecto, mediante la inclusión de todas las formas de regulación y ayuda financiera destinada a favorecer una u otra forma de realizar las preferencias en materia de alojamiento, de ayuda a los constructores y a los particulares, como préstamos, exenciones, créditos subvencionados, entre otros, el Estado —y quienes están en condiciones de imponer sus puntos de vista a través de él— contribuyen de manera muy significativa a producir el estado del mercado de la vivienda, orientando directa o indirectamente las inversiones financieras

—y también afectivas— de las diferentes categorías sociales en materia de vivienda, (Bourdieu, 2006: 33).

El libro “Cultura en plural”, de Certeau, que aborda aspectos relacionados con la construcción de una nueva política para el sector cultural en Francia en la década de 1970, contribuyó con su discusión sobre la necesidad de pensar acerca de las políticas públicas para que se adapten a los ciudadanos (independientemente de su condición socio-cultural), y no en el sentido inverso. Por lo tanto, para analizar la política pública de vivienda de Brasil fue necesario observar el “lugar” en el que se estableció y el contexto en el que se implementó.

Antes de discutir el contexto político actual de la producción habitacional promovida por el poder público, se ofrecen algunas experiencias a nivel municipal y estatal que influyeron en la creación de los instrumentos de política nacional en los que se anticipaba la participación y la prestación de servicios técnicos gratuitos para la vivienda pública, como la Política Nacional de Vivienda y la Ley de Asistencia Técnica.

Antecedentes

La Compañía de Desarrollo de la Comunidad (CODESCO) representó una de las primeras iniciativas de asistencia técnica para realizar acciones conjuntas y promover el intercambio de conocimientos. La CODESCO fue creada en 1968 en el estado de Guanabara para desempeñar funciones ejecutivas tales como la coordinación y la definición del marco legal y financiero de los procesos de urbanización de las favelas. Sus objetivos principales se orientaron a garantizar el reconocimiento de los derechos de la población pobre e integrar las favelas a la ciudad formal, buscando alternativas para desarrollar una gestión participativa y respetuosa de la dinámica local (Santos, 1981).

La CODESCO era un organismo público de capital mixto cuya función era promover el establecimiento de las condiciones financieras y ejecutivas para realizar las etapas de urbanización comunitaria, así como el análisis de las posibilidades de endeudamiento de los residentes, a fin de que las líneas de financiamiento del Banco Nacional de la Vivienda (BNH) se activaran. Según Silva (2000), el Banco fue diseñado para trabajar en el ámbito estatal relacionado con la vivienda popular en Río de Janeiro, dirigiendo sus acciones exclusivamente a la urbanización

de las favelas. Brás de Pina fue la primera experiencia impulsada por un marco político-institucional, de manera que su viabilidad fue asegurada mediante la asignación de recursos del gobierno estatal.

A pesar de las dificultades a las que se enfrentó el equipo de Quadra Arquitetos Associados,²⁷ en 1971 se concluyeron varias obras e intervenciones urbanísticas: 75% de los edificios ya tenían mampostería y la favela se integraba a los barrios adyacentes de clase media. Sin embargo, la integración no se reflejó en otras prácticas no supuestas y la gentrificación. Al darse cuenta de los gastos y de la burocracia que rodeaba al modo formal de habitar, un número considerable de familias vendieron sus derechos a otras personas. A su vez, la mayoría de las familias que en efecto permanecieron llevaron a cabo intervenciones constructivas con fines especulativos que no coincidían con el plan de ocupación y la densidad esperada. Se construyeron tiendas, garajes, cuartos para alquilar, incluso con las restricciones e imposiciones hechas por CODESCO (Santos, 1981).

A partir de la vinculación entre la Unión de Arquitectos y el Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía de Río Grande del Sur (CREA, RS), en 1976 se creó el Programa de Asistencia Técnica para la Casa Económica (RETA), que tenía como objetivo proporcionar asesoría técnica a la población pobre de Porto Alegre. En su propuesta se determinó también la creación de un cuadro de agentes técnico-profesionales para satisfacer las demandas de las familias pobres, "como una especie de SUS de Arquitectura y Urbanismo." La RETA quedaría transformada en el Proyecto de Ley Nacional Núm. 6.223/02) por parte de uno de sus fundadores, Clovis Ilgenfritz; más tarde culminaría en la Ley Núm. 11.888/2008 (Cunha, Arruda y Medeiros, 2007: 156).

En el contexto de la Reforma Urbana, la RETA se concibió con el objetivo de viabilizar la asistencia técnica para vivienda a personas o grupos organizados que carecían de recursos financieros. El programa se financió principalmente con recursos del Gobierno Federal a través de la Caja de Ahorros Federal, admitiendo también recursos de otros organismos y entidades. El papel de agente promotor era del gobierno en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), además de las organizaciones representativas de los profesionales de la arquitectura y el urbanismo; mientras tanto, el municipio era responsable de la gestión misma del programa. A los beneficiarios de la RETA se les clasificó como: a) familias o grupos

27 La oficina de asistencia técnica proporcionaba servicios a las comunidades cariocas residentes en las favelas, incluso antes de la creación de CODESCO (Santos, 1981).

de hasta tres personas que percibían un ingreso mensual total de hasta cinco salarios mínimos; o b) grupos de más de tres personas que percibían ingresos mensuales per cápita inferiores a una vez y media el salario mínimo.

Entre las directrices del programa se incluía la optimización y calificación del uso y del aprovechamiento racional del espacio construido y su entorno, los recursos humanos, económicos y técnico-constructivos necesarios para la casa, y de la calidad de vida de los beneficiarios. Para ello se había previsto, asimismo, la creación de un cuadro de agentes técnicos profesionales orientado a satisfacer las demandas de las familias pobres.

Sin embargo, algunas contradicciones escaparon a las intenciones de la propuesta, sobre todo cuando en su justificación se menciona a la RETA como "sus Arquitectura" (Cunha, Arruda y Medeiros, 2007). Si la RETA fue realmente pensada para que funcionara como el sus de la salud pública, los beneficiarios no deberían limitarse a un único acceso a los servicios de asesoría técnica (desde el proyecto hasta la construcción), como se menciona en el apartado 1 del artículo 6, que a la letra dice: "Cada beneficiario tendrá derecho a un solo programa de atención-RETA" (Proyecto de Ley Nacional Núm 6.223/02, 2002). A nuestro entender, esta restricción no tomó en cuenta la dinámica constante de transformación de los espacios de vida de los pobres, abordada por arquitectos y urbanistas tales como John Turner, Carlos Nelson Ferreira dos Santos y Lucien Kroll, por ejemplo, incluso antes de la aprobación de la RETA como proyecto de ley.

Otro punto débil del programa de asesoría técnica de la RETA se advertía en la falta de cumplimiento de los aspectos del suelo de la vivienda popular. El artículo 20 indicaba, por ejemplo, que la RETA podría satisfacer las demandas de los "alrededores" de las viviendas; además, se consideraba la necesidad de urbanización y reurbanización de núcleos urbanos, villas o favelas, sólo donde ya se había asegurado la regularización del suelo. En el artículo 6, y por lo que hace a la propiedad de la tierra, no se esclareció ni se determinó la asistencia técnica para los problemas de posesión, que es un tema bastante común en las demandas de los beneficiarios, tal y como lo advierte en sus trabajos Charles Nelson Ferreira dos Santos (1981).

En la década de 1980, Brasil se enfrentó a una grave crisis económica que causó, en 1986, la extinción del BNH, entre otros acontecimientos políticos y financieros. Como resultado, el periodo se caracterizó por la ausencia de una política nacional de vivienda de interés social, que se asocia con el proceso de fragmentación urbana de las ciudades brasileñas, así como con la producción

informal de vivienda en las favelas, y los asentamientos informales y precarios, que también mostraron un aumento considerable (Batería, Barboza, Delecave, 2014). En este contexto se llevaron a cabo experiencias específicas, más significativas, en los ámbitos municipal y estatal en grandes ciudades y regiones metropolitanas como en el caso de Río de Janeiro, Belo Horizonte y, especialmente, Sao Paulo.

Una de tales experiencias fue el Proyecto Mutirão, implementado en Río de Janeiro a principios de 1980. Dicha iniciativa marcó la reanudación de las intervenciones urbanas en las favelas de la que por ese entonces era la capital del país. La propuesta del Proyecto Mutirão se basaba en el desarrollo de proyectos de urbanización de favelas por parte de equipos multidisciplinarios y residentes, que abarcaban desde el diseño proyectual participativo hasta la implementación de las intervenciones a través del esfuerzo conjunto. Se buscaba consolidar el destacado papel de los residentes que participaban en las acciones de urbanización. Además de los proyectos de infraestructura, instalaciones comunitarias y pavimentación, se implementaron, a través de este esquema, programas de generación de empleo de ingresos y formación profesional (Batería, Barboza y Delecave, 2014).

Del mismo modo, fue a través de un vínculo entre la Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que se llevaron a cabo, igualmente, labores de educación comunitaria, saneamiento básico y acciones preventivas de salud en las favelas. Estas tareas se realizaron en dos fases: la primera (1981-1984) presentó las acciones de participación más expresivas que la segunda (1984-1988). A partir de 1987 el programa tuvo tres ejes de acción: obras, educación sanitaria y reforestación, operando hasta 1988.

Al finalizar la década de 1980, con la elección de varios gobiernos municipales progresistas con perfil democrático popular (coherente con el momento post-Constituyente), se difundieron experiencias de autogestión para la producción de viviendas de interés social. Entre 1989 y 1992 se efectuó en Sao Paulo uno de los experimentos más significativos que retomaron medidas importantes, tales como la creación del Fondo de Atención a la Población Residente de Vivienda Subnormal (FUNAPS)-Comunitario (FUNACOM), que dio lugar a 93 acuerdos con grupos de familias organizadas en asociaciones comunitarias, con el propósito de construir viviendas con el esfuerzo colectivo y la autogestión (Ferreira, 2013). Esta acción, junto con otras directrices políticas y administrativas destinadas a

la vivienda de interés social (HIS), ampliaron y mejoraron la organización auto gestionada de los movimientos sociales en Sao Paulo.

Para el desarrollo de una política municipal participativa, se definió una línea de acción para la Superintendencia de la Vivienda Popular (HABI) de la Secretaría Municipal de la Vivienda (SEHAB), cuya prioridad era atender a las familias organizadas en asociaciones y movimientos aislados, con el fin de estimular la participación popular en la conquista de la vivienda (Ferreira, 1998). Así, se estructuraron dos modalidades principalmente: la construcción de habitaciones de interés social y la acción en las favelas (incluidas las cuestiones de regularización de la tenencia de la tierra).

La democratización en la concepción política, el respeto por el medio ambiente, la descentralización y la participación popular en las decisiones administrativas, así como la inserción de la asesoría técnica específica para el diseño y ejecución de la construcción de viviendas, la priorización del transporte público y la preferencia por las pequeñas obras, fueron alternativas adoptadas en oposición a la política de "centro-desarrollista" del gobierno federal. Por lo tanto, se negó también el estándar de la vivienda difundido hasta entonces, por lo general vinculado con los conceptos de lo que se conoce como "Arquitectura moderna" en Brasil.²⁸

Los avances en la calidad de producción de las viviendas de esta gestión pueden estar asociados también con las propuestas de la Secretaría de Vivienda, donde se desempeñaban arquitectos como Nabil Bonduki (Superintendente de Vivienda), Erminia Maricato (Secretaria de Vivienda) y otros profesionales que participaron en las acciones y discusiones de la reforma urbana.

Otra contribución fue la innovación en la forma como se gestionaron proyectos habitacionales populares, precisamente mediante la autogestión, que se asoció con mejores resultados arquitectónico-urbanísticos de los proyectos realizados. En este contexto, la asesoría técnica implementada con base en las experiencias de las cooperativas habitacionales autogestionarias en Uruguay, fue una herramienta importante para mejorar la calidad de los espacios de vivienda. Según Ferreira (1998):

28 Aunque hay proyectos de vivienda considerados de buena calidad arquitectónica-urbanística, en el medio profesional y académico, desarrollado por los arquitectos modernistas brasileños, como por ejemplo, los proyectos habitacionales conocidos como "Pedregulho" y "Minhocão" de Affonso Eduardo Reidy, y los conjuntos habitacionales de los Institutos de Jubilaciones y de Pensiones (IAPS) (Bonduki, 2014).

Con la institucionalización del esfuerzo colectivo autogestionado, a partir de la definición de la interrelación "Gobierno/Asesoría Técnica/Asociaciones Comunitarias" que pasaría a regir la construcción de los conjuntos habitacionales financiados por el Programa Funaps-Comunitário (FUNACOM), se multiplicó la importancia que adquirieron estas asociaciones. La relación feliz entre las Asesorías y las Asociaciones, desde las discusiones del proyecto hasta la ejecución de las obras, le da a este grupo de técnicos una carga muy diferente de responsabilidad de aquella a la que se sometió una firma de arquitectura o una constructora, cuando se le encargó la construcción de viviendas convencionales (Ferreira, 1998: 23).

A pesar de la evidente mejora de la calidad arquitectónica y urbanística de los proyectos habitacionales, concebidos generalmente a pequeña escala, el proceso de ejecución mostró el desgaste debido a la extensión del periodo de construcción de las obras (característica del grupo de trabajo), agravado por las interrupciones en la transferencia de fondos por parte del ayuntamiento, por las dificultades y limitaciones de orden político y económico.

El ascenso de grupos sociales, además de la ruptura con los propósitos de la gestión anterior por la nueva administración de "izquierda" (Partido de los Trabajadores), representó un escenario de gran tensión política en aquel momento. La gestión municipal, dirigida por Luiza Erundina, se enfrentó igualmente a las imposiciones del gobierno federal "centro-desarrollista" para implementar su propuesta de gestión democrática, limitándose exclusivamente al uso de los subsidios del sector financiero municipal (Bonduki, 1998). Después de la preparación del Plan de Acción Inmediata, a la SEHAB se le dificultó la implementación de los proyectos de vivienda y las intervenciones urbanas, lo que demostró el distanciamiento entre las propuestas y proyectos de campaña y el plan de cumplimiento.

Si se analizan únicamente los números, la producción de viviendas en la gestión de Luiza Erundina no fue significativa. Sin embargo, el papel del poder municipal en la solución del déficit de vivienda era muy claro, consolidándose como una referencia por los esfuerzos dedicados a una descentralización que presentaba resultados de mayor calidad habitacional.

Según Bonduki (2014), la administración municipal encabezada por Erundina en Sao Paulo se convirtió en una referencia nacional para la producción de viviendas, ya que además de las maniobras políticas y económicas en favor de la participación popular los proyectos destacaron igualmente por su diversidad, calidad arquitectónica y nuevas formas de integración urbana. Frente

a estas consideraciones, los gobiernos de Luiza Erundina pueden entenderse como “un paso adelante” en un intento por mejorar el producto de vivienda a través de la participación popular y las acciones de asesoría técnica. Al día de hoy, su gestión representa una referencia, pues generó importantes desarrollos en el marco político y económico nacional a favor de los movimientos de lucha por la vivienda.

Otra iniciativa vinculada con la prestación de servicios gratuitos para la vivienda popular en los asentamientos precarios, y aplicada por el nivel municipal del gobierno, fueron los Centros de Orientación Urbanística y Social (POUSOS) y los Centros de Orientación Técnica (POT). Ambos proyectos se concibieron e insertaron en la estructura de la Secretaría Municipal de la Vivienda (SMH) de Río de Janeiro en 1996; al año siguiente entraron en funcionamiento. Los POUSOS fueron aplicados en las favelas urbanizadas, principalmente por parte del Programa Favela-Barrio; en lugares no urbanizados se instalaron los POT (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2009).

Según Magalhães, (2011, 2014), los POUSOS fueron creados para orientar la ejecución de intervenciones constructivas y el uso de los equipos disponibles, y realizar una vigilancia urbana y edilicia que controlara la expansión horizontal o vertical de las construcciones. Sus funciones abarcaban promover el desarrollo de la legislación edilicia para cada una de las favelas donde se llevaran a cabo las obras de urbanización. Para el funcionamiento de cada POUSO se integraron equipos con un arquitecto-urbanista o ingeniero y un profesional del área social, además de los agentes comunitarios. De ahí que los centros se constituyeran como vehículos para coordinar las acciones del municipio en las favelas.

Las directrices y funciones asignadas a los POUSOS, que se instauraron en gran número,²⁹ eran, de cierta manera, impositivas y se articulaban poco con las dinámicas y aspiraciones de las personas afectadas. Los trabajadores sociales y técnicos responsables de la obra social y educativa, por ejemplo, tenían la encomienda de propiciar cambios en el comportamiento de los residentes en relación con su espacio de residencia, a fin de cumplir el objetivo principal orientado a la integración de las favelas a la ciudad formal como nuevos barrios (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2009).

29 De acuerdo con los datos del Tribunal de Justicia de Río de Janeiro (2009), se establecieron 32 oficinas descentralizadas del Ayuntamiento, de las cuales 30 eran POUSOS y 2 eran POT. A través de estos centros se dio atención (parcial) a 61 comunidades ubicadas en las cinco áreas de planificación del municipio.

Estas y otras experiencias³⁰ llevadas a cabo por los gobiernos municipales y estatales en varios estados de Brasil durante el periodo de debilitamiento de las políticas sociales, fueron, de cierta forma, una expresión de los derechos constitucionales que se evidencian a través de la actuación de los equipos multidisciplinarios con los movimientos sociales al interior de las viviendas populares.³¹ En particular, la experiencia de la gestión municipal del periodo de 1989 a 1992 en Sao Paulo, fortaleció los movimientos sociales, que a su vez reivindicaron de manera más efectiva el derecho a una vivienda digna.

Algunos profesionales que participaron en esta gestión se han relacionado con la creación y ejecución de otros proyectos importantes, tales como el Proyecto Moradia, que se realizó en 1999 bajo la gestión del Instituto de la Ciudadanía, representando una propuesta frente al problema que representa la vivienda en Brasil. Las directrices establecidas por los coordinadores de este Instituto dejaron en claro que el programa no formaba parte de campaña presidencial alguna; en cambio, se trataba de integrar una estrategia global que involucrara a todos los niveles de gobierno, al sector privado, a ONG, universidades, movimientos sociales y otros. Su objetivo consistía en que la vivienda se convirtiera en una prioridad nacional buscando, en un periodo que la propuesta determinaría, asegurar a todo ciudadano brasileño una vivienda digna. "Este reto, por tanto, no era una tarea exclusiva de un gobierno, sino que requeriría el cumplimiento de un conjunto de acciones de todos los sectores de la sociedad comprometidos con la propuesta" (Bonduki, 2010: 90).

A partir del Proyecto Moradia, en 2003 se creó el Ministerio de las Ciudades, organismo promotor de la producción de viviendas para todo el país.

Contexto político actual de la producción de vivienda formal

La creación del Ministerio de las Ciudades (MCidades) culminó en una serie de acciones políticas y de regulación destinadas al desarrollo urbano y a la construcción de vivienda pública. Su creación representó, además, la ruptura de un gran periodo de debilitamiento de las políticas públicas, a partir de la extinción del Banco Nacional da Habitação, o BNH, a mediados de la década de los ochenta

³⁰ Véase: Cunha, Arruda y Medeiros (2007).

³¹ Este aspecto se retoma en el capítulo 3 del presente texto.

(Bonduki, 2008). En el ámbito de la vivienda popular, el contexto urbano de los 17 años anteriores a la creación de MCidades se caracterizó por el crecimiento de las favelas y de los asentamientos autoconstruidos, frecuentemente establecidos de manera irregular en las zonas periféricas de las ciudades que carecían y carecen de infraestructura. Según Bonduki:

Con el final del BNH, se perdió una estructura de carácter nacional que, bien o mal, había acumulado una enorme experiencia en el campo, formando técnicos y financiaba la mayor producción de viviendas en la historia del país. La política de vivienda del régimen militar podría estar equivocada [...], pero era articulada. [...] En la reestructuración de la democracia (en los años 1990), en lugar de una transformación, se produjo un vaciamiento y se puede decir que propiamente dejó de existir una política nacional de vivienda. Entre la extinción del BNH (1986) y la creación del Ministerio de las Ciudades (2003), el sector del gobierno federal responsable de la gestión de la política de vivienda se subordinaba a siete ministerios o estructuras administrativas diferentes, caracterizados por la discontinuidad y la falta de estrategias para abordar el problema (Bonduki, 2008: 75, complemento y subrayado propios).

MCidades fue formulado en base al Proyecto Moradia que, a su vez, fue elaborado por expertos y líderes sociales convocados por el presidente de la ONG Instituto Ciudadania, Luiz Inacio Lula da Silva. Su creación, por lo tanto, se vinculaba con "este movimiento social urbano que comenzó en la década de 1970 y que acumuló fuerzas en las siguientes dos décadas en la lucha por la democratización del país y la reforma urbana". El Ministerio fue diseñado para articular políticas sectoriales, enfrentar cuestiones urbanas y promover condiciones favorables para la aplicación de los instrumentos de planificación urbana y la provisión de vivienda (Maricato, 2006: 214).

Los primeros años de operación del Ministerio se caracterizaron por un amplio proceso participativo. A través de MCidades se organizaron las Conferencias Nacionales de las Ciudades, en 2003 y 2005, en donde se discutieron y formularon acciones para la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), a las que están vinculadas las políticas urbanas y de vivienda (Bonduki, 2010). Según Maricato:

Las conferencias nacionales fueron precedidas por conferencias municipales y estatales para discutir las tesis y propuestas preparadas con anterioridad, así como elegir a los delegados a la conferencia nacional. Alrededor de 2 800 delegados (de movimientos sociales, asociaciones empresariales, sindicatos, investigadores, universidades, ONG, profesionales de la arquitectura, la ingeniería y la geografía y también de las instituciones gubernamentales y legislativas) asistieron a las reuniones nacionales. El Consejo de las Ciudades, electo en la primera conferencia nacional, y las cuatro Cámaras Técnicas que lo componen [...] comenzaron a funcionar a principios de 2004. El Consejo aprobó las propuestas de las políticas nacionales de vivienda, saneamiento ambiental, tráfico, movilidad y transporte urbano [de MCidades]. También se aprobó la Campaña Nacional para los Planes Generales de Participación y el Programa Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, entre otras cuestiones (Maricato, 2006: 215).

MCidades fue estructurado en torno a tres grandes problemas sociales relacionados con el territorio urbano, a saber: el saneamiento ambiental, el transporte de la población urbana y la vivienda. Durante su formulación, las discusiones apuntaron al tema del suelo como un aspecto importante para el desarrollo urbano. De ahí la creación de cuatro secretarías nacionales dirigidas a enfrentar estos problemas de forma coordinada (Maricato, 2006; Bonduki, 2010).

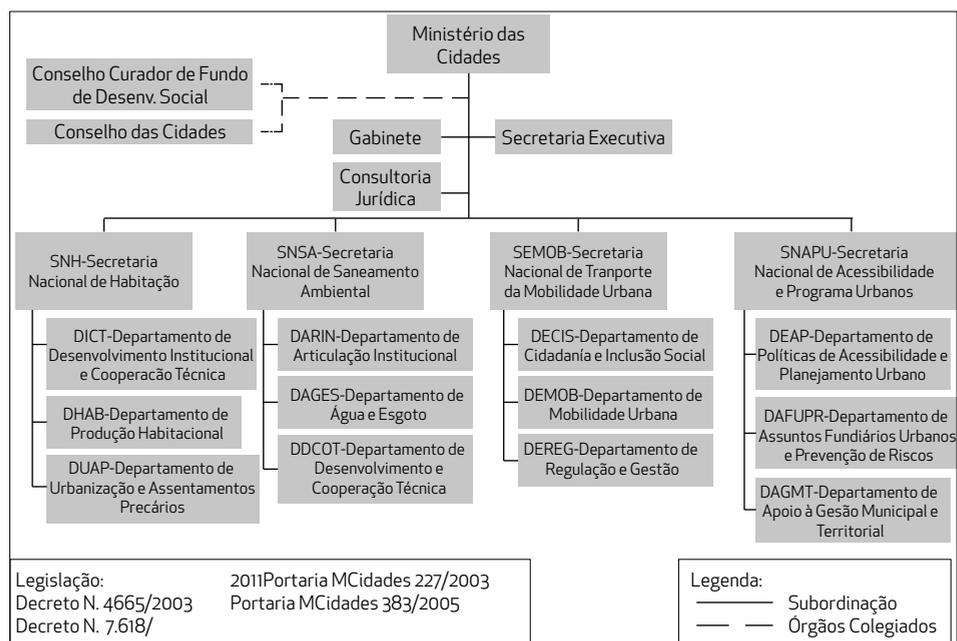
En el organigrama de MCidades (figura 2), se puede observar la estructura operativa básica, las jerarquías y las presuntas articulaciones de los sectores y de las cuatro Secretarías Nacionales (Secretaría Nacional de la Vivienda, Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental, Secretaría Nacional de Transporte y Movilidad Urbana y la Secretaría Nacional de Accesibilidad y Programas Urbanos). A través de sus varios departamentos, las Secretarías citadas implementaron las políticas y los planes nacionales específicos.

De acuerdo con información oficial del MCidades³² la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental (SNSA) tiene como misión garantizar los derechos humanos fundamentales de acceso a agua potable y la vida en un medio ambiente sano, tanto en las zonas urbanas como las rurales, conforme a los principios fundamentales de universalidad, equidad e integridad. A la Secretaría Nacional de Transporte y Movilidad Urbana (SEMOB) le compete, entre otras funciones,

³² La información oficial aparece en el sitio web del Ministerio de las Ciudades: www.cidades.gov.br/acesoainformacao/index.php/institucional/mincidadesinstitucional.html. Acceso el 9 de mayo de 2015.

Figura 2

Organigrama del Ministerio de Ciudades



Fuente: Ministerio de las ciudades (s/d), modificado por el autor.

formular, proponer para monitorear y evaluar la Política Nacional de Movilidad Urbana e integrarla con otras políticas orientadas al desarrollo sostenible. La Secretaría Nacional de Accesibilidad y Programas Urbanos (SNAPU) fue creada para operar la planificación territorial urbana, priorizando la política de suelo de los municipios, con la misión principal de promover y mantener el funcionamiento del Estatuto de la Ciudad (Ley Núm. 10.257/2001).

La Secretaría Nacional de la Vivienda (SNH), que destacamos en este estudio, promueve el acceso universal a la vivienda, así como las actividades de coordinación y apoyo de actividades relativas a la vivienda en el Consejo de las Ciudades (ConCidades³³). La SNH también es responsable de formular, proponer, supervisar

33 El ConCidades, establecido en 2004, se presenta como una importante herramienta de gestión democrática de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU. Se formuló para constituirse en un órgano colegiado de carácter deliberativo y consultivo, formando parte de la estructura del Ministerio de las Ciudades, cuyo propósito es analizar y proponer lineamientos para la formulación e implementación de la PNDU, así como supervisar su ejecución (Brasil, 2004).

y evaluar los instrumentos para la implementación de la "nueva" Política Nacional de Vivienda (PNH), de manera articulada con las otras políticas e instituciones dedicadas al desarrollo urbano. En esta perspectiva, el PNH propone el desarrollo urbano integrado, en el cual la vivienda no se limita a la casa, sino que incorpora, además, el derecho a la infraestructura, al saneamiento ambiental, a la movilidad y al transporte colectivo, al equipamiento y a los servicios urbanos y sociales para garantizar el derecho a la ciudad (Brasil, 2004).

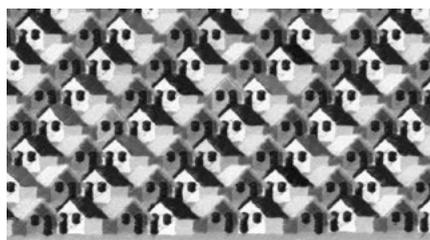
La implementación de la nueva PNH aumentó considerablemente la demanda de recursos. Teniendo en cuenta esta necesidad se aprobó la Ley Núm. 11.124 (2005) sobre el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el Fondo Nacional de Interés Social (SNHIS y FNHIS). El SNHIS establece normas para la coordinación de las tres entidades federales para la implementación del PNH. Por lo tanto, para que los estados y municipios tuvieran acceso al FNHIS, fue necesario crear una estructura institucional específica, incluyendo los fondos, el consejo y los planes municipales o estatales de vivienda. El objetivo era estructurar un nuevo diseño institucional descentralizado (Bonduki, 2014).

El Plan Nacional de la Vivienda (PlanHab), formulado en 2008, se configuró, de igual forma, como un componente importante del PNH, que contiene planteamientos estratégicos para abordar las necesidades de vivienda de todo el país en un plazo de 15 años (Bonduki, 2014). El principal objetivo del PlanHab fue formular una estrategia para el sector de la vivienda, orientada a los cuatro ejes estructurales del PNH: modelo de financiamiento y subsidio, política urbana y territorial, arreglos institucionales y la cadena productiva de la construcción civil. El PlanHab representó un gran esfuerzo realizado por la SNH para implementar la política habitacional (Brasil, 2009).

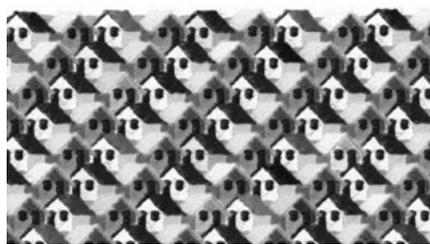
Desde la puesta en marcha de MCidades, el gobierno federal asignó recursos elevados a la producción habitacional para asegurar la construcción de un importante número de viviendas a través del Programa Minha Casa, Minha Vida (figura 3 y fotografía 17). Según los datos MCidades, entre 2009 y 2010 el PMCMV superó el millón de contratos de las unidades habitacionales en sus diferentes modalidades (1, 2 y 3³⁴). En total, los contratos de este periodo ascendieron a \$53.16 billones de reales (Bonduki, 2014).

34 Véase el tema "La PNH y la asesoría técnica: indicaciones de calidad para la vivienda popular" de este capítulo.

Figura 3
Cubierta de la Cartilla PMCMV



**MINHA CASA
MINHA VIDA**



Fuente: Ministerio de Hacienda (2009).

Fotografía 17
Conjunto Residencial PMCMV parte 1, en Timbaúba (PE)



Fuente: O Cotidiano (2013).

La producción de viviendas del PMCMV mostró, de hecho, resultados cuantitativos muy significativos. Según Santo Amore (2015), en sólo cinco años el PMVMV financió casi 80% de las unidades habitacionales que financió el BNH en sus 22 años de funcionamiento, con aproximadamente la mitad de estas unidades entregadas. La relación es de 4.5 millones de viviendas financiadas por el BNH en poco más de dos décadas, y de 3.5 millones de unidades contratadas (1.7 millones entregadas) a través de PMCMV en media década.

Sin embargo, el modo de producción por la "lógica privada de hacer" que ha caracterizado al PMCMV, diverge de los instrumentos de regulación previamente establecidos para la provisión de vivienda popular por parte del gobierno (el Estatuto de la Ciudad, PNH y PlanHab), a los que este programa debería estar estrechamente articulado (Rolnik, Nakano, 2009). En este sentido, Bonduki (2014: 125), señala que el núcleo principal del gobierno responsable de la creación y ejecución del PMCMV, incluyendo la Casa Civil, el Ministerio de Hacienda, la Caja Económica Federal (CEF), y la propia presidencia de la República, dieron más importancia a los resultados cuantitativos, a los impactos directos sobre la economía, a la creación de empleo y a las ganancias públicas inmediatas que este programa tenía que ofrecer, "que al proyecto de la ciudad y a los aspectos cualitativos implícitos en las soluciones adoptadas."

A su vez, el PNH señala que los servicios de asesoría técnica representan un instrumento fuerte para la calificación de construcciones, ampliaciones y reformas en viviendas públicas, llevadas a cabo principalmente por trabajo colectivo, la autoconstrucción y la autogestión. Aprobada cuatro años después de la creación del PNH, la Ley de Asistencia Técnica Núm. 11,888, que garantiza a la población pobre el acceso gratuito a los servicios de arquitectura e ingeniería, fue el resultado de las demandas de los movimientos sociales y profesionales en el área de la construcción civil.

A pesar del contexto político y económico "aparentemente favorable" promovido por MCidades, los avances relacionados con la aplicación de las acciones políticas nacionales, estatales y locales no fueron significativos, lo que comprometió la eficacia de la Ley de Asistencia Técnica. A nivel nacional sólo hubo una experiencia, entre los años 2007 y 2011, a través de un programa diseñado para financiar servicios de asesoría técnica a los municipios. Sin embargo, este programa tenía un alcance limitado y numerosas dificultades en su desarrollo.³⁵

35 En un estudio realizado por la FNA en diciembre de 2012, 81% de los contratos ni siquiera habían comenzado hasta ese momento (Salazar, Stroher, Grazia, 2014).

La falta de aplicación de la Ley de Asistencia Técnica en el contexto de los gobiernos municipales está asociada, entre otros factores, a los cambios significativos en la agenda pública de la Vivienda de Interés Social (HIS), que redirige los esfuerzos del sector público y los intereses del sector inmobiliario como resultado del lanzamiento del PMCMV, pocos meses después de que esta ley entrara en vigor (Silvestre, Cardoso, 2013; Salazar, Stroher, Grazia, 2014). Por lo tanto, desde el año 2009 la mayor parte de los recursos para la provisión de vivienda se han canalizado a este programa a través de la concesión de financiamientos principalmente a las empresas de construcción. Según Andrade (2011):

Mientras que los municipios se vieron alentados por el gobierno federal para promover su organización interna y para ampliar los canales de democratización en el proceso de elaboración de los planes locales, el gobierno federal lanzó dos programas de gran envergadura, atropellando el proceso de planificación en curso. El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) en 2007 y el Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) en 2009, ambos con el doble propósito de estimular la economía en tiempos de crisis internacionales, a través de la construcción civil y al mismo tiempo atacar el déficit de vivienda a través de la producción en masa de nuevas viviendas populares, en el caso de este último. Sin embargo, estos programas, en particular el PMCMV, al menos en apariencia, no se preocuparon por articular la política urbana y del suelo con la política de vivienda ni por adoptar los principios establecidos en la reciente regulación del sector (Andrade, 2011: 21).

El PMCMV-Entidades, modalidad que ofrece asesoría técnica para liberar fondos a las asociaciones y cooperativas, tiene todavía poca representación dentro del programa. Según Mineiro y Rodrigues (2012), los fondos federales asignados a la "producción asociativa" no excedieron del 2% de los financiamientos para casa propia hasta el momento, dejando al descubierto el poder político de las grandes empresas de la construcción civil en la pelea por el fondo público.³⁶

En este escenario de la recuperación de la acción estatal, la alternativa que le quedó a los movimientos, o la posición política que adoptaron en el diálogo y en los enfrentamientos con un gobierno al que apoyan ampliamente, para que

³⁶ Esta cuestión se examina con más detalle en el tema "La PNH y la asesoría técnica: indicaciones de calidad para la vivienda popular" de este capítulo.

pudieran de alguna manera “unirse a la fiesta”, fue crear en el MCMV una forma para las Entidades, usando las bases del Programa de Crédito Solidario, el mismo fondo (FDS), ahora alimentado con los recursos del presupuesto de la Unión, y las mismas condiciones objetivas que estructuran la práctica de autogestión desde por lo menos la experiencia paulistana de los esfuerzos conjuntos a finales del 1980: propuesta de los proyectos por las asociaciones (llamadas Entidades Organizadoras) y la responsabilidad por los contratos, la atención integral de las familias beneficiarias organizadas o indicadas por la entidad, la pronta liberación de los plazo de la programación física y financiera-teniendo en cuenta que los solicitantes no tienen el flujo de caja para hacer el trabajo y más tarde medirla, como suele ocurrir con las constructoras (Rizek, *et al.*, 2014: 6).

Por otro lado, los desarrollos que se producen en los procesos autogestionados generalmente tienen una mejor calidad de proyecto y construcción (Rodrigues, 2013). Hacemos hincapié en que los desarrollos construidos por autogestión financiados por el poder público son asesorados por equipos multidisciplinarios del proyecto arquitectónico-urbanístico hasta el final de las obras. En estos casos, la participación adecúa la implementación de la política de vivienda más adecuada a las necesidades de los beneficiarios, lo que es relevante para la política pública, de acuerdo con Certeau (2012), acercándose más a sus intereses, preferencias y “habitus” (Bourdieu, 2006).

Con la intención de comprender el papel y la relevancia de la asesoría en la política nacional de vivienda, dirigimos nuestra atención aal PNH, para analizar cuál es la importancia que se atribuye a este servicio y a su relación con la dinámica de transformación de espacios de vivienda que representan los modos de vivir de la población pobre.

La PNH y la asesoría técnica: indicaciones de calidad para la vivienda popular

De acuerdo con el Ministerio de las Ciudades (Brasil, 2004), la Política Nacional de Vivienda, establecida en 2004, promovía las condiciones para el acceso a una vivienda digna para todos los segmentos de la población, en especial la de bajos ingresos, de conformidad con la Constitución Federal y con el Estatuto de la Ciudad. Para ello, el PNH definía como componentes operativos centrales la urba-

nización, la regularización de la tierra y la integración de los asentamientos precarios, la provisión de vivienda así como la integración de la política de vivienda para el desarrollo urbano.

El documento elaborado por el Ministerio de Ciudades para el PNH³⁷ contiene una amplia descripción de los componentes y directrices propuestas para su aplicación, entre las que destacan las que se dirigen a los "asentamientos precarios" y a la producción habitacional (territorios de las expresiones del habitar) y a las asesorías técnicas.

Es importante aclarar que en este documento las favelas, barrios, pilotes y asentamientos ilegales o irregulares se consideran "asentamientos precarios". En dicha clasificación se incluyen también los conjuntos habitacionales deteriorados,³⁸ que nosotros consideramos como "desarrollos habitacionales favelizados". El término ocupación se menciona con menor frecuencia en este documento. El punto más importante al respecto se relaciona, asimismo, con los otros tipos mencionados de asentamientos precarios, se encuentra en el artículo "Producción habitacional", que, según Brasil (2004: 41), propone la disponibilidad de programas con créditos caros y subvencionados para ampliar el acceso de la población de bajos ingresos a las unidades de vivienda a través de la construcción de nuevas unidades, la producción de suelo urbanizado, la promoción de mejoras y ampliaciones de las viviendas existentes y la ocupación de unidades habitacionales vacías en inmuebles desocupados.

Los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y de la Fundación Joao Pinheiro (FIP) se utilizaron para describir el marco de precariedad de la vivienda popular de Brasil en la década de L 2000, reforzando de este modo la necesidad y la pertinencia de una nueva política de vivienda para implementarla con la participación de diversos sectores de la sociedad. El componente de "la integración urbana de los asentamientos precarios" del PNH, por ejemplo, se

37 Preparado bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, de Olívio Dutra, como Ministro de Estado, de Erminia Maricato como Viceministra y Secretaria Ejecutiva, de Jorge Hereda como Secretario Nacional de la Vivienda, y de Raquel Rolnik como Secretaria Nacional de Programas Urbanos (Brasil, 2004).

38 Esta asociación se basa en las siguientes frases: "La degradación causada por la falta de mantenimiento de los conjuntos habitacionales a partir de la década de los 60 es un fenómeno que asume proporciones significativas en algunas ciudades". "La ocupación de los conjuntos habitacionales para las personas que no pueden permitirse el acceso a la producción pública y el proceso de degradación al que son sometidos los conjuntos habitacionales, construidos a partir de la década de los 60, también son fenómenos importantes que deben ser considerados en este escenario de crecimiento de la precariedad en los asentamientos urbanos" (Brasil, 2004: 22 -37, respectivamente).

ocupa de la necesidad de construir una política centrada en la integración urbana de estos asentamientos para garantizar la inclusión "socio-espacial" a través del acceso a servicios de saneamiento básico, la regularización del suelo y una vivienda adecuada (Brasil, 2004).

Para este componente está previsto también el desarrollo de programas y diversas acciones conforme las demandas del conjunto de tipos de asentamientos precarios de bajos ingresos, de acuerdo con sus niveles de fragilidad, con referencia a una norma de intervención mínima que debe fijarse a partir de las "especificidades regionales y locales". Esta indicación, entre otras, se refieren a la notable diversidad socio-cultural y ambiental de los asentamientos precarios de todo el país, con el reconocimiento de la pluralidad³⁹ del PNH, destacando los servicios multidisciplinarios de la asesoría técnica como instrumento coherente con las demandas específicas generadas.

La asesoría técnica, conocida también como asistencia técnica,⁴⁰ se relaciona con el tema "Calidad y productividad de la producción de vivienda" como una herramienta favorable para la generación de viviendas por autoconstrucción y/o auto gestionadas, ofreciendo apoyo a la población de bajos ingresos para activar estos servicios, y como una forma de efectuar la mejora de las condiciones de vida y el derecho a una vivienda adecuada. Este artículo proporciona la seguridad de que la "asesoría técnica exista tanto en los programas de integración urbana de asentamientos precarios, como en la rehabilitación de edificios y en la producción de nuevas viviendas" (Brasil, 2004: 93).

La "Calidad y productividad de la producción de viviendas" propone también fomentar la organización y difusión de las actividades de una red de agentes multidisciplinarios capacitados para brindar asesoría técnica a las comunidades de bajos ingresos, la formación y capacitación de asesorías técnicas en las asociaciones y cooperativas de viviendas, el intercambio de experiencias y el establecimiento de un programa nacional de acceso universal a la arquitectura y la calidad de construcción.

Como ejemplo del intercambio de asesorías técnicas, citamos el "Primer Seminario Nacional de Asistencia Técnica, un derecho para todos: Construyendo una política de vivienda. Experiencias en viviendas de interés social en Brasil", llevado a cabo con el fin de consolidar y difundir 79 acciones realizadas

39 Aspecto fundamental en la discusión de las políticas públicas, según Certeau (2012).

40 En el capítulo 3 se propone una definición y distinción entre estos dos términos.

por diversas instituciones en todo el país. Este seminario se realizó en la ciudad Campo Grande en 2005; más tarde, el Ministerio de las Ciudades transformó su contenido en una publicación.⁴¹

El tema "Producción de vivienda" menciona, asimismo, la asesoría técnica al indicar la implementación de líneas de crédito a personas físicas para la compra de propiedades nuevas o usadas, la construcción en terreno propio por gestión asociativa, incluyendo el terreno, material y diseño, y la compra de materiales de construcción y servicios técnicos para promover la mejora de las viviendas y la expansión de las unidades existentes. La asesoría técnica también está indicada en la implementación de la línea de financiamiento con recursos onerosos y baratos, para cooperativas, asociaciones auto gestionarias, grupos de trabajo, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y otros agentes sociales (Brasil, 2004). El subtema "Mejoras habitacionales", relacionado con "la Producción de vivienda", se refiere a las formas de acceso a ella mediante el financiamiento o transferencia de fondos, proponiendo que:

Las acciones dirigidas a la mejora de la vivienda se llevarán a cabo a través de financiamiento o transferencia de fondos que cubran a todos los grupos para satisfacer la demanda. Las líneas de actuación para la compra de materiales de construcción, que cuenta con la adhesión extrema para combatir los problemas de escasez de vivienda deben ir acompañadas, en su ejecución, de asistencia técnica y seguimiento y control de obras, lo que garantiza la calidad del producto final (Brasil, 2004).

Al analizar el diagnóstico del marco de la vivienda y las directrices de los componentes del PNH, nos damos cuenta de la importancia del papel asignado a las asesorías técnicas para la implementación de los objetivos de esta nueva política de vivienda de Brasil. Con esta percepción, nos preguntamos sobre los aspectos que obstaculizan el desempeño de las asesorías técnicas que en el PNH se presentan fuertemente asociadas a la calidad y las mejoras de la producción de viviendas populares.

Teniendo en cuenta este cuestionamiento, retomamos las críticas de Andrade (2011), Rodríguez (2013), Salazar, Stroher y Grazia (2014) y Bonduki (2014), que indican que después de la implementación del PMCMV, el principal instrumento

41 Véase: Cunha, Arruda y Medeiros, 2007.

de provisión habitacional del gobierno federal tuvo cambios significativos en la agenda política y en la producción de viviendas. Por lo tanto, continuamos con nuestro análisis de las relaciones entre el PNH, su plan de aplicación y el PMCMV.

El PNH, el PlanHab y el PMCMV: posibilidades y limitaciones de vivir

Nuestro análisis de las relaciones del PNH y del PLANHAB con el principal programa brasileño de provisión de vivienda tiene como referencias principales los libros "Los Pioneros de la Vivienda Social: 100 Años de la Política Pública en Brasil", de Nabil Bonduki (2014), y "Minha casa ... e a cidade?", por la Red de Ciudades y Vivienda⁴² (2015), entre otras. El texto de Bonduki ofrece un panorama general de las políticas públicas de vivienda y su producción. La publicación de la Red de Ciudades y Vivienda es un trabajo colectivo de equipos autónomos que analizaron diferentes aspectos del programa Minha Casa, Minha Vida en seis estados de Brasil en el periodo 2012-2014.

Estos dos libros ofrecen importantes contribuciones para fundamentar nuestra discusión acerca de las posibilidades que el PMCMV ha ofrecido a la población pobre, y las imposiciones del habitar que determinan gran parte de la producción de viviendas de este programa. Por lo tanto, las posibilidades se refieren a los avances efectivos y a las imposiciones del habitar, así como a los retrocesos que se pueden observar en los resultados del PMCMV, teniendo en cuenta sus inconsistencias frente a las premisas y directrices del PNH y del PlanHab que se analizan a continuación.

El sistema de producción de viviendas propuesto para el PNH se dividió en dos subsistemas: el mercado y la vivienda de interés social. La nueva política de vivienda propuso crear estrategias para ampliar el mercado privado dirigido a la clase media y también acciones de promoción para la vivienda de interés social (His), en un intento por evitar que la clase media se apropiara de los recursos

42 Esta publicación surgió de las investigaciones aprobadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ) y el Ministerio de las Ciudades, en un edicto publicado en 2012. "Los equipos, entre 2013 y 2014, se reunieron sistemáticamente y compartieron metodologías, datos, hipótesis y resultados de la investigación. Hay once equipos que hablan de la producción en seis estados de la federación, de las regiones Norte, Noreste y Sureste (Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo), vinculado a seis universidades públicas, una universidad privada y también, a dos ONG" (Santo Amore, Shimbo y Rufino, 2015: 13).

públicos y semi-públicos, como ocurrió en las gestiones que antecedieron al gobierno del Presidente Lula. Subvencionado por los recursos de FNHIS, el subsistema HUIS generó condiciones para que los estados y los municipios ampliaran sus esfuerzos en respuesta al problema de la escasez de vivienda, incluso a través de acciones locales de autogestión y de asesoría técnica (Maricato, 2006; Bonduki, 2010).

Incluso con los cambios en el gobierno ocurridos en 2005, la Secretaría Nacional de la Vivienda MCidades trató de poner en práctica el SNH y el FNHIS originados a partir del "primer proyecto de ley de iniciativa popular presentado al Congreso Nacional en 1991 y aprobado en 2003". El SNH trató, igualmente, de promover un proceso participativo para la elaboración de un Plan Nacional de Vivienda (PlanHab), contando con el conjunto de segmentos que componen el Consejo de las Ciudades (Santo Amore, 2015:15).

El objetivo fijado para el PlanHab fue formular una estrategia⁴³ para resolver las necesidades de vivienda del país, usando de la "mejor manera posible" los recursos disponibles y que serán movilizados. Nuestra intención es poner en práctica una serie de acciones encaminadas al objetivo principal del PNH, que es el de dar acceso universal a la "vivienda digna" a todos los ciudadanos brasileños. Uno de los grandes avances de PlanHab fue el reconocimiento y la incorporación de la diversidad de la red urbana, lo que dirigió a una posible superación de homogeneidad que marcó el tratamiento del tema de la vivienda por parte del gobierno en el pasado.⁴⁴ Según Bonduki (2014), las directrices, acciones y metas del PlanHab tomaron en cuenta la diversidad del problema, las diferentes categorías de municipios, las especificidades regionales y diferentes aspectos de cada segmento social.

El periodo temporal para la ejecución de las estrategias debe terminar en el año 2023; se espera la puesta en marcha de los objetivos a corto y mediano plazo a través de acciones articuladas con las políticas urbanas y de vivienda. Para ello, se previeron cuatro áreas estratégicas: financiamiento y subsidio; arreglos institucionales; cadena productiva de la construcción civil; y política y urbana, territorial y ambiental. Se propuso el PLANHAB para preparar gradualmente una intervención de gran magnitud en el proyecto de desarrollo nacional, recuperando las intenciones que marcaron la creación del MCidades (Brasil, 2009; Bonduki, 2014).

43 Según la definición de Certeau (2008), véase el capítulo 1.

44 Coherente con la discusión de pluralidad para las políticas públicas de Certeau (2012).

Además, el PlanHab fue creado para alentar a los municipios a adoptar políticas de tierra y urbanas coherentes con el Estatuto de la Ciudad, tales como la introducción del impuesto progresivo para combatir la subutilización de inmuebles y reducir la especulación inmobiliaria (Arantes y Fix, 2009). Sin embargo, cuando se estaba terminando, a finales de 2008, una crisis económica mundial afectó a Brasil paralizando la dinámica del sector inmobiliario que se encontraba en pleno proceso de aceleración de la producción. Según Bonduki:

La situación fue un factor determinante en la decisión sin precedentes del gobierno para dar prioridad a la inversión pública en el sector de la vivienda con el objetivo explícito de evitar la profundización de la crisis en el mercado. Como resultado, un nuevo programa de vivienda comenzó a ser formulado, que se llamó Minha Casa Minha Vida. La propuesta, que maduró inicialmente en el Ministerio de Hacienda con la participación de entidades de negocios, fue concebida inicialmente como una medida de emergencia anticíclica para apoyar al sector privado, dirigido al estrato de ingresos medios, con el objetivo de evitar el agravamiento de la recesión y el aumento del desempleo, amenazas concretas en los años 2008 y 2009. La intervención de la Secretaria Nacional de Vivienda, Ministerio de las Ciudades, técnicamente fundamentada en el proceso de elaboración del PlanHab y respaldada por la Casa Civil, que comenzó a coordinar la iniciativa, transformó una acción que originalmente sólo tenía un carácter anticíclico en un programa con un contenido más social. Así se incorporaron, aunque de forma muy limitada, algunas de las acciones estratégicas del eje financiero que se estaban formando por el equipo del PlanHab y, sobre todo, se fue prevista una modalidad dirigida a los bajos ingresos. Esto resultó en el programa de vivienda más grande del BNH, con el objetivo de permitir en dos años la construcción de 1 millón de viviendas (Bonduki, 2014:117-118).

De esta manera, el gobierno decidió invertir R\$26 millones en subvenciones para la construcción de nuevas unidades de vivienda, valor añadido a lo que ya estaba previsto para la urbanización de los asentamientos precarios por el PAC. Compuesto por una serie de sub-programas, fondos, líneas de crédito, tipos de vivienda, agentes operadores y formas de acceso al producto vivienda, el PMCMV tiene reglas establecidas por los diferentes límites de ingresos familiares brutos

mensuales, Parte 1, hasta R\$1,600.00, Parte 2, de R\$1,600.01 a R\$3,100.00, y Parte 3, de R\$3,100.01 a R\$5,000.00 (cantidades relacionadas con la Fase 2 del PMCMV).

La Parte 1 está dirigida a la población de bajos ingresos. Para esta modalidad se movilizaron recursos que no requieren de retorno, proporcionando un subsidio casi total para la población pobre. Las operaciones las respalda el Fondo de Garantía con el apoyo de recursos de la Unión, lo que permite la eliminación del seguro en el costo del financiamiento. La Parte 1 tiene también recursos del Fondo de Desarrollo Social (FDS) para las transacciones con Entidades, asociaciones y cooperativas destinadas a la gestión directa o indirecta de los proyectos, desde que lo autorizó MCidades. Según Santo Amore (2015: 21), el PMCMV-entidades es "una modalidad que incorpora discursos y prácticas de producción de vivienda auto gestionada promovidos por los gobiernos locales en toda la década de 1990 y principios de 2000". Para las Partes 2 y 3, el financiamiento se realiza con recursos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), exigiendo el retorno y la aplicación de tasas de interés.

Una de las críticas a la Fase 1 del PMCMV es que la Parte 1, que concentra el 82.5%⁴⁵ del déficit de vivienda urbana, recibió sólo 40% de las inversiones; mientras tanto, las Partes 2 y 3, que corresponden al 15.2% del déficit, recibieron el 60%. Una revisión del programa, que generó su Fase 2, redistribuyó las inversiones para las tres partes, de modo que a la Parte 1 correspondió 60%, a la Parte 2 correspondió el 30% y a la Parte 3 el 10%. Esta reformulación, aunada a otras que fueron hechas para la segunda fase de PMCMV, aumentó la proyección de producción de viviendas populares de uno a tres millones, y elevó las posibilidades de acceso a la vivienda para las familias brasileñas más pobres (cuadro 2).

45 Este porcentaje es relativo a las estadísticas de la Fundación João Pinheiro para el año 2000, que se utilizan para la formulación del PMCMV (Arantes y Fix, 2009).

Cuadro 2
Objetivos cuantitativos e inversiones de PMCMV,
por etapas y niveles de ingreso

Fase	Parte	Renta mensual del hogar	Unidades habitacionales	%	Inversión (R\$)
Fase 1 (04/2009-06/2011)	Parte 1	Hasta R\$1 395.00 447.2 USD	400 000	40%	
	Parte 2	De R\$1,395.01 a R\$2,790.00 894.39 USD	400 000	40%	
	Parte 3	De R\$2,790.01 a R\$4,650.00 1490.65 USD	200 000	20%	
Total			1 000 000	100%	28 mil millones
Fase 2 (06/2011-12/2014)	Parte 1	Hasta R\$1 600.00 512.91 USD	1 200 000	60%	
	Parte 2	De R\$1 600.01 a R\$3 100.00 993.77 USD	600 000	30%	
	Parte 3	De R\$3 100.01 a R\$5 000.00 1 602 USD	200 000	10%	
Total			2 000 000	100%	125 mil millones

Fuente: Santo Amore (2015), modificado por la autora.

Las posibilidades

Aunque el “paquete de vivienda” asignado al PMCMV fue lanzado por el gobierno federal como medida para minimizar el impacto de la crisis internacional que afectó a Brasil en 2008 y 2009 (Maricato, 2009), no podemos ignorar los avances y las opciones que este programa generó en el ámbito de la vivienda popular, aunque se reconoce que los resultados de su producción podrían ser mucho mejores, especialmente teniendo en cuenta los altos subsidios, posibles gracias a la Unión, para la producción de viviendas.

Entre los aspectos positivos del PMCMV, se encuentran la continuidad —garantizada por las elecciones y reelecciones de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Roussef, ambos del Partido de los Trabajadores—, y su transformación en un programa en construcción continua. En el momento de la disputa electoral ocurrida a fines de 2014 (cuando se cerró la segunda fase), el PMCMV “tuvo su continuidad garantizada en los discursos y en las plataformas de todos

los candidatos a la presidencia, y el presidente reelecto ya había avanzado en el compromiso para una nueva etapa a partir de 2015 "(Santo Amore, 2015: 18). Su primera fase se inició en abril de 2009 y terminó dos años más tarde, en junio de 2011, al iniciarse la segunda fase.

La Fase 2 se llevó a cabo después de una revisión, en la que se cambió la distribución de los recursos, como se ha descrito anteriormente, lo que resultó en la priorización de los grupos de ingresos más bajos que respondieron a la meta de 60% de las contrataciones en respuesta a los datos del déficit que históricamente se concentra entre las familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos. El PMCMV 2 se ha convertido también en el medio para la producción de nuevas viviendas en el contexto de la urbanización de las favelas realizadas con recursos del PAC, justificadas por su mayor flexibilidad en la elaboración de proyectos y en las licitaciones de las obras (Santo Amore, 2015).

Desde la implementación del PMCMV fueron efectivas las metas previstas por el PlanHab, y específicas en su elaboración, como por ejemplo las contrataciones, la producción de viviendas a gran escala y la creación de empleo. Además, se autorizó la producción en los municipios de menos de 50 000 habitantes (no prevista inicialmente), las especificaciones mínimas se incorporaron a los proyectos y a la construcción, se elaboraron parámetros para el trabajo social, y se definieron también metas y responsabilidades federales para la ejecución de equipamientos públicos a fin de complementar los desarrollos habitacionales.

En cuanto al PMCMV-entidades, se establecieron criterios públicos para permitir a las organizaciones populares que tuvieran interés, experiencia y condiciones técnicas para producir desarrollos o unidades habitacionales. Otro avance fue la autorización para la adquisición de tierras por parte de las entidades antes de la conclusión de la viabilidad y la concesión de licencias de los desarrollos (Santo Amore, 2015). El PMCMV-Entidades aseguró el papel de un agente por los movimientos y organizaciones populares que, como operadores principales, fueron responsables de la firma de contratos con la Caixa Econômica Federal, e indicaron la demanda de proyectos producidos por las constructoras, en asociación con los gobiernos municipales (Rufino, 2015).

En términos generales, el gobierno ha presentado al PMCMV como un avance importante en el contexto actual de la política de vivienda de Brasil. En las evaluaciones del gobierno federal, este programa logró resultados satisfactorios en el sector económico, afectando positivamente los niveles de aprobación del gobierno por ofrecer a gran escala el acceso a "casa propia" para la población más pobre, que históricamente había sido poco considerada en las políticas de vivienda anteriores (Cardoso, Mello y Jaenisch, 2015).

De hecho, se construyó una importante cantidad de unidades de vivienda para los pobres a través de una contribución importante de los recursos de la Unión, así como una estructura coherente de subsidios a los beneficiarios en todas las regiones de Brasil. Si tenemos en cuenta algunas experiencias específicas, podemos ver algunos beneficios de calidad, ya sea por donación pública de la tierra (de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad), o por el esfuerzo de algunas asociaciones que adoptaron el modo de Entidades de este programa. Las viviendas producidas a través de procesos de autogestión, aceptados por el PMCMV-entidades tienen, en general, una mejor calidad en su diseño y construcción (Rodrigues, 2013; Rufino, 2015).

Además del factor cuantitativo elocuente de la producción de viviendas del PMCMV, y de la buena calidad arquitectónica y urbana de los proyectos llevados a cabo por el modo de Entidades (en menor escala), muchas otras posibilidades podrían abrirse para los pobres ya las ciudades en su conjunto, este programa presenta una mayor coordinación con la PNH, con PlanHab y otros sectores y componentes de la política de desarrollo urbano del M Ciudades.

Las imposiciones de vivir

La crítica de las estrategias y la producción de vivienda del PMCMV apuntan al distanciamiento de este programa en relación con las directrices de la HPN y del PlanHab, haciendo hincapié en la mala calidad arquitectónica y urbana de los proyectos y también en las dificultades que enfrentan los residentes para adaptarse a las exigencias reglamentarias y constructivas que limitan sus propias formas de vivir. De ahí nuestra creación del término imposiciones de vivir, para caracterizar nuestra crítica al PMCMV y para enfrentarlo con expresiones de vivir que manifiestan las "tácticas" de los pobres para hacer frente a las limitaciones que se les imponen.

A pesar de la importante cantidad de proyectos producidos y de la ampliación del acceso a casa propia de los pobres, la lógica de producción del PMCMV sigue un camino diferente a lo propuesto por el PNH y la PlanHab. Según Bonduki (2009), si se incorporan al PMCMV las directrices del PlanHab, al abordar el tema habitacional se podrían tener resultados positivos. El "subsidio de localización", por ejemplo, es una característica adicional para los proyectos de vivienda aplicados en las zonas más centrales y consolidadas de las ciudades. Según el PlanHab:

La creación de un subsidio adicional de ubicación es una estrategia clave para permitir la vivienda de interés social en las áreas históricas, centrales o consolidadas, estimulando a los agentes promotores públicos y privados a buscar lugares que generen impactos positivos para el desarrollo urbano. El Subsídio Localizaçãõ, que puede ser utilizado para la producción o la rehabilitación de viviendas sociales, es esencial para una buena coordinación entre la política de vivienda y otras políticas urbanas y territoriales. Además de garantizar una mezcla necesaria de usos y clases sociales, aspecto relevante para evitar que las ciudades brasileñas se conviertan en parcelas segregadas, la ubicación de viviendas en áreas proporcionadas o cercanas a las regiones concentradoras de empleos es estratégica para garantizar las condiciones de movilidad, una de los mayores problemas urbanos contemporáneos, que se manifiesta como crítico en los últimos años en Brasil (Brasil, 2009: 133).

Gran parte de los proyectos de vivienda del PMCMV —especialmente de la Parte I, el foco de nuestra discusión— se encuentran, sin embargo, en las zonas periféricas, segregadas del tejido urbano consolidado, que muestra una lógica financiera guiada por el papel hegemónico de las empresas de construcción civil en este programa. Las constructoras comenzaron a actuar proponiendo proyectos con la CEF, siguiendo las normas y condiciones mínimas establecidas. Dada la racionalidad característica del sector privado, que da prioridad a la obtención de mayores beneficios, la elección del terreno y las características de los proyectos son esenciales para las obras. En esta perspectiva, la compra de bienes raíces, como la construcción a gran escala y la estandarización de los proyectos de desarrollos de vivienda, son las estrategias financieras en el desarrollo del PMCMV, excepto en la modalidad de Entidades (Cardoso, 2013; Bonduki, 2014). Según Rufino:

Se puede decir que el programa ha mejorado la lógica de un área urbana, debido a la creciente aceptación de la metropolización del déficit, con la implementación de proyectos en los municipios más alejados del núcleo, asegurando mayores ganancias al sector privado por la apropiación de la tierra más barata y sometiendo a las familias con ingresos inferiores a vivir en las zonas más lejanas a sus empleos, a los comercios, a los servicios, a las instalaciones públicas y a trasladarse diariamente durante largos periodos de tiempo y largas distancias. [...] (Rufino, 2015: 60).

La falta de articulación del PMCMV con el PNH, con el PLANHAB y con otros departamentos y políticas de MCidades, es evidente también en el desarrollo de proyectos de vivienda en zonas con escasa infraestructura, a menudo fuera del área urbana existente, caracterizada por debilidades ambientales y cerca de los sectores con mayor vulnerabilidad social. En términos generales, los desarrollos de la Parte I del PMCMV tienden a imponer un alejamiento cada vez mayor de lo que se considera la “ciudad llena” totalmente equipada con infraestructura, instalaciones urbanas, comercio, diversos servicios y ofertas de trabajo, principalmente (Rufino, 2015).

Bonduki (2009), señalaba que las acciones del gobierno federal relativas a la ubicación adecuada se limitaban a los criterios de disponibilidad, mientras que a los municipios les correspondía definir las zonas de construcción de nuevos desarrollos habitacionales, de acuerdo con las directrices establecidas por el Estatuto de la Ciudad. Sin embargo, los municipios parecen seguir estrategias de planificación urbana y de vivienda independientes de los instrumentos de regulación federales, posiblemente orientados por las preferencias de los actores políticos/burocráticos involucrados.

El PMCMV Parte I muestra como característica notable la estandarización proyectual de las obras, cuyas técnicas de construcción, programas y arreglos espaciales de las unidades habitacionales, desempeño y comodidad ambientales y el modelo de desarrollo no corresponden con la diversidad urbana, bioclimática, social, cultural y tecnológica de las regiones, municipios o barrios donde se construyen los desarrollos habitacionales. La norma tipológica del PMCMV, “impuesta por la lógica de la escala industrial deseada por las grandes empresas”, se sobrepone a las características locales, de modo que la negligencia en aspectos específicos se evidencia en la similitud de los productos desplegados en las diferentes regiones de Brasil (fotografías 18 y 19) (Rufino 2015: 62; Rolnik y Nakano, 2009). Esta similitud, que marca a los desarrollos, se puede observar tanto en las urbanizaciones con casas unifamiliares, predominantes en los municipios más pequeños, como en los condominios de áreas metropolitanas.

El diseño arquitectónico de las unidades habitacionales, a su vez, se caracteriza por un programa único que consta de sala, cocina, baño y dos dormitorios, haciendo caso omiso de la diversidad de la composición familiar identificada entre los beneficiarios. Por lo tanto, las familias “extendidas” y diversificadas, que no corresponden a la familia mononuclear típica, formada por una pareja y dos hijos, no son atendidas adecuadamente con las condiciones de alojamiento que el programa ofrece (Rufino, 2015).

Fotografía 18
Condominios PMCMV en el Barrio Vitória (Minas Gerais)



Fuente: Bonduki (2014)

Fotografía 19
Condominios PMCMV en la región administrativa de Santa Cruz
(Río de Janeiro)



Fuente: Constructora EMCCAMP

Analizando los procesos de construcción de los proyectos del PMCMV Parte I, los equipos de la Red de Ciudades y Vivienda encontraron que el uso de componentes industriales empleados por los procesos de fabricación era frecuente. La adopción de sistemas de juntas autoportantes se asoció con la aceleración de la estrategia de producción. Estos sistemas, por otro lado, reflejan la incapacidad de los residentes de realizar cambios para satisfacer sus necesidades de vivienda al transcurrir el tiempo. Es decir, los sistemas autoportantes, del modo como se han utilizado en los proyectos de la Parte 1, imponen formas de vivir incompatibles con la dinámica de transformación de los espacios de vivienda que caracterizan sus expresiones de vivir. De ahí que la falta de flexibilidad del sistema constructivo de las unidades habitacionales se convierte en una característica aún más grave que la estandarización del proyecto (Andrade, 2015).

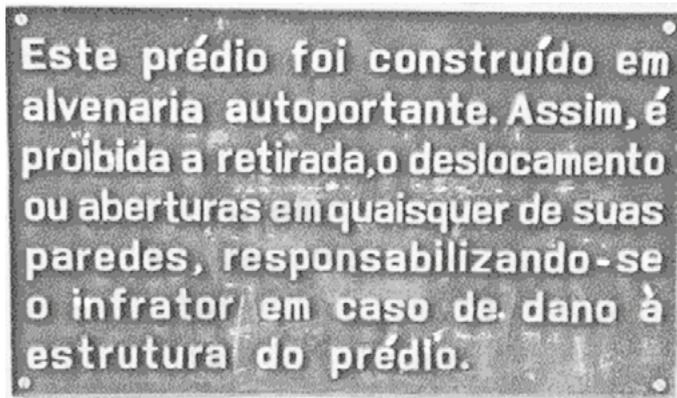
Con base en el desarrollo de un estudio proyectivo de mejoras para seis condominios contiguos en la Región Administrativa de Santa Cruz, en Río de Janeiro, Andrade (2015) señala que la rigidez de la mampostería autoportante utilizada como sistema de construcción por parte de las constructoras puede interferir directamente con las cuestiones de uso de los espacios interiores de la vivienda, por impedir la flexibilidad físico-espacial —característica esencial para desarrollos de vivienda en los que las intervenciones autónomas de los residentes son bastante probables—. El descuido de la dinámica de la transformación de los espacios de la vivienda es “resuelto” mediante el establecimiento de señales de advertencia en la entrada de los bloques de apartamentos de los condominios en Santa Cruz (fotografía 20) y otros proyectos de la región metropolitana de Río de Janeiro.

Las críticas del PMCMV también apuntan al gran tamaño de los proyectos. Con base en encuestas realizadas por la Red de Ciudades y Vivienda, Rufino (2015) pone de relieve la falta de integración de los grandes proyectos con el tejido urbano local. El predominio del modelo de condominio de desarrollo, incluyendo la Parte 1 para las familias más pobres, la precariedad de los espacios colectivos y la falta de otros para uso público que fomenten la integración y sociabilidad en los proyectos y con el vecindario caracterizan una “urbanización privatizada que tiende a agravar la segregación y guetización de los más pobres en la ciudad” (Rufino, 2015: 69), que no es compatible con las directrices del PNH y del PlanHab.

El condominio, principal modelo implementado por el PMCMV, ha puesto de manifiesto las limitaciones en la administración y mantenimiento de las áreas colectivas de los proyectos de la Parte 1. El gran tamaño de los proyectos y la

Fotografía 20

Placa de notificación en el sistema estructural autoportante,
Santa Cruz (Río de Janeiro)



Fuente: Acervo CiHabE

diversidad socio-cultural y financiera están asociados con tales limitaciones. Con este tipo de imposición sobre los modos de vivir de los pobres, por parte de las empresas que dominan la producción del PMCMV, la vivienda popular formal se encamina a un “diseño privado de ciudad privada”, marcado por la verticalización de las periferias de las grandes ciudades (Rufino, 2015). Las investigaciones de la Red de Ciudad y Vivienda mostraron que en los condominios del PMCMV Parte 1:

[...] predomina una muy mala disposición de los edificios, con bloques en H aislados, formando calles centrales y espacios residuales. Los espacios no se construyen de manera efectiva “lo que sobra”, son los espacios entre los bloques, destinados a la consolidación del sistema vial y de estacionamientos, una apreciación clara de los automóviles a expensas de los espacios de socialización. También hace hincapié en la falta de integración de los grandes proyectos con el tejido urbano local, ya que se caracterizan por la existencia de muros y/o vallas altas y por el acceso por un único punto, que reproduce el patrón de grandes condominios en los vecindarios más ricos (Rufino, 2015: 63, resaltado propio).

Los elevados índices de incumplimiento, que en algunos casos llegaron a ocasionar incluso el corte de la energía en las áreas internas de uso común,

están asociados con los proyectos habitados por la población más vulnerable, a menudo proveniente de antiguas zonas de riesgo. Existen proyectos ocupados exclusivamente por familias reasentadas, mismos que enfrentaron las mayores dificultades en relación con los costos y cuotas de los condominios, a menudo estigmatizadas por los residentes de otros condominios. Este modelo de desarrollo no es consistente con las demandas y necesidades de vivienda de los diferentes grupos sociales atendidos por el PMCMV. En diversos proyectos analizados por la Red de Ciudades y Vivienda, se constató que la cuota condominal es mayor que el valor de la parte relacionada con la vivienda (Cardoso, 2013; Rufino, 2015).

El acceso a la vivienda, de hecho, se amplió a partir de los altos subsidios invertidos por el gobierno. El problema de los beneficiarios pobres ha sido mantener los costos de la vivienda formal, porque además de los gastos condominales de las nuevas viviendas también se incrementó el gasto por el pago de servicios municipales, tales como agua, energía, gas e internet a los que anteriormente se tenía acceso de manera irregular.

El PMCMV permitía traslados forzosos fuera de las favelas y zonas destinadas a grandes proyectos urbanos, como ocurrió en los municipios de São Vicente, São Paulo, Rio de Janeiro y Fortaleza. Cabe resaltar que el término “remoción” no tiene ninguna indicación en el PNH ni en el PlanHab, y se cita una sola vez para justificar la mejora de la movilidad y de la infraestructura en los barrios pobres, lo que indica, una vez más, la desarticulación del programa con la política y los instrumentos de regulación. En este sentido, Rufino señala que:

Otro efecto negativo asociado a la implementación del Programa e identificado con mayor intensidad en los municipios de tamaño medio y pequeño, fue la desmovilización de los esfuerzos anteriores para desarrollar otras formas de acceso a la vivienda, convirtiendo al PMCMV en la única política de vivienda en el contexto local (contradiendo al PNH y al PlanHab). En cuanto al proceso de definición de la demanda se evidenciaron, en diferentes situaciones, la falta de transparencia en la construcción de los registros y los procesos de sorteo y la demora en la entrega de la lista de los beneficiarios para la Caja. Estos problemas tienden a obstaculizar la puesta en práctica del trabajo social y facilitar la acción del tráfico y de las milicias, que tomaron el control de varios proyectos habitacionales. Estos problemas parecen ser fundamentales para la sostenibilidad del programa y merecen ser estudiados con mayor profundidad en futuras investigaciones. Puede decirse,

en general, que la actuación de los municipios no fue eficaz en la realización de trabajo social y supervisión después de la entrega de las llaves (Rufino, 2015: 57).

La producción relativa al PMCMV-Entidades se ve obstaculizada por la racionalidad del programa, ya que las entidades, asociaciones y cooperativas compiten por la tierra directamente con las grandes empresas de la construcción civil, lo que aumenta significativamente las dificultades para la producción auto gestionada. Lo anterior puede explicar por qué no se alcanzaron los objetivos establecidos, así como la opción de algunos movimientos de actuar sobre la garantía de algún indicativo de la demanda de unidades producidas por las constructoras.

Según Rodríguez (2013), el PMCMV se dirige a un modelo de producción de vivienda basado en un único acceso estándar a través de la adquisición de la propiedad individual de viviendas, que inmediatamente se convierte en un producto de mercado. De este modo, se genera un conflicto entre la propuesta de la política de vivienda de autogestión desarrollada por los movimientos sociales y las condiciones establecidas a través de las dinámicas capitalistas que dominan la producción de viviendas populares.

Los conflictos y las contradicciones que aquí se presentan exponen las debilidades de los instrumentos legales, reglamentarios y operativos en la provisión de vivienda para la población pobre. Sin embargo, no podemos pasar por alto el potencial que impulsó la creación del Ministerio de las Ciudades, del PNH, del PlanHab y la aprobación de la Ley de Asistencia Técnica. Por lo tanto, a partir de un enfrentamiento entre las fuerzas y debilidades de los instrumentos políticos relacionados con el tema de la vivienda, intentamos exponer las convergencias, los límites y la viabilidad de implementación de un programa permanente de asistencia técnica.

Fortalezas y debilidades de las políticas, leyes y programas de vivienda vigentes

La creación del Ministerio de las Ciudades representó un cambio en la orientación para atender la problemática habitacional, privilegiando la continuidad, la calidad arquitectónica y urbana, y la articulación con la política urbana y territorial en el marco de la reforma urbana. (Bonduki, 2014). Las directrices, los componentes y las acciones establecidas para la nueva Política Nacional de Vivienda

y para el plan referente a su aplicación, el PlanHab, fueron dirigidos a una política público social plural, en la que se reconoció la diversidad socio-cultural, económica y ambiental de los diferentes tipos de asentamientos de los pobres, como las favelas, ocupaciones y desarrollos formales de vivienda.

El reconocimiento de esta pluralidad volvió más flexible⁴⁶ y completó al nuevo PNH y los instrumentos reguladores y legales relacionados con ella, haciendo frente a la rigidez de las políticas públicas anteriores, como la del BNH, por ejemplo. Con esto, hemos reforzado las posibilidades de establecer un nuevo escenario para la vivienda popular brasileña, más compatible con la trayectoria histórica de las luchas de los movimientos sociales, y sobre todo más coherente con las condiciones socio-culturales y económicas de los pobres.

Otro aspecto positivo de la nueva política fue considerar que el problema habitacional no era exclusivamente de la población en situación de pobreza, e incluir la condición de las personas con nivel de ingresos medios. Con base en el Projeto Moradia, la estructura concebida para la nueva PNH preveía la expansión del mercado privado, restringido al segmento de lujo, para atender a la clase media, con el fin de concentrar los recursos financieros federales en los segmentos de ingresos menores a cinco salarios mínimos, donde se concentra la mayor parte del déficit habitacional. Esto también puede relacionarse con la discusión de la necesidad de la pluralidad en las políticas públicas (Certeau, 2012), como en el caso de la nueva política de vivienda; el mercado para la clase media fue una propuesta para asegurar que los recursos federales se invirtieran para los pobres.

Fue debido a la falta de alternativas que la clase media se apropió, desde la existencia del BNH, especialmente en los últimos años, de los fondos públicos o de los fondos que están bajo administración nacional dificultando aún más cumplir con la gente de bajos ingresos. Desde la extinción del BNH en 1986, el gobierno federal se ausentó de la formulación de una política que va más allá de programas aislados que sufrían cambios constantes. En las décadas de bajo crecimiento económico y falta de política de vivienda y urbana, en 1980, 1990 y principios de 2000 las favelas tuvieron un crecimiento explosivo. En 2000 y 2002, casi el 60%

46 Admitiendo que la cultura es flexible, y que está directamente vinculada a la política pública (Certeau, 2012: 233), incluida la de vivienda, deben considerarse las posibilidades para los imprevistos de las diferentes formas de vivir.

de los fondos bajo administración federal se destinaron a las familias que ganaron más de 5 s. m. lo que representa el 8% del déficit de vivienda. Para revertir esta tendencia y dar prioridad a los grupos de menores ingresos en la aplicación de los recursos bajo administración federal sería necesario ampliar el mercado privado para atender a la clase media (Maricato, 2005 s/p).

La pluralidad también está representada en las posibilidades que ofrece la asesoría técnica multidisciplinaria, indicada en el PNH como un componente que puede calificar positivamente el “habitar” y el “hábitat”⁴⁷ de los espacios de vivienda popular, y en el programa principal de la provisión de vivienda, o PMCMV, que presenta en su estructura operativa una variedad de sub-programas destinados a hacer frente a los problemas de vivienda de los pobres. Entre las modalidades de este programa destacamos el PMCMV-Entidades como la posibilidad que articula diversos instrumentos, tales como las Leyes Nums. 10 257, 11 124, 11 888 y 11 977.⁴⁸ Esta modalidad de programa muestra resultados más consistentes con las necesidades y formas de vivir de la población en cuestión —si bien en cantidad menos significativa—.

La propuesta de desarrollo urbano estructurada de manera institucional y operativa a partir de la articulación de diversos instrumentos legales, reglamentarios y financieros, así como la integración entre las acciones establecidas por las cuatro secretarías de MCidades, si se aplican de acuerdo con los objetivos y directrices determinadas, también puede fortalecer la producción de proyectos con mayor calidad arquitectónica y urbana, y más adecuados a las condiciones socio-culturales y económicas de los beneficiarios.

Debe señalarse, de igual modo, que para la aplicación de la nueva Política Nacional de Vivienda se hicieron arreglos económicos que permitieron disponer de elevados recursos públicos para producir nuevas unidades habitacionales y mejoras en los asentamientos precarios. Aunque estas disposiciones se han creado para promover un plan contra la crisis que afectó al país, de cierto modo se promovió igualmente la creación de varias líneas de crédito que ampliaron el acceso de las clases de menores ingresos a una casa propia, entre otras posibilidades, principalmente a través del PMCMV. De acuerdo con la investigación de la Red de Ciudades y Vivienda:

47 Conforme a la discusión de Lefebvre (2001).

48 Estatuto de la Ciudad, SNHIS/FNHIS, Asistencia Técnica y PMCMV, respectivamente.

El Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) fue tema recurrente en las campañas para presidente de la república y ha sido reafirmado por el gobierno federal como la política de vivienda más grande en la historia de Brasil, después de haber sido anunciado el lanzamiento de su tercera etapa hasta junio de 2015. Éste es un programa que representó una ruptura importante de la práctica anterior, para llevar el tema de la vivienda al centro de la agenda del gobierno, por la escala de intervención, por el volumen de los recursos utilizados por las concesiones de subvenciones de hasta el 96% para los estratos con ingresos de hasta R\$ 1 600.00 y de subsidios parciales para los estratos de ingresos de hasta R\$ 5 000.00, facilitando el acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos, históricamente excluidos del financiamiento para la adquisición de casa propia (Santo Amore, Shimbo y Rufino, 2015: 417).

Por otra parte, dando prioridad a la producción privada de desarrollos habitacionales del PMCMV, la política de vivienda de Brasil se condujo a la dirección opuesta a la propuesta sobre la base de los procesos democráticos y participativos basados en el proyecto de la casa del Instituto Ciudadania (2000), ampliamente discutido en las Conferencias de las Ciudades (Rodríguez, 2013). Según Cardoso y Aragão (2013), la hegemonía del sector privado como agente promotor ha presentado varios impactos negativos en la producción de viviendas populares. La desarticulación entre los distintos instrumentos normativos y legales diseñados para facilitar las mejoras en el sector de la vivienda popular es el resultado de la lógica privada de hacer, y debilita la calidad del producto de vivienda que el gobierno ofrece.

El PMCMV posibilitó la actuación hegemónica del mercado de la construcción civil en la producción de la vivienda popular, que fue posible dados los considerables recursos públicos disponibles. Poco después de su implementación, varias críticas apuntaron a los contratiempos que podrían causar las estrategias políticas de este programa. Arantes y Fix (2009), por ejemplo, señalan que en el paquete de este programa no había ningún estímulo para la ocupación de los edificios vacíos, lo que pudo haber contribuido a que se cumpliera la función social de la propiedad, y también para alcanzar un ajuste más rápido y eficiente dado el déficit de viviendas, ya que la mayoría de las unidades vacías se ubican en áreas provistas de infraestructura urbana completa.

Maricato (2009), hizo hincapié en que la lucha contra el déficit de vivienda no debe ser abordado como una acción puramente cuantitativa, en la que el

éxito o el fracaso de los programas de vivienda son medidos por el número de unidades construidas, del modo como ocurrió en las políticas anteriores. De acuerdo con este autor, para lograr un avance consistente en el marco de las viviendas populares, otros factores deben también estar completamente insertados en esta cuestión, incluyendo la articulación de los programas de provisión con las políticas urbanas y sociales, de acuerdo con los objetivos del Ministerio de las Ciudades.

Sin embargo, esta articulación se ha visto perjudicada por la realización de los diferentes agentes que intervienen en el sistema de gestión y producción de viviendas populares, cuyas acciones son realizadas a partir de sus *habitus*. El *habitus*, según la definición de Bourdieu (2006), no debe entenderse como el resultado de la búsqueda intencional del individuo, ni tampoco como un mecanismo auto-suficiente para generar una acción. El *habitus* es, más bien, como un "muelle" que necesita un estímulo externo para funcionar; se trata de una noción mediadora que se manifiesta en la "interiorización de la exterioridad y la exteriorización de la interioridad" (Wacquant, 2007: 8-9).

Desde esta perspectiva, el marco de actuación de los agentes (del Estado o del sector privado), donde se manifiestan sus acciones, pudimos entender mejor el escenario de disputas y conflictos, así como el sentido de la convergencia de las negociaciones implícitas en el sistema político económico actual de la vivienda popular en Brasil. De este modo, y a través del PMCMV, las empresas constructoras, junto con los agentes financieros y burocráticos en particular han influido significativamente sobre la estructura urbana de las ciudades.

Otra debilidad asociada con el sistema actual de producción de vivienda es la estrategia oportunista del mercado de bienes raíces la cual, después de la implementación del PMCMV, indujo el aumento del precio de la tierra y determinó también los límites de la oferta, establecidos no desde el diagnóstico específico de la vivienda, sino de acuerdo con las estrategias determinadas por el sector productivo. La hegemonía del sector privado como promotor de la producción de viviendas ha resultado en impactos diversos en las ciudades. En este contexto, según Cardoso y Aragão:

Las constructoras, aunque sin riesgo (o con muy bajo riesgo) y sin gastos de "incorporación inmobiliaria" siempre buscarán incluir en sus ganancias, no sólo en las obtenidas en la construcción, como también los márgenes que pudieran cargarse al precio original de la tierra, es decir, las ganancias globales no son sólo

las calculadas en el proceso de producción (beneficio de la construcción), sino también el beneficio obtenido en el proceso de comercialización del proyecto (ganancias de bienes raíces derivadas de la transformación de uso del suelo). Dentro de esta lógica de búsqueda de maximización de la valoración de la inversión, las constructoras (agentes) buscarán los terrenos más baratos, por lo tanto, con mayores problemas de accesibilidad y la infraestructura, para permitir un margen de ganancia, considerado el valor máximo del programa. Sin embargo, el hecho de trabajar con tierras más baratos no necesariamente revertirá el costo final para los compradores, ya que los agentes tienden a trabajar siempre con los límites máximos de financiamiento como valores finales, es decir, el uso de tierras más baratas resulta como un aumento en los márgenes de ganancia y no como una reducción del precio final (Cardoso y Aragão, 2013: 54).

Con la implementación del PMCMV, el mercado de la vivienda presionó al gobierno para diseñar una política de crédito a los consumidores orientada a generar demanda, al mismo tiempo que financiaba a la oferta. De acuerdo con Bourdieu (2006), muchas de las disputas políticas tienen como intermediarios a técnicos estatales, cuyo *habitus* es diferente al de la población que lo solicita, estando más cerca del *habitus* de los sectores formados por los puestos de toma de decisiones de alto nivel, tales como empresas de construcción civil, promotores inmobiliarios, bancos y autoridades, lo que facilita las maniobras estratégicas del mercado.

Por lo tanto, los conflictos y la interferencia de los agentes en la gestión de la política pública de vivienda se reproducen nítidamente en el ámbito del PMCMV, donde se destaca el papel de la Caixa Econômica Federal y la lógica financiera del sector privado, que mantiene la visión del banco, sin cambios sustanciales en las políticas de concesión del crédito (Bonduki, 2014). Aunque este programa se constituye por una regulación común, de modo general las características de los agentes y de las interrelaciones que se establecen entre ellas interfieren de forma significativa en los resultados de la producción de viviendas; es decir, los resultados están sujetos a las preferencias e intereses de los agentes que implementan la producción (Bourdieu, 2006). Según Rufino:

En general, se identifican los cambios importantes en el papel de los agentes en relación con la estructura actual en el periodo del Banco Nacional de la Vivienda (BNH), cuando también se movilizaron importantes esfuerzos para la producción

de viviendas y se anunciaron por primera vez en Brasil las estructuras financieras federales específicas para la construcción de viviendas. Uno de los cambios más importantes a destacar en relación con el PMCMV es la ausencia de un agente promotor público, papel antes desempeñado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), asociaciones y cooperativas, responsables de la incorporación inmobiliaria y gestión de los proyectos. Estas instituciones mantienen vínculos directos con las autoridades locales y a veces con las federales, lo que abrió mayores posibilidades de cooperación con las políticas urbanas, aunque esto no siempre sucede. El diseño institucional adoptado por el programa PMCMV, sin embargo, hace que sea imposible que el gobierno actúe como promotor y director del proyecto. La institución financiera (Caixa Econômica Federal), por una parte, y las empresas, por el otro, ganan centralidad a expensas de los organismos e instituciones responsables de las políticas urbanas y de vivienda (Rufino, 2015: 55).

El Ministerio de las Ciudades, que podría reforzar las acciones de participación y de pluralidad del PNH y PlanHab, tiene un papel menos significativo en la producción de viviendas para los pobres. Este agente centra su actividad en la regulación del PMCMV y puntualmente en la contratación de grandes proyectos dirigidos a las familias que son removidas debido a las obras de movilidad urbana o que enfrentan situaciones de riesgo. Según Rolnik, citado por Bonduki (2014), el gobierno ha dedicado un esfuerzo importante a la aplicación del Estatuto de la Ciudad; sin embargo, cuando los fondos más importantes para el sector de la vivienda estuvieron disponibles, esa agenda fue relegada. Por lo tanto, la agenda de la reforma urbana que dirigió la creación de MCidades recibió impulso sólo en los dos primeros años del gobierno; después de eso se convirtió en más de lo mismo.

A partir de la implementación del PMCMV, particularmente, en lugar de las reuniones entre los diferentes instrumentos y departamentos legales, reglamentarios y operativos y las secretarías —creados por MCidades para promover una política de vivienda más coherente y eficiente— se puso de relieve el fuerte vínculo entre el agente financiero Caixa Econômica Federal, los agentes de mercado privados, las constructoras y promotores inmobiliarios, y los funcionarios burocráticos y los ayuntamientos, que flexibilizan sus leyes para adaptarlas al programa, lo que permite que se realicen proyectos en lugares más baratos pero carentes de infraestructura y de servicios públicos urbanos, como por ejemplo,

las zonas rurales que surgen de los cambios en los perímetros urbanos (Santo Amore, Shimbo y Rufino, 2015).

A pesar del considerable número de viviendas construidas y puestas a la disposición a través del PMCMV, en nuestra opinión los resultados más significativos se caracterizan por las imposiciones de vivir, incompatibles con las expresiones de vivir de la gente pobre, por interferir de manera significativa en el desarrollo de las dinámicas de la transformación común en los espacios es de las viviendas populares. De acuerdo con los resultados de la investigación de la Red de Ciudades y Vivienda:

El Programa Minha Casa Minha Vida se presenta, por último, como la única solución y poco integrada a los retos de las ciudades brasileñas para enfrentar el complejo “problema de la vivienda”, basado en una producción a gran escala y estandarizada, desarticulada de la realidad local, mal insertada y aislada de la ciudad, a partir de un modelo de propiedad privada en condominio (Santo Amore, Shimbo y Rufino; 2015: 420).

Para una política nacional de vivienda más adecuada, especialmente en un país con las dimensiones de Brasil y con sus elevados niveles de desigualdad socioeconómica, es necesario abordar el problema de la vivienda de manera plural, a partir de reconocer la diversidad socio-cultural, económica y ambiental existente en cada región o estado brasileño. No se puede tomar como única posibilidad la construcción y la transferencia de la propiedad de nuevas unidades de vivienda, como se ha hecho a través del PMCMV.

Es necesaria la integración de proyectos de urbanización de favelas y asentamientos precarios, lograr mejoras en la vivienda, la tenencia de la tierra, la ocupación de áreas vacías e infrautilizadas, la recuperación de las propiedades inmobiliarias en los centros urbanos para vivienda de interés social y también un programa de alquiler social para las familias de menores ingresos que no tienen posibilidades de pagar los costos derivados de la propiedad individual, según la discusión de la Red de Vivienda y Ciudad (Santo Amore, Shimbo y Rufino, 2015).

En la mayoría de los casos, los instrumentos para la ejecución de una política pública de vivienda más apropiada ya están disponibles; pero todavía necesitan ser incorporados efectivamente al sistema en el que aparece el tema de la vivienda popular. La asesoría técnica se indica en las directrices y componentes

del PNH como un instrumento importante para lograr una mejor calidad y habitabilidad de los espacios de vivienda popular. A pesar de que se le utiliza poco en el sistema actual destinado a abordar el problema de la vivienda a través del PMCMV-Entidades, y en otras experiencias específicas, este servicio muestra resultados más adecuados y consistentes, especialmente en comparación con la normalización de la producción de otros tipos de PMCMV.

En las acciones participativas y multidisciplinarias contempladas por las asesorías, los "agentes de ejecución" (Silva y Melo, 2000), ya no son representantes del CEF y de las grandes constructoras y promotores; más bien logran abrirse espacios para la discusión y actuación política de técnicos relacionados con los servicios y tecnologías sociales y de la propia población.

Frente a la posibilidad de que la asesoría técnica pueda promoverse, dirigimos nuestra investigación hacia este servicio, buscando identificar los vínculos entre los agentes sociales, financieros, burocráticos y operativos, "ejecutores" del sistema de producción actual de la vivienda, así como las fortalezas y debilidades existentes en el desarrollo de sus acciones.



Capítulo tres

Asesoría técnica para el habitar popular

En nuestro análisis, la asesoría para el “habitar popular” se refiere a las acciones dirigidas a la politización de la población pobre y la elucidación de sus derechos. Estas acciones se relacionan también con las intervenciones constructivas orientadas a mejorar la calidad de sus espacios de vida a través de nuevas construcciones o reformas y de ampliaciones en edificios existentes (auto gestionados o producidos por las autoridades públicas). Por lo tanto, debe destacarse que el “habitar popular” al que nos referimos tiene como base teórica la discusión de Lefebvre (2001), en donde el “habitar” es más que el espacio de vida, pues implica la participación social, el fortalecimiento del colectivo y el derecho a la ciudad y a la vivienda de modo indisociable.

En este capítulo buscamos presentar y discutir el trabajo que llevan a cabo en la actualidad los equipos brasileños de asesoría técnica. Con ese propósito, desarrollamos un estudio documental a fin de seleccionar algunos de los principales equipos activos. A partir de un estudio sistemático, tratamos de obtener información relevante para la construcción de una visión crítica general sobre los progresos y dificultades de los equipos, e igualmente para comprender y percibir las interrelaciones con los otros ejes de esta investigación: expresiones del habitar, y políticas, leyes y programas públicos de vivienda). Los ejemplos que mostraremos en este capítulo se seleccionaron a partir de indicaciones recurrentes en la bibliografía y en el debate actual sobre las prácticas de asesoría técnica en Brasil.

La información disponible en las publicaciones para los tres primeros ejemplos: Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião (FBR), Usina Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (Usina CTAH) y Peabiru Trabalhos

Comunitários e Ambientais (Peabiru TCA), sirvió de base para preparar las herramientas metodológicas aplicadas en un cuarto ejemplo: Soluções Urbanas/Arquiteto de Família (también recurrente en el debate actual). Este último se trató con mayor profundidad en la presente investigación debido a su propuesta de continuidad y de la prestación de servicios para la mejora de la vivienda. Ello porque, con base en la crítica de Bonduki (2014) y Ferreira (2015), consideramos que para resolver el problema de la vivienda popular, en este momento, más que considerar la construcción de nuevas viviendas se debería pensar en mejorar los espacios de vida que ya existen.

Durante el desarrollo de las etapas y procedimientos metodológicos de esta sección, observamos las acciones y las interrelaciones de las asesorías con los agentes sociales, técnicos, financieros y operativos involucrados en los procesos de implementación de las políticas de vivienda. Para ello, buscamos entender el papel de las asesorías técnicas en la política pública de vivienda, considerándolas como los agentes “ejecutores”. Retomamos así la discusión de Silva (2009: 31), que apoya que “la implementación, [...] sería el “espacio” en el que también se crean las políticas, ya que los agentes que la ejecutan toman decisiones y hacen elecciones”.

La discusión sobre el comportamiento y los intereses de los agentes, las asesorías técnicas, en este caso, así como en el capítulo 2, sigue la discusión de Bourdieu (2006). En particular se retoman sus argumentos respecto a las decisiones que, dice, se establecen partir de las referencias sociales e históricas de estos agentes. Para Bourdieu (2006) las referencias sociales están relacionadas con la posición social de los agentes, que a su vez están determinada por las interrelaciones con otros grupos sociales. También recuperamos las teorías de De Certeau (2008: 2012), para plantear las posiciones o imposiciones de los técnicos en relación con los modos y las expresiones del habitar de la población asesorada. En este capítulo profundizamos más en las teorías de Lefebvre (2001) para justificar el debate sobre la promoción de la ciudadanía, a partir del derecho a una vivienda adecuada y saludable asociada con el derecho a la ciudad para la población pobre.

El debate propuesto para esta sección comienza con una breve discusión sobre el uso de los términos “asistencia” y “asesoría”, que durante la ejecución de las actividades metodológicas se presentó como un problema para desarrollar la investigación. De este modo, para el desarrollo de los análisis y las discusiones requeridas se hizo necesario comprender lo que estos términos representan en

el debate teórico, así como en las acciones concretas adoptadas por los movimientos sociales y los profesionales de las diversas áreas del conocimiento.

Teniendo en cuenta la construcción de esta breve discusión, consideramos dos situaciones identificadas para el uso de los términos “asistencia” y “asesoría” técnica para el “habitar” popular. En una de ellas, más frecuente en publicaciones y documentos normativos, estos dos términos se utilizan indistintamente; por ejemplo, en la Política Nacional de Vivienda (Brasil, 2004). En otra, la relación entre los dos términos es dicotómica. El término “asistencia” se vincula con la trayectoria histórica de la política social y asistencial brasileña⁴⁹ (Behring y Boschetti, 2006), marcada por una condición de dependencia entre el asistido y el asistente. Por el contrario, el término “asesoría” se concibe como un servicio guiado por relaciones más horizontales y participativas entre los profesionales y la población. Esta relación de dicotomía entre los dos términos se hizo más evidente a partir de la identificación de una cierta resistencia por parte de algunos grupos activos a utilizar el término “asistencia”.

La preferencia por el uso del término “asesoría” se encontró en varias publicaciones recientes, como por ejemplo la de la Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião (2006, 2007) y las de Salazar, Stroher y Grazia (2014), aunque el título de esta última publicación sea “Asistencia técnica y derecho la ciudad”. Se afirma que bajo el término “asesoría técnica” es como se autodenominan los despachos de arquitectura y urbanismo que trabajan de forma multidisciplinaria y principalmente para la población de bajos ingresos. La relevancia de una distinción entre los dos términos se abordó también en el Seminario Nacional “Campo Grande + 10 Asistencia técnica: Evolución, Experiencias y Perspectivas futuras”.⁵⁰

Dada la falta de consenso sobre el uso de los términos en cuestión, consideramos que es necesario proponer un ensayo de definiciones, con el fin de

49 De acuerdo con Behring y Boschetti (2006), el contexto de la política social brasileña transcurrió a través de un recorrido histórico de acciones de carácter paternalista, coronelista y populista que comenzó en la década de 1930 y que, incluso con los avances significativos en el ámbito del Servicio Social después de la creación de la Constitución Federal (1988), en general, tiene aún la garantía social de los derechos que aseguran el acceso a la ciudadanía por parte de la población social y económicamente vulnerable.

50 Información verbal sobre la base de las presentaciones y discusiones de los arquitectos urbanistas Laisa Eleonora Stroher y Guilherme Carpintero, durante el seminario celebrado en Campo Grande (MS), los días 24 y 25 de noviembre. El contenido presentado por Stroher y Carpintero se basó en un estudio llevado a cabo por Caio Santo Amore, arquitecto urbanista, miembro de la Comunidad Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, que se debatirá en los Talleres de Asistencia Técnica realizados en seis regiones del estado de São Paulo.

clasificar los servicios de "asistencia" y "asesoría" técnica. En otras palabras, en ausencia de una definición consolidada de estos dos términos, buscamos fomentar la práctica de la reflexión y la crítica. Buscamos realizar un análisis somero⁵¹ de lo que pueden representar estos servicios destinados a abordar las cuestiones relacionadas con la vivienda popular, porque si no hay consenso sobre el nombre de una cierta "cosa" o "palabra" que la representa, quizá no se pueda comprender ni usarla a cabalidad (Foucault, 2000).

¿Asistencia o asesoría técnica?

Analizando el contenido de la Ley de Asistencia Técnica (11 888, 2008), que se centra en la construcción, renovación, ampliación y regularización de las viviendas públicas, es posible entender la "asistencia" como un servicio técnico, donde los profesionales de campos como la ingeniería, la arquitectura y el urbanismo, atienden a las familias con un ingreso máximo de hasta tres salarios mínimos.

En el ámbito de la Ley de Asistencia Técnica está indicada la prestación de servicios gratuitos, abarcando desde el diseño hasta la ejecución de la obra, dando prioridad a las iniciativas que se ejecutarán en el régimen del trabajo colectivo (*mutirão*), establecido a partir de las reivindicaciones de los movimientos sociales y profesionales implicados en el proceso de elaboración de esta ley, que se basa en el proyecto de ley Núm. 6 981 de 2006, de Zezéu Ribeiro⁵² (Salazar, Stroher y Grazia, 2014). También está indicada en su contenido la formación de profesionales y de la población afectada en relación con la prestación de servicios. Para esto, podemos haber firmado acuerdos o términos de colaboración entre los organismos públicos y los promotores de la extensión de los programas de capacitación, residencia o extensión universitaria. Los términos de colaboración, a su vez, deben propiciar la innovación tecnológica, la formulación de metodologías de carácter participativo y la democratización del conocimiento.

A través de esta ley, la asistencia técnica puede ser proporcionada de forma individual a las familias o colectivamente a grupos organizados; por ejemplo, a cooperativas y asociaciones. De acuerdo con el artículo 6, los costos de los

51 Esta discusión es breve, ya que es secundaria en nuestra tesis. Sin embargo, contempla una pregunta relevante para el debate general que proponemos, configurándose como otra investigación, con objetivos y resultados que pueden fortalecer, o incluso enfrentar las clasificaciones provisionales aquí expuestas.

52 Véase el capítulo 2.

servicios deben pagarse con fondos públicos o fondos federales dirigidos a la vivienda de interés social (FNHIS), o bien por iniciativas privadas (Brasil, 2008).

La aprobación de la Ley de Asistencia Técnica es una importante herramienta fruto de la conquista de los movimientos sociales y los profesionales del área de la construcción civil. Sin embargo, sus objetivos se limitan al proyecto de construcción técnica de las unidades de vivienda. Su carácter técnico expresivo está indicado en sus objetivos; de acuerdo con su artículo 2 (Brasil, 2008), debe:

- I. Optimizar y calificar el uso y el aprovechamiento racional del espacio construido y su entorno, así como los recursos humanos, técnicos y económicos empleados en el diseño y construcción de viviendas;
- II. Formalizar el proceso de construcción, renovación o ampliación de la vivienda frente al gobierno municipal y otros organismos públicos;
- III. Impedir la ocupación de zonas de riesgo y de interés del medio ambiente;
- IV. Facilitar y calificar la ocupación del sitio urbano de acuerdo con la legislación urbana y ambiental (Brasil, 2008).

Si se le aplica correctamente, con metodologías participativas, y con materiales y técnicas de construcción consistentes con las prioridades planteadas por la población afectada, los servicios de asistencia técnica pueden permitir mejoras significativas a la unidad habitacional y, por lo tanto, proporcionar una mejor calidad de vida para las familias beneficiadas.

Sin embargo, asegurar el derecho de la población a la ciudad va más allá de la adquisición de una casa propia o de mejorar la vivienda; se necesita bastante más que el tratamiento de los problemas de orden técnico y constructivo. Es necesario que la población, el poder público y los equipos técnicos involucrados en la implementación de la política pública de vivienda se enfoquen de manera conjunta en las cuestiones más amplias en el contexto de las viviendas populares. Esto quiere decir que el "habitar" no debería limitarse a la unidad de vivienda —una vez que el "habitar" se relaciona con la acción participante y con el derecho a la ciudad, según Lefebvre (2001)—. De acuerdo con este autor:

El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho al trabajo (actividad participante) y el derecho a la propiedad (y distinto del derecho a la propiedad) están implicados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2001: 135).

Conforme a la definición y a las directrices establecidas en la Ley Núm, 11 888 de 2008, podemos entender la "asistencia" como un servicio técnico orientado a considerar los los problemas físico-espaciales de la unidad habitacional, sin incluir las cuestiones simbólicas, socio-políticas y económicas del "habitar" popular. Para garantizar el derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada se precisa un cuidado más amplio y participativo, que contemple el tratamiento conjunto de las carencias sociales, económicas y políticas, así como las subjetividades que se reflejan en las formas y expresiones del habitar de la población pobre.

A partir de la discusión de Abraão y Torelly (2006) sobre la "asistencia" y la "asesoría" legal, podemos entender los servicios de "asesoramiento" como instrumentos eficaces de derechos, especialmente los derechos humanos y fundamentales, basados en los principios de la construcción participativa y de la ciudadanía previstos en la Constitución Federal (1988).

De acuerdo con Henriques (2007), autores como Furmann (s/d) sostienen la distinción de los términos de asistencia jurídica y asesoría legal. El primer término está relacionado con un carácter reformista, de manutención del *status quo* y la democracia meramente formal, no trabajando la construcción de la crítica en los miembros de las comunidades asistidas. En contraste, el segundo término se vincula con una evolución del concepto de asistencia que busca, junto con la población, conceptos críticos para el desarrollo de la ciudadanía a través de la democratización del lenguaje jurídico. Según Oliveira (2003, citado en Henriques, 2007), la distinción entre las demandas individuales y colectivas constituye una diferencia importante entre el servicio tradicional de asistencia y la propuesta de asesoría jurídica.

Teniendo en cuenta una posible nueva aplicación de estas definiciones, podemos referirnos a la "asesoría" técnica como un medio para discutir con la población pobre acerca de sus derechos, especialmente el derecho a la ciudad y a la vivienda saludable y adecuada, a través de acciones educativas y de la estructuración y politización de colectivos. Por lo tanto, la complejidad y el alcance de los servicios de "asesoría" técnica demandan equipos más diversos que la "asistencia" técnica. En cuanto a la "asistencia", según lo determina la Ley Núm. 11 888, 2008, prevé la actuación de equipos formados únicamente por arquitectos, urbanistas e ingenieros, lo mismo que equipos de asesoría técnica, generalmente integrados por profesionales de diversos campos, como asistentes sociales y científicos, sociólogos, geógrafos, abogados, psicólogos,

antropólogos, administradores, entre otros, además de las dos especialidades que se indican en la Ley de Asistencia Técnica.

La multidisciplinariedad de las asesorías técnicas permite la discusión y una mayor comprensión de las cuestiones que atañen a la vivienda popular, a partir de referencias teóricas y metodológicas de profesionales de diversos campos del conocimiento, que trabajan juntos para el diseño e implementación de proyectos sociales y técnicos. Esta acción conjunta es esencial para promover los avances en la implementación de políticas sociales de vivienda, pues no resuelven los problemas del "habitar" popular sólo con la construcción de nuevas viviendas o con mejoras habitacionales y proyectos de urbanización en las zonas precarias. A través de un enfoque multidisciplinario, se consideran no sólo los aspectos de orden técnico y constructivo de viviendas, sino también los problemas socioeconómicos que debilitan e inmovilizan a la población pobre en su lucha por mejores condiciones de vida en las ciudades.

Además del enfoque multidisciplinario, en las "asesorías" se da prioridad a la horizontalidad de las relaciones de los miembros de los equipos entre sí, y entre ellos y la población. La horizontalidad se considera un principio importante para la construcción participativa de la ciudadanía. Este tipo de relación tiene el fin de promover el intercambio de conocimientos entre los implicados en las acciones y las intervenciones constructivas promovidas mediante el asesoramiento técnico multidisciplinario. Las relaciones horizontales se acercan al concepto de "trabajar con el otro",⁵³ adoptado en oposición a "trabajar para el otro"; el concepto permite la toma de decisiones en forma conjunta por parte de la población afectada y los equipos profesionales.

Siguiendo la discusión sobre las principales diferencias entre "asistencia" y "asesoría" técnica (cuadro 3), a partir de las actividades teóricas y prácticas de esta investigación, caímos en cuenta que existía la posibilidad de una incorporación de "asistencia" a los servicios de "asesoría" técnica, teniendo como base la discusión de Abraão y Torelly (2006). De este modo, la relación entre estos dos términos pasa de ser dicotómica a dialéctica: la "asesoría" técnica es un servicio

53 La discusión sobre "trabajar con otros" y "trabajar para el otro", realizada sobre la base de la pedagogía de Paulo Freire, fundamenta las prácticas de asesoría jurídica universitaria, cuyo debate es retroactivo a 1980. La Rede Nacional de Assessoria Jurídica Universitária (RENAJU), que implementó estas prácticas en la enseñanza de los cursos de derecho, defiende el desarrollo de las acciones que tienen por objeto la emancipación social de los que reciben apoyo (Carvalho, 1992; Henriques, 2007). Para este tema, consulte: Campilongo, Pressburger y Araújo (1992).

más amplio y diverso que, en caso de ser necesaria, ofrece la “asistencia” técnica para mejoras habitacionales y urbanas en los espacios de vida de la población pobre, a partir de la formación de grupos, o incluso de forma individual.

Cuadro 3
Características principales que pueden ser atribuidas a la “asistencia” y a la “asesoría” técnica

Asistencia técnica	Asesoría técnica
Ingenieros y arquitectos-urbanistas (Ley Núm. 11 888, 2008).	Equipos multidisciplinarios (abogados, geógrafos, sociólogos, trabajadores sociales, ingenieros, arquitectos, administradores, psicólogos y otros).
Atención individual, limitada a las cuestiones de orden técnico/constructivo.	Estructuración del colectivo, formación y fortalecimiento de los “agentes de la causa propia”, acciones dirigidas a la emancipación de los ciudadanos.
Relación jerárquica de los profesionales sobre las familias asistidas.	Busca establecer una relación horizontal entre los profesionales y la población interesada
Proporciona capacitación técnica para profesionales y para la población.	Desarrolla la capacitación técnica para profesionales y para la población.
Intervenciones realizadas a corto plazo para mejoras específicas .	Acciones realizadas en el mediano y largo plazo para las mejoras más completas (vivienda, sociales, económicas, políticas y otras).
Intervenciones técnicas.	Acciones educativas y de politización de lo colectivo.
Derecho de acceso gratuito a los servicios técnicos.	Derecho a la ciudad y a una vivienda sana y adecuada, indisolublemente. Se refiere al “habitar” (Lefebvre, 2001).
Incentivo para el trabajo colectivo (mutirão).	Incentivo para la autogestión y el trabajo colectivo (mutirão).
“Trabajar para el otro”.	“Trabajar con el otro”.

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Nuestra crítica a la asistencia técnica es que se aplica como lo regula la Ley Núm. 11 888, 2008, tendiendo a ser sólo una herramienta operativa de una política pública poco social. Tiene por objetivo satisfacer las cuestiones físicas y espaciales de la vivienda popular, a través de los servicios puramente técnicos desarrollados por arquitectos, urbanistas⁵⁴ y de los ingenieros que,

⁵⁴ Para la formación crítica de los arquitectos y urbanistas consúltese, por ejemplo, Pompeia (2006) y Marques (2010).

en general, no están preparados para enfrentar las subjetividades del "habitar" popular. Esta reflexión se basa en la crítica de Imamoto y Carvalho (2006) sobre el papel de los profesionales del servicio social, que puede extenderse a otras áreas de actividades profesionales orientadas a las políticas públicas sociales —tales como la arquitectura y el urbanismo— que se dirigen al tema de la vivienda popular.

Por otro lado, si se incorpora a los servicios de "asesoría" técnica, la "asistencia" es posible incrementar las oportunidades de acceso de la población pobre a la vivienda saludable y adecuada, sin necesidad de desconectarse de los problemas y las acciones necesarias para el acceso al derecho a la ciudad. Frente a esta incorporación, la "asesoría" técnica puede ser entendida como un servicio más amplio y complejo que busca más que sanear los problemas técnicos y constructivos, dando prioridad a cuestiones socio-políticas y económicas presentes en el "habitar" popular. Por lo tanto, las asesorías pueden configurarse como agentes dentro de una política pública, la habitacional; buscan promover la emancipación ciudadana mediante la estructuración y el fortalecimiento de las redes sociales colectivas, a fin de que la población se convierta en "el agente de su propia causa" (Abraão y Torelly, 2006). En esta perspectiva, la población pobre también es considerada un agente ejecutivo, junto con otros agentes sociales, técnicos y financieros de la política pública de vivienda. Es a partir de sus referencias y opciones que podrán, precisamente, actuar con mayor eficacia en defensa de sus propios intereses.

Como parte de las propuestas de empoderamiento y emancipación de la población, las asesorías técnicas dan prioridad a los procesos que se llevan a cabo a través de la autogestión, tanto para consolidar el colectivo como para producir vivienda y mejoras habitacionales. Los esfuerzos conjuntos son también una alternativa recurrente que los equipos multidisciplinarios emplean para estos fines. En el cuadro 4 presentamos los posibles componentes de lo que definimos como "asesoría" técnica. Para su elaboración tomamos como base el estudio de los servicios prestados por equipos multidisciplinarios (presentados a continuación), así como a la teoría de Lefebvre en la que el "hábitat" y el "habitar" deben ser tratados de manera indisociable.

Cuadro 4
Tareas de la asesoría técnica

Asesoría técnica
Asistencia técnica
Atención médica
Asesoría jurídica
Asesoría en economía (solidaridad) y administración
Estructuración y fortalecimiento del colectivo social
Formación de cooperativas habitacionales y mixtas
Capacitación* para la autogestión
Capacitación* técnica para los profesionales y la población
Acciones para la educación ambiental
Acciones para la politización de profesionales y de la población
Acciones para el desarrollo social

* Tipo de capacitación proporcionada de acuerdo con lo que la población y los profesionales consideren necesario.

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Iniciativas brasileñas de asesoría técnica

En Brasil, y desde los experimentos iniciales, la asesoría técnica ha seguido la lógica del debate internacional impulsada por el movimiento post moderno, que tomó fuerza a partir de la década de 1960, cuando grupos de diversas áreas del conocimiento empezaron a hacer frente a los resultados de la producción de las ciudades modernistas, dando inicio a lo que se denominó movimiento "post-moderno". Especialmente al final de la década de 1970, ese pensamiento, a menudo considerado como subversivo tanto en la política como en el arte y la cultura, creció en el medio arquitectónico. Por lo tanto, el proceso participativo proyectual y constructivo comenzó a desarrollarse, aunque de vez en cuando a partir de las ideas de negación del exclusivismo del arquitecto como técnico experto. Se buscaba, así, la renuncia a la imposición de normas de producción y, sobre todo, valorar la capacidad creativa de los usuarios y del colectivismo (Marques, 2010).

El campo de la arquitectura y el urbanismo, en el que tenemos mayor interés en esta investigación, se ha caracterizado por acciones de tipo práctico, las teorías críticas y metodologías destinadas al análisis y al ejercicio de diseño del

proyecto, en oposición a la universalidad de los programas funcionales o racionalistas. En las décadas de 1960 y 1970 según Montaner (2002:127) comenzó asurgir una visión del mundo más humana, que se refleja en la búsqueda de una “nueva arquitectura diseñada de acuerdo a los usuarios y sus posibilidades de participación en espacios públicos y privados”.

Aunque el movimiento postmoderno no ha superado, de hecho, al periodo “modernista” (Harvey, 2012), su trayectoria fue marcada por debates contundentes. De acuerdo con Bandeirinha (2007), en el sentido de las críticas planteadas por el movimiento postmoderno (décadas de 1960 y 1970), se destacaron en el debate internacional las teorías y las acciones de Christopher Alexander: *Notes on the Synthesis of Form*; Amos Rapoport: *House Form and Culture*; Charles Abrams: *Men's Struggle for Shelter in a Urbanizing World*; Hassan Fathy: *Architecture for the Poor*; Chombart de Lawe: *Espace social et urbanisme des grandes cités*; Bernard Rudofsky: *Architecture Without Architects*; Edward Hall: *The Hidden Dimension*; Robert Venturi: *Complexity and Contradiction in Architecture*; Yona Friedman: *Architecture Mobile*; Team X: 10º CIAM; Henri Lefebvre: *Le Droit à la Ville*; John Turner: *Housing by People*; Carlos Nelson Ferreira dos Santos: *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*, entre otros autores. También hubo acciones y organizaciones por demás emblemáticas, tales como “Maio de 1968”, la demolición del conjunto habitacional Pruitt-Igoe, en 1972, y el Servicio de Apoyo Ambulatorio Local (SAAL) en 1975, por citar algunos.

Según Marques (2010), a pesar de haber identificado motivaciones y cuestionamientos similares, la producción artística y arquitectónica de este periodo tuvo pocas interrelaciones por parte de quienes proponían las críticas a la arquitectura y al urbanismo modernistas. De acuerdo con este autor, para la preparación de manifiestos e intervenciones participativas de asesoramiento técnico en los barrios pobres, los defensores, posiblemente, utilizan las mismas teorías y referencias, siendo las de Henri Lefebvre y John Turner de las más comunes. Las experiencias participativas no constituían una red de relaciones entre sí; por el contrario, gran parte de la acción se llevó a cabo de forma independiente en contextos aislados. Aun así, es posible pensar en algunas asociaciones, como pueden ser las influencias de John Turner sobre el SAAL (Portugal) y el grupo Quadra Arquitetos Associados (Brasil).

En el contexto brasileño, el trabajo realizado por Quadra, en el que Carlos Nelson Ferreira dos Santos se desempeñó, fue uno de los primeros que pueden considerarse participativos con la población pobre a través de una propuesta de mejora de favelas de Río de Janeiro, al final de los años sesenta. A mediados de la década de 1970 se implementó en Rio Grande do Sul el Programa de Assistência

Técnica para a Moradia Econômica (ATME), concebido en el contexto de la Reforma Urbana. El ATME se transformó en el Proyecto de Ley Nacional (Núm. 6 223, 2002); fue presentado al Congreso por el Diputado Ilgenfritz Clóvis Ilgenfritz da Silva, en 2002, y dio lugar a la Ley de Asistencia Técnica Núm 11 888, aprobada en 2008 (Instituto De Arquitetos do Brasil, 2010).

En la década de los ochenta se retomaron las iniciativas de urbanización en las favelas; fue el caso, por ejemplo, del Projeto Mutirão en Río de Janeiro (1981-1989). En él, además de obras de infraestructura, de las instalaciones comunitarias y de pavimentación, se llevaron adelante programas de capacitación profesional y de generación de empleos. También se desarrollaron experiencias en el campo de la educación comunitaria, saneamiento básico y acciones preventivas para promover la salud en las favelas (Leitão, Barboza y Delecave, 2014).

Las décadas de 1980 y 1990 marcaron el debilitamiento de las políticas públicas dirigidas a la habitación popular en Brasil. Al final de este periodo se difundieron varios experimentos de autogestión en la producción de viviendas populares, a partir de la elección de gobiernos municipales progresistas con el perfil democrático popular —más coherente con el tiempo posterior al Constituyente (Bonduki, 2010)—. En São Paulo, en el periodo 1989-1992, se realizó uno de los experimentos más significativos, al crearse el Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, o FUNAPS-Comunitario (o FUNACOM), que permitió la firma de 93 acuerdos con grupos de familias organizadas en asociaciones comunitarias para la construcción de viviendas con trabajo colectivo (mutirão) y la autogestión. Esta acción, junto con otras medidas políticas y administrativas dirigidas a abordar la cuestión de la vivienda popular, amplió y potencializó la organización auto gestionada de los movimientos sociales con los equipos de asesoría técnica en el estado de São Paulo (Ferreira, 2013).

Muchas de las asesorías técnicas realizadas en los noventa han permanecido activas junto con los movimientos sociales en las regiones metropolitanas de Brasil. Entre los principales movimientos⁵⁵ es posible nombrar a la Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião, la Usina Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado y la Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, que fueron referentes recurrentes para la producción de planos, desarrollos habitacionales e instalaciones públicas, así como también para acciones de

55 Como, por ejemplo, Ambiente Arquitetura (SP), Habitat para a Humanidade Brasil (BA, CA, GO, SP e TO), Centro de Assessoria para a Autogestão Popular (SC), Instituto Casa (RJ), entre otros.

autogestión, desarrollo social, debate político y crítica sobre la producción habitacional y de la ciudad.

El enfoque de los tres ejemplos, seleccionados con base en la revisión de la literatura y de la investigación sobre los eventos (seminarios y talleres) realizados en los últimos 12 años (2003-2015), fue sistematizado a partir de publicaciones e información en los sitios en que dichas asesorías técnicas se brindaron. Los datos que buscamos obtener para las descripciones y el análisis de los ejemplos fueron: la composición de los equipos, los métodos de trabajo, las fuentes y aplicación de los recursos financieros, las áreas de actuación, los programas y los proyectos y las asociaciones.

Además, se estudió un cuarto ejemplo (artículo 3.3): el Programa Arquitecto Familia (ONG Soluções Urbanas), buscando recopilar también información relativa a los servicios de asesoría dirigidos a mejoras habitacionales desarrolladas de manera participativa y continua. El trabajo de esta asesoría técnica fue revisado con mayor profundidad, por la continuidad que caracteriza sus acciones e intervenciones junto con las comunidades. Además de revisar la literatura, se realizaron visitas exploratorias y entrevistas semiestructuradas a los miembros activos en este proyecto.

La Fundación citada es una ONG establecida en 1986 en Río de Janeiro, por parte de un grupo de profesionales y líderes que ya se dedicaba al fortalecimiento comunitario y la regularización de la tierra. El objetivo del grupo fundador era

Figura 4

Fundación de Derechos Humanos Bento Rubião



Fuente: Fundación de Derechos Humanos Bento Rubião.

continuar con el trabajo y las acciones desarrolladas por el Pastoral de Favelas (Arquidiócesis de Río de Janeiro). Desde su creación, la FBR ha trabajado con las comunidades, los movimientos y las autoridades públicas para la aplicación de las políticas públicas sociales.

A partir la prestación de asesorías en el ámbito legal, de desarrollo social, de administración, contabilidad, ingeniería, arquitectura y urbanismo, la FBR ha buscado facilitar el acceso de la población pobre a la tierra y a la vivienda y su permanencia en ellas. De este modo, las generaciones de equipos de esta ONG se han dedicado, desde hace tres décadas, a reducir las desigualdades socioeconómicas en Río de Janeiro, a través de procesos colectivos de "Producción social del hábitat" (Fundación de Derechos Humanos Bento Rubião, 2007).

Buscando convertirse en una experiencia de referencia para Río de Janeiro, la FBR creó el "Programa terra e habitação", basado en el modelo de producción de viviendas que valora la participación de la población, la ayuda mutua en la construcción de viviendas y la calidad de la construcción, la arquitectura y el urbanismo. El primer equipo multidisciplinario de este programa se formó en 1992 contando con la ayuda financiera de la agencia Novib, de Holanda. Entre sus primeras acciones deben mencionarse los intercambios con las iniciativas de "Mutirões de São Paulo" gestionados por la União Estadual de Moradia Popular (UMPSP) y el Centro de Assessoria à Autogestão Popularr (CAAP, coordinado por el arquitecto uruguayo Leonardo Pessina). Después, el intercambio tuvo lugar en Uruguay, con el Centro Cooperativo Uruguayo (CCU) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM).

La FBR ha desarrollado sus acciones a través de tres programas, cada uno integrado por varios proyectos. El "Programa Direitos Humanos da Criança e do Adolescente" fue creado con el fin de implantar el Sistema de Garantía de Derechos de Niños y Adolescentes, tal y como lo requiere la ley. Ese programa consta de los proyectos: Unión Clube Recreativo União e Lazer, que trabajan también con la familia para fortalecer lazos familiares y comunitarios, y del proyecto Inclusão Digital, destinado a propiciar conocimientos de informática y el montaje de computadoras.

El Programa de Derecho a la Tierra, diseñado para hacer frente a los problemas de tenencia de la tierra consiste en: i) el Proyecto de Derecho a la Tierra, que brinda asesoría jurídica, social y urbanística para grupos amenazados por el desalojo; ii) el Proyecto Más legal, que busca la regularización de la tierra, ambiental y urbanístico; está dirigido a lograr condiciones dignas de vivienda y a preparar y realizar experimentos, seminarios y publicaciones en defensa de los derechos

humanos. Este programa ha fomentado el desarrollo y la implantación de políticas públicas dirigidas al acceso a la vivienda, con la estimulación de los procesos colectivos, la ayuda mutua, la autogestión y la asesoría para la creación de cooperativas de vivienda (Fundación de Derechos Humanos Bento Rubião, 2007).

El Programa de Derecho a la Vivienda, a su vez, trabaja con los movimientos sociales y los poderes públicos, para promover el desarrollo social y la aplicación de políticas públicas que permitan a la población pobre acceder a la vivienda. El trabajo que se ha llevado a cabo a través de este proyecto consiste en la potenciación y la acción directa, que abarcan la organización comunitaria, el fortalecimiento de las redes sociales populares y la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas comunes. De acuerdo con la FBR los principios establecidos por el "Derecho a la Vivienda" son:

- El Hábitat como un satisfactor polivalente, que satisface las necesidades biológicas, emocionales y sociales, permitiendo generar soluciones a otros problemas de la comunidad y proyectar una realidad favorable para el desarrollo personal y colectivo;
- El sistema que combina la autogestión y la ayuda mutua como una herramienta privilegiada para la producción de viviendas y medios para llevar a cabo la iniciativa y el espíritu empresarial populares;
- El cooperativismo y el asociativismo en el marco de la economía solidaria, como una forma de institucionalizar los grupos de beneficiarios y como un estímulo para el ejercicio de la cooperación solidaria, que constituye un cimiento de una nueva forma de organización de la sociedad (Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião, 2007: 54).

Con miras a estos principios, los servicios de asesoría los realiza un equipo multidisciplinario que integran profesionales de los campos social, legal, urbanístico y de arquitectura, de ingeniería y administrativo-financiero. Desde el establecimiento de asociaciones con las comunidades que serán asesoradas, se desarrolla el diagnóstico de la situación y la planificación de las actividades para, en seguida, concebir los proyectos sociales y técnicos.

A partir de que se estructuran los colectivos, se propone a los grupos adquirir recursos con el fin de articularse con los agentes financieros (públicos o privados), para luego dar inicio a la producción de las unidades habitacionales y las células urbanas. En este proceso se busca propiciar que la participación

popular sea un fin y no un medio, por lo que las acciones se convierten en un proceso continuo de capacitación y emancipación de la población involucrada.

A través del Proyecto de Derecho a la Vivienda, el equipo multidisciplinario de la FBR ha tratado de establecer la propiedad colectiva de la tierra por parte de las Cooperativas de Viviendas, buscando así reforzar el espíritu de cooperación. En esta propuesta, los trabajadores sociales trabajan intensamente con las personas para fortalecer el espíritu de cooperación, con el fin de superar el "individualismo profundamente arraigado en nuestra sociedad". La tarea se realiza a través de cursos de capacitación, reuniones semanales o mensuales con la Cooperativa que tenga a su cargo organizar el trabajo de gestión y el trabajo colectivo o *mutirão*; se complementa con visitas a domicilio, con incentivos y acompañamiento de la participación de los miembros de las cooperativas en foros, conferencias y seminarios destinados a cooperativas, viviendas populares y derechos sociales, entre otros. Las familias de la cooperativa tienen derecho al uso de unidades habitacionales pagando cuotas mensuales (30% del salario mínimo), que se envían a un fondo revolvente cuyo valor acumulado se utiliza para la construcción de nuevas viviendas. Las viviendas cuestan, por lo general, entre 30% y 50% menos que las producidas por el mercado de bienes raíces (Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião, 2007).

Uno de los trabajos más significativos de la FBR es la Cooperativa Habitacional y Mixta Shangri-la, la primera cooperativa en su tipo en el estado de Río de Janeiro. Esta cooperativa comenzó a funcionar oficialmente en 1996, a partir de la motivación de un cura sensibilizado con la precariedad de las chozas alquiladas donde vivían 16 familias pobres. El proceso de constitución del grupo se caracterizó por la incredulidad de los residentes acerca de la posibilidad de tener acceso a vivienda a través de una cooperativa habitacional autogestionada. Algunas donaciones de recursos financieros para la compra de terreno y de equipamientos para la generación de ingresos y la construcción de casas consolidaron la estructura del colectivo y motivaron a las familias a la lucha por la vivienda.

Después de la adquisición de la tierra, un representante del grupo de familias se acercó a la Fundação Bento Rubião buscando apoyo para desarrollar acciones de asesoría técnica (proyecto social y técnico y la supervisión de las obras) de Shangri-la. Durante la construcción del desarrollo, según Huguenin (2013: 134), las asesorías se llevaron a cabo dos veces por semana y los profesionales, "lejos de dictar las reglas de cómo se deben hacer las cosas" realizaron

un trabajo participativo, aclarando también determinadas soluciones y buscando la compatibilidad de los cambios realizados por el grupo de trabajadores.

Los servicios de asesoría técnica prestados para la Cooperativa Habitacional y Mixta Shangri-la fueron realizados antes del recorte temporal que establecimos para esta investigación. Sin embargo, optamos por presentar la información de este proyecto, así fuera brevemente, porque a partir de él se consolidaron los "agentes de la causa propia"; por ejemplo, Jurema Constâncio, después de servir como presidente de la Cooperativa de Shangri-la (1996-2000), se mantuvo militando en apoyo a otros grupos que se formaron a partir de esta experiencia.

El proceso participativo y el mutirão que tuvo lugar en el Shangri-la, asociado con el acceso a la información sobre los derechos a la tierra y a la vivienda, han llevado a algunos residentes a apoyar a otras familias pobres en la conquista de una vivienda digna. Jurema Constancio, junto con la FBR, fue un agente importante en la formación de la Cooperativa la Esperanza, que se sitúa al norte de Río de Janeiro. De acuerdo con la Fundação Bento Rubião:

Jurema se tomó en serio la filosofía de la ayuda mutua, desarrollada en la construcción de las casas del Shangri-la. Después de dirigir las capacitaciones en otras dos cooperativas habitacionales en Río (de Janeiro) y de convertirse en el coordinador nacional de la Unión Nacional para la Vivienda Popular, su atención se centró ahora en "Esperança", que es el nombre de una nueva cooperativa habitacional, con 70 familias, creada con su estímulo. "Comenzó así: las familias venían a preguntar si tenía lugar en el Shangri-la. Yo anotaba el nombre y me comprometía a avisarles cuando hubiera algo. La lista fue creciendo y en 2004 inscribí a la cooperativa en el programa Crédito Solidário (que financia la vivienda de popular a través de la Caixa Econômica Federal). Ya aprobado, fueron tres años de negociaciones para contratar..." (Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião, 2007: 82).

Para la concientización política, la estructuración y el fortalecimiento de lo colectivo del Grupo Esperança, se realizaron reuniones periódicas de capacitación e información con la población (fotografía 21). Estas reuniones se llevaban a cabo los fines de semana en el Centro Comunitario de Shangri-La, para no interferir con la semana de trabajo de los miembros de la cooperativa. A través de estos encuentros, fue posible realizar un análisis de los datos sociales,

Fotografía 21

Actividad de estructuración y fortalecimiento del colectivo



Fuente: Fundação de Direitos Humanos Nento Rubião (s/f).

identificar las demandas y establecer objetivos comunes para el diseño técnico y para organizar el proceso de trabajo en la autogestión.

El proceso de adquisición de recursos para la compra de tierras y la ejecución de las obras fue, ciertamente, problemático. El primer contrato, realizado a partir del Crédito Solidario, se firmó en 2007, siete años después de la formación del grupo, compuesto por 70 familias. En 2010, debido a las barreras del proceso burocrático, el contrato fue desechado, y fue hasta 2011 que se firmó el acuerdo para un nuevo financiamiento a través del PMCMV-Entidades. Sin embargo, en 2010, antes de la firma del segundo contrato, se iniciaron las obras de urbanización de las tierras a partir de un acuerdo político con el Municipio de Río de Janeiro (fotografía 22), que contemplaba para ello recursos propios de la cooperativa.

De acuerdo con los datos de la FBR, el grupo Esperança recibió apoyo de la UMP-Río; se asoció con el Gobierno Federal (CEF, SPU y MCidades) y el Municipio de Río de Janeiro. Las 70 casas construidas en el terreno situado en la colonia Juliana Moreira (Jacarepaguá), fueron construidas por la autogestión y por el trabajo colectivo o mutirão, junto con los recursos del PMCMV-Entidades; mientras tanto,

Fotografía 22

Trabajo colectivo (mutirão) para el hormigonado de radier



Cooperativa Habitacional Esperança (Río de Janeiro/RJ).

Fuente: Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião (s/f).

la infraestructura se ejecutó con recursos municipales. Las obras del Grupo Esperança finalizaron a mediados de 2015; las casas ya están ocupadas (fotografía 23). Sin embargo, las familias siguen teniendo dificultades de orden burocrático para registrar las unidades habitacionales en las redes de abastecimiento de agua y energía con sus respectivos distribuidores.

La experiencia del Grupo Esperança es parte del Banco de Tecnologías Sociales de la Fundação Banco do Brasil (2014). En ella se señala el calentamiento solar del agua para las regaderas del cobertizo de trabajo y de la casa modelo (construida para la demostración al grupo de trabajo colectivo o mutirão, la utilización del agua de lluvia, la recolección selectiva de basura, la producción artesanal de jabón a partir de aceite usado en la cocina, la reutilización de materiales y la realización de composta de materiales orgánicos. Además, en esta cooperativa está previsto plantar árboles como "compensación ambiental" por la retirada de ejemplares arbóreos que se ubicaban en el área del proyecto. Estas acciones socio-ambientales y las soluciones técnicas están asociadas con la politización del grupo, a partir de las actividades de asesoría técnica.

Fotografía 23

Obras del Grupo Esperança (al fondo, desarrollo del PMCMV Parte 1)



Fuente: Nobrega (2015).

La sede de la Fundação Bento Rubião se localiza en Río de Janeiro, y el equipo multidisciplinario desarrolla trabajos en colaboración con otras asesorías técnicas de esta ciudad, como con Arche Projetos e Chique da Silva, por ejemplo.

La "Usina Centro de Trabajo para el Ambiente Habitado", en São Paulo, fue fundada en 1990, durante la gestión municipal de Luiza Erundina (1989-1992), un periodo marcado por la consolidación de los movimientos sociales en la lucha por la vivienda en este estado federal. El grupo multidisciplinario, compuesto inicialmente por los técnicos sociales y un abogado, tenía el propósito de brindar asesoría técnica para la construcción o adaptación de la vivienda para los trabajadores pobres a través de procesos alternativos a la lógica del capital. De ahí que desde su creación la Usina CTAH buscó "articular procesos que involucren la capacidad de planificar, proyectar y construir por los propios trabajadores, movilizandofondos públicos en un contexto de lucha por las Reformas y Urbana y Agraria" (Usina, s/f). Sobre la politización y el fortalecimiento de la población, la Usina CTAH dice:

Las obras de construcción a cargo de los movimientos populares en las ciudades y los asentamientos de la reforma agraria, movilizando fondos públicos para la construcción de viviendas, escuelas y espacios colectivos experimentaron y quizás todavía están experimentando lugares en diferentes niveles. Estos "esfuerzos conjuntos" representan un lugar de invención de prácticas autonomistas y de fortalecimiento de las organizaciones populares, con consecuencias visibles, empezando por la propia calidad del espacio ahí inventado y muy diferente a los conjuntos habitacionales convencionales o a la construcción por su cuenta por los residentes de la periferia (Usina, 2008: 49).

En los veinte años que Usina lleva operando, se ha registrado su participación en el diseño e implementación de más de cinco mil unidades habitacionales y equipamientos públicos, ubicados en las ciudades y asentamientos rurales de los estados de São Paulo, Minas Gerais y Paraná, principalmente. El equipo también trabaja en el desarrollo de planos urbanísticos, en proyectos de urbanización de favelas y ayuda en la formación y organización de las cooperativas de trabajo.

La composición del equipo (que ya está en su segunda generación), así como las relaciones con los agentes sociales, políticos y profesionales de diferentes áreas del conocimiento, ha cambiado gradualmente debido a las variaciones en el volumen y tipo de servicios y por las fluctuaciones económicas y cambios en las políticas públicas de vivienda popular en los ámbitos municipal, estatal y federal.

Figura 5

Usina-Centro de trabajo para el Medio Ambiente habitada (Usina CTAH)



Fuente: www.usina-ctah.org.br/comentariosobreosmutiroes.html.

Una de las enmiendas propuestas por la actual gestión de la planta CTAH, por ejemplo, fue redefinir la duración máxima del trabajo: 20 horas por semana, estimulando a todos los miembros a buscar realizar otras actividades profesionales concurrentes. Dicho estímulo se introdujo como un intento de superar los aspectos específicos de este trabajo, que proporciona una compensación por debajo de los valores de mercado y de manera no tradicional. Una investigación realizada por Lombardi (2012), indicó que a los miembros de la Usina CTAH les gustaría tenerla como único empleo. Sin embargo, esa alternativa está más cerca de una "utopía" que de las condiciones reales, lo que contribuye a una alta rotación de los profesionales en el establecimiento.

El equipo tiene también una participación activa en el debate nacional sobre temas tales como la autogestión, el *mutirão*, la autoconstrucción y la asesoría técnica. Sus exposiciones y publicaciones asumen las debilidades y posibilidades del desempeño de los profesionales dedicados a actividades de asesoría técnica. Entre los temas debatidos por la Usina CTAH, es visible la limitación de la socialización de los conocimientos técnicos, en un contexto en el que la gran mayoría de los trabajadores/militantes carecía de educación básica para permitirles manejar las herramientas básicas del conocimiento (matemáticas, geometría, escritura y otros). En casos de obras diseñadas y aplicadas por la autogestión y el *mutirão*, por ejemplo:

Incluso buscando siempre el diálogo con la autogestión del grupo de trabajo, situación permanentemente repuesta en las etapas de diseño y de trabajo, la asesoría aún concentro conocimientos técnicos y, relacionado con lo anterior constituirá una parte importante del poder de toma de decisiones del grupo. Reducir al mínimo el papel de los agentes técnico, lo que sería saludable, pero no es posible. [...] En este sentido, ya que no es una fusión de conocimientos técnicos en el cuerpo del propio movimiento popular —objetivo buscado, y para el cual el MST en particular ha estado comprometido— es importante que el diálogo entre estos aliados se produzca de manera abierta y crítica, pero no antagonica. Por lo tanto, las asesorías técnicas también deben ser colectivas y auto gestionadas (Usina, 2008: 54).

La propuesta de trabajo interno de la Usina CTAH es "radicalmente horizontal"; es decir, todas las decisiones (administrativas, de proyecto o políticas) se toman de forma colectivamente en las reuniones, donde todos tienen el mismo

derecho a voz y voto. Las rotaciones de funciones y la igualdad de salarios (todos reciben el mismo valor-hora, independientemente de la experiencia, función o responsabilidad), son también principios del trabajo de esta asesoría técnica. Con esta actitud, los miembros del equipo creen que una posición de igualdad frente a asociaciones y movimientos es más factible, ya que el diálogo sobre la autogestión se basa también en la experiencia práctica diaria.

Como un ejemplo del trabajo desarrollado por la Usina CTAH, podemos indicar el "Centro de Formação Campo-Cidade do MST",⁵⁶ implementado en 2010 en el municipio rural de Jarinu (SP). La asesoría técnica se inició en 2009 con la preparación de un plan maestro para la ocupación del terreno y la concepción del diseño arquitectónico de la Plenaria. El programa, que contemplaba laboratorios de investigación y control, biblioteca, restaurantes, alojamientos, zonas de juegos, deportes y producción, aulas y espacio para plenaria, tuvo como principal directriz para la implementación la constitución de una "ciudadela" para reproducir referencias directas de la dimensión urbana.

Concebido como un proceso participativo, el diseño arquitectónico de la plenaria fue desarrollado para albergar a cerca de 250 personas en una sala sin jerarquías, que se caracterizó por un vano de 18 metros totalmente abierto, sin pilares. Otra directriz importante para este proyecto fue su costo reducido. La construcción del edificio fue posible gracias a la implementación de estructuras finas consistentes en armazones de madera sostenidas por pilares de ladrillo macizo (fotografías 24 y 25).

Además de las asesorías en la discusión y elaboración del Plan Maestro para el Centro de Formación y para la plenaria, la Usina CTAH ha trabajado también otros aspectos. Por ejemplo, se dedicó a preparar los procedimientos de financiamiento junto con el agente financiero (Entrepueblos), colaboró para organizar las actividades de construcción y dirección de obra y en el seguimiento y la supervisión de la misma, en la que trabajaron de forma conjunta (mutirão) y la autogestión, con mano de obra asalariada complementaria. El agente organizador de esta propuesta fue la Fraternidade Povo da Rua, teniendo como principales interlocutores a los líderes del MST. En esta asesoría, el equipo activo lo integraban arquitectos-urbanistas, ingenieros y un científico social.

En otro ejemplo, la Escola Popular de Agroecologia e Agrofloresta Egídio Brunetto (Prado-BA), pudo identificar algunos de los procedimientos

56 Movimiento de Trabajadores Sin Tierra.

Fotografía 24
Sala de Plenarias (sin jerarquía)



Fuente: www.usina-ctah.org.br/centroformacaoomst.html.

Fotografía 25
Pilares de ladrillo y armazones de madera



Fuente: www.usina-ctah.org.br/centroformacaoomst.html.

metodológicos empleados por la Usina CTAH para el proceso participativo de asesoría técnica. Las actividades metodológicas para proyectos de esta escuela, que será un centro de formación del MST, comenzaron en julio de 2014 y están en curso.

Después de las primeras reuniones, celebradas dos meses antes de que iniciara la fase de diseño, el equipo inició el "mapeo apropiado" con la población afectada (fotografías 26), que puede definirse como una elaboración colectiva del mapa de la región, a partir de la identificación de los componentes y condicionantes relevantes para el proyecto, tales como los asentamientos, carreteras, áreas de preservación del medio ambiente y producción agrícola, por ejemplo. Por recomendación de uno de los participantes, se identificaron las plantaciones de eucalipto y los grandes ranchos ganaderos. Este procedimiento se convierte en "materiales gráficos/didácticos" para el debate sobre la configuración del territorio en conflicto (USINA, s/f).

A continuación, se desarrolló "la actividad de los triángulos" (fotografía 27), una dinámica que utiliza formas más abstractas de organización de flujos y jerarquías de los espacios y vacíos. El propósito de esta actividad es hacer reflexionar al grupo y discutir el proyecto en conjunto, de modo que el programa lleve a la espacialización, y no al revés.

Para hacer viable el proceso participativo para el complejo programa de necesidades, se desarrollaron actividades específicas de los programas para cada

equipo, en el que se reproducen las unidades móviles (en planta) a una escala de 1:50 (fotografías 28 y 29). De acuerdo con la Usina CTAH, la realización de esta actividad, aplicada con anterioridad en proyectos habitacionales, es comprendida por los participantes de manera más "concreta", en relación con los espacios y sus configuraciones.

Fotografías 26

Proceso de apropiación de la cartografía local



Fuente: www.usina-ctah.org.br/centroformacaomst.html.

Fotografía 27

Actividad de los triángulos



Fuente: www.usina-ctah.org.br/escolamst.html.

Fotografía 28

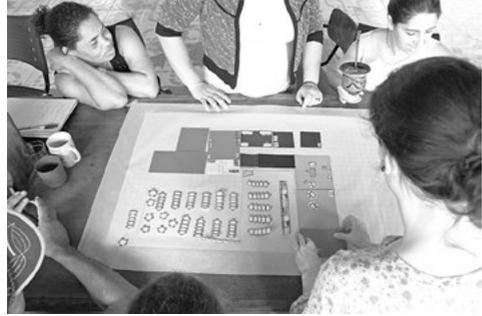
Proyecto participativo: habitaciones



Fuente: www.usina-ctah.org.br/escolamst.html.

Fotografía 29

Proyecto participativo: cocina



Fuente: www.usina-ctah.org.br/escolamst.html.

La preparación de proyectos de arquitectura se desarrolla, casi siempre, a partir de los procesos de participación de la Usina CTAH, ya que el equipo cree que la metodología participativa se convierte en un "amplio proceso de reflexión y creación de espacio y política." Los discursos de los participantes muestran la apertura de un espacio político de discusión arquitectónica, donde se debaten colectivamente los problemas y se eligen las prioridades (Usina, s/f).

El Peabiru TCA es una ONG de asesoría técnica, establecida en 1993 por un grupo multidisciplinario de arquitectos, urbanistas, ingenieros, abogados, psicólogo, sociólogo y trabajadores sociales. Las labores de los profesionales del equipo Peabiru TCA comenzó dio inicio a fines de 1980, a la par del surgimiento de los movimientos populares y las asociaciones, particularmente para desarrollar proyectos y dar seguimiento de las obras ejecutadas a través del programa de vivienda Mutirão implementado por las autoridades de la ciudad de São Paulo (1989-1992).

El trabajo de asesoría técnica que el Peabiru TCA realizó buscaba intercambiar conocimientos con los grupos asesorados, y actuar en el "campo de la lucha por una vivienda digna y por el derecho a la ciudad". Para su funcionamiento, el equipo estableció una dinámica de admisión de nuevos miembros, de rotación de la coordinación y de intercambio de las decisiones políticas e institucionales. Desde 2011, Peabiru TCA ha brindado servicios de asesoría técnica a partir de tres programas, intitulados Crítica, Política y Producción del Espacio (Peabiru, s/f.).

El objetivo del "Programa Crítica" es promover la autoreflexión sobre el trabajo desarrollado, y sobre el campo de actuación de la ONG. Con ese propósito,

Fotografía 30

Peabiru, trabajos comunitarios y ambientales (Peabiru TCA)



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=comunidade-da-paz.

el personal propio y el de otras instituciones realizan estudios e investigaciones diversas. Por ejemplo, el estudio intitulado "La integración urbana a través de la producción de MCMV-Entidades en el Estado de São Paulo: Enfoque Etnográfico de Casos Seleccionados", fue desarrollado en colaboración con el Laboratorio de Estudios del Ambiente Urbano Contemporáneo (LEAUC), el Instituto de Arquitectura y Urbanismo (UAI por sus siglas en portugués) de la Universidad de São Paulo (USP), Campus de São Carlos. A través de este programa, Peabiru TCA participa también participa en las actividades relacionadas con la asesoría técnica; es el caso del "Seminario de Asistencia Técnica Pública y Gratuita", realizado por el IAB de Santa Catarina, en Florianópolis, en septiembre de 2015 (Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina, 2015), y de los "Talleres de Asistencia Técnica en Viviendas de Interés Social", realizados en seis centros regionales del estado de São Paulo,⁵⁷ de noviembre de 2015 hasta mes marzo de 2016.

El "Programa de Política" promueve políticas de espacios institucionales y redes. El objetivo principal es incidir en los procesos de elaboración y mejora de las políticas públicas, así como articular los vínculos entre organizaciones populares y sociales, universidades, redes y otras asesorías técnicas. Además, Peabiru se propone propiciar nuevos vínculos con poblaciones vulnerables no organizadas. Las acciones políticas se desarrollaron a partir de la participación

⁵⁷ El programa de talleres está disponible en: <http://www.athis.org.br/>. Acceso el: 15 de noviembre de 2015). Véase el Anexo I.

en foros, audiencias públicas, conferencias y consejos. Ejemplo de una actividad tal es la participación en el Consejo Municipal de la Vivienda de São Paulo (2014-2016) —donde los miembros de Peabiru TCA actúan como representantes del segmento de la sociedad civil—, así como las asesorías técnicas y la realización de talleres de formación y capacitación de líderes y militantes de São Paulo, Guarulhos y Botucatu, en colaboración con la MNLM en 2012 (fotografías 31 y 32).

A través del “Programa de Producción del Espacio”, el equipo realiza estudios, levantamientos, planos, proyectos y obras, a fin de contribuir con la oferta de viviendas populares, con la infraestructura y los servicios públicos y de la comunidad. A partir de ese objetivo, Peabiru TCA se propone alcanzar, entre otros resultados, la integración urbana, la ejecución de obras adecuadas a las condiciones locales, y edificios con calidad técnica y arquitectónica. Las actividades propuestas para este programa se caracterizan por la participación efectiva de la población y por la composición multidisciplinar del equipo técnico (Peabiru, s/f).

Fotografía 31

Actividad de formación y educación



Fotografía 32

Discusión de organización colectiva



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=acao-de-apoio-e-formacao-mnlim.

Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=acao-de-apoio-e-formacao-mnlim.

Para el estudio de viabilidad de la ejecución del residencial El Dorado,⁵⁸ la Peabiru TCA trabajó en 2012 de manera conjunta con los distritos del Movimiento de Lucha de Barrios, Villas y Favelas (MLB) de Diadema (SP). Mediante actividades participativas realizaron el estudio del perfil de las familias (fotografía 33), y se

⁵⁸ La última información disponible en el sitio web de Peabiru TCA se refiere al proceso de expropiación de tierras en 2014, y a los estudios de viabilidad, que en aquel momento se estaban presentando a la Caja Económica Federal para la composición de la inversión (Peabiru, s/f).

identificaron sus intenciones y necesidades simbólicas, de espacio físico y materiales, todas ellas fundamentales para desarrollar el proyecto arquitectónico de este plan habitacional (fotografía 34). En este estudio se desarrollaron diversas hipótesis de implementación, subdivisión de la tierra y definición de las áreas comunes, y la conexión con los asentamientos de los alrededores. Los recursos para llevar a cabo este trabajo proceden del propio movimiento social.

Fotografía 33

Primeras acciones para el reconocimiento de la población (El Dorado)



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=eldorado.

Fotografía 34

Identificación de las intenciones y necesidades de la población (Eldorado)



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=eldorado.

Para desarrollar el proyecto técnico y social del Parque Estela, establecido en 2013 en Guarulhos, São Paulo, además de reconocer el perfil de las familias (fotografía 35) se condujeron los procedimientos metodológicos para el desarrollo participativo del programa. La presentación de propuestas se realizó a través de representaciones gráficas que permitieron la visualización y una interactividad colectiva para posibles intervenciones en el proyecto arquitectónico de las familias afectadas (fotografías 36 y 37).

La asesoría técnica brindada a la población del Parque Estela, cuyo equipo de referencia estaba integrado por un científico social y dos arquitectos urbanistas, fue contratada por el MNLM. Los recursos que permitieron el desarrollo de la obra —de 12 153.88 m².de área construida (fotografías 38 y 39)—, provinieron del Presupuesto Federal (OGU), a través del PMCMV-E (Peabiru, s/f).

Con base en la información expuesta en los tres ejemplos citados, fue posible identificar algunas acciones, objetivos y dificultades comunes a la labor de los servicios de asesorías técnicas. En ellos se destaca la participación popular, la multidisciplinariedad de los técnicos y la baja remuneración de los servicios prestados, un factor recurrente en las publicaciones⁵⁹ sobre el tema.

Fotografía 35

Actividad de reconocimiento



Fotografía 36

Desarrollo del proyecto



136

Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=parque-estela.

Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=parque-estela.

⁵⁹ Véase: Salazar, Stroher y Grazia, 2014. Esta discusión inició en el capítulo 2.

Fotografía 37

Representación esquemática del Plan de Implementación del Parque Estela, con indicación de los bloques de apartamentos, áreas de estacionamiento, acceso, circulación y demás



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=parque-estela.

Fotografía 38

Parque Estela (en obra)



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=parque-estela.

Fotografía 39

El ocio y la convivencia en el Parque Estela



Fuente: www.peabirutca.org.br/?painel_projetos=parque-estela.

El cuarto ejemplo, que se abordará con mayor profundidad, es el "Proyecto Arquitecto de Familia", de la ONG Soluciones Urbanas. Para su estudio, se recopiló información específica, que quedó incluida en los estudios de las otras tres asesorías técnicas; a saber: composición técnica del personal profesional,

captación y uso de los recursos financieros, movilización de la comunidad, métodos para el desarrollo de proyectos sociales y técnicos, relaciones entre los profesionales, interrelaciones del equipo con la población asesorada y también con la política de vivienda, con los organismos públicos y con la Ley Núm 11 888, 2008. En este cuarto ejemplo, buscamos identificar las limitaciones y los avances de asesoramiento técnico continuo; el análisis se centró en la propuesta de mejora de la vivienda, y en las dificultades existentes en los espacios de vida construidos por la autogestión o la autoconstrucción espontánea.

Soluciones urbanas y el Proyecto Arquitecto de Familia: iniciativas de servicios de asesoría técnica continua

Entre las iniciativas que se realizan en la actualidad, optamos por analizar en mayor profundidad el "Proyecto Arquitecto de Familia" (PAF), que la ONG Soluciones Urbanas lleva adelante en una favela del municipio de Niteroi (RJ). La propuesta de trabajo de Soluciones Urbanas para el PAF, fue diseñada buscando promover mejoras en las casas autogestionadas espontáneamente y ubicadas en los barrios pobres.

El estudio del PAF fue relevante para comprender mejor el papel de la asesoría técnica en el ámbito de las cuestiones del déficit habitacional cualitativo relacionado con inadecuaciones habitacionales,⁶⁰ en el que se clasifican "los hogares con falta de infraestructura, la densidad excesiva de los residentes (en hogares propios) problemas de la naturaleza del suelo, cobertura inadecuada, sin unidad de salud en el hogar exclusivo o un alto nivel de depreciación". Aunque la vivienda inadecuada no brinda las condiciones de vida más deseables, tampoco implica, necesariamente, la construcción de nuevas unidades; por lo tanto, no se clasifican en el déficit cuantitativo (Fundação João Pinheiro, 2015: 22).

La relevancia del estudio sobre la asesoría técnica centrada en mejoras para el hogar está vinculada al importante número de viviendas inadecuadas que ya

60 La metodología desarrollada por la Fundación João Pinheiro sistematizó la información del área habitacional para 2011 y 2012 en dos formas de análisis: la escasez de viviendas y la insuficiencia de hogares. "Básicamente, el concepto de déficit indica la necesidad de construir nuevas viviendas para satisfacer las necesidades habitacionales de la población en un momento dado. La insuficiencia de los hogares, a su vez, no está relacionada con el diseño de las viviendas, sino con las características específicas de los hogares que deterioran la calidad de vida de sus residentes" (Fundação João Pinheiro, 2015: 11).

Fotografía 40

El arquitecto de la familia



Fuente: <http://www.solucoesurbanas.org.br/arquiteto-de-familia>.

existe, principalmente en las áreas metropolitanas. De acuerdo con los resultados de una encuesta sobre el déficit de vivienda en Brasil, que la Fundación João Pinheiro (2015) levantó a partir de datos del IBGE (2001-2012), el número de hogares inadecuados —carentes de al menos un tipo de servicio infraestructuras— la cifra alcanzó 10 240 millones aproximadamente en 2011, llegando a 10 323 millones en 2012.

Según la arquitecta Mariana Stephen, Presidente de Soluciones Urbanas ONG, el PAF se inició en 2008 en Morro Vital Brasil (Niterói, RJ), a través de una asociación entre la ONG y el Instituto Vital Brazil (Salazar, Stroher y Grazia, 2014). Su ejecución se llevó a cabo al concluir un proyecto piloto en una favela de la zona sur de Río de Janeiro, en 2001.

El PAF se concibió con el objetivo principal de promover mejoras en la vivienda pública ubicada en las favelas, mediante el asesoramiento técnico, entendido éste como un instrumento de potencialización de los recursos locales, tales como la autoconstrucción y el mutirão, y como mecanismo para aumentar la conciencia de los implicados en el proyecto (familias y profesionales), sobre la relación "Salud-medio ambiente". El equipo de PAF ha tratado de promover condiciones de vida más seguras y saludables para las familias pobres, quienes reciben asesoría de manera continua y participativa. El PAF dispone de un equipo multidisciplinario que incluye un asistente social, arquitectos-urbanistas, un ingeniero, un técnico en edificios, un albañil y estudiantes del Servicio Geografía Social, Arquitectura y Urbanismo.

La inserción del PAF en la comunidad de Morro Vital Brasil ocurrió través de reuniones en cuatro regiones del territorio de esta favela, que fueron oportunidades para presentar la propuesta de trabajo social y técnico. Una de las primeras acciones que se cumplieron con los residentes fue el "Curso de formación para arquitectos-urbanistas" (desarrollado en colaboración con Lafarge). Entre las actividades que el curso ofrece puede mencionarse el desarrollo de proyectos arquitectónicos de reforma (completos) por parte de los participantes, para 100 viviendas en la comunidad. Además de la formación de profesionales para el trabajo técnico del ámbito social, el objetivo es que las propuestas entregadas sean edificadas por los residentes. En las primeras actuaciones del PAF, las familias registradas recibieron los proyectos técnicos de reforma completa de sus hogares, diseñados de acuerdo con la dinámica de servicios ofrecidos en el mercado.

Los beneficiarios quedaron "encantados" con los proyectos; sin embargo, se desanimaron enseguida cuando revisaron el presupuesto necesario para la ejecución de las obras, declaró Estevão (2015).⁶¹ Dada la falta de motivación de las familias, el equipo cayó en cuenta que los proyectos técnicos no se ajustaban a la realidad financiera de esa población. Al ocurrir así, las tareas del PAF abarcaron entonces la creación de alternativas para permitir la ejecución de obras de mejora de vivienda y urbanas en la comunidad, dado que no existían programas públicos que destinaran los recursos para la ejecución de las obras de mejora de la vivienda. Otra medida que el equipo adoptó fue revisar el diseño de los proyectos técnicos, que de "reforma integral" pasaron a "intervenciones selectivas" o "quirúrgicas", como las llaman los miembros del PAF —haciendo referencia a la obra del Médico de la Familia (del Sistema Único de Salud), y en donde tuvo su origen al nombre de este proyecto—.

Para alcanzar los objetivos establecidos para los proyectos sociales y técnicos, el equipo se dividió en tres frentes de trabajo: Económico, Constructivo y de Investigación. En la categoría "Económico" están disponibles las alternativas para canalizar los recursos financieros para llevar a cabo las obras de mejora en los espacios de vida de la comunidad. Las Ferias de Intercambios Solidarios (moneda social) y el Microcrédito para la Vivienda (fondo rotatorio social) son las principales herramientas de trabajo de esa categoría. Sin embargo, cuando el perfil socioeco-

61 Esta declaración fue hecha por Mariana Estevão, Presidente de la ONG Soluciones Urbanas, en una entrevista en Campo Grande, MS el 25 de noviembre de 2015, después de celebrado el Seminario de Asistencia Técnica "Campo Grande + 10".

nómico de los beneficiarios no se corresponde con estas dos alternativas, existe la posibilidad de obtener un subsidio parcial o total a través de anuncios públicos o estableciendo vínculos con otras instituciones públicas o privadas.

Las Ferias de Intercambios Solidarios se llevan a cabo cada dos meses; ahí es posible adquirir materiales para acabados y mobiliario para las familias inscritas en el PAF. Esta alternativa se creó para mejorar las opciones de compra de las familias para realizar las obras de mejora. Entre los productos más “vendidos” pueden mencionarse las escuadrías, metales, sanitarios y muebles modulares para baño y cocina, así como mesas y sillas de plástico, taburetes, pintura, lechada de cemento, pisos de baldosas y azulejos ecológicos. En las Ferias de Intercambios Solidarios no se ofrecen materiales tales como cemento, ladrillo y herrajes; ello a fin de no estimular la autoconstrucción espontánea sin asesoramiento técnico. Es importante destacar que el acuerdo entre el Instituto Vital Brazil y la ONG Soluciones Urbanas no permite la construcción de nuevas viviendas. Es decir, los servicios técnicos del PAF pueden abarcar únicamente los proyectos y obras de mejoras habitacionales y urbanísticas (en menor medida). Además, las viviendas que se encuentran por encima de la Cota 100 no pueden inscribirse en el proyecto, ya que están en el área de conservación del medio ambiente.

Para la implementación de las Ferias de Intercambios Solidarios se creó una moneda social;⁶² mediante ella, los beneficiarios juntan envases de Tetra Pak y los intercambian por “Trocado vital”, que permite la compra de materiales donados por empresas asociadas; es el caso de Leroy Merlin o de individuos que transfieren su excedente de obras privadas. A través de la asociación Recicoleta, los paquetes se recogen, se reciclan y se transforman en azulejos ecológicos con tratamiento térmico, que también se pueden comprar en las ferias (Soluções Urbanas, 2012). El intercambio de los envases por “Trocado vital” se hace una semana antes de la feria, en el Centro Comunitario donde se instala el “Ecobanco” para llevar a cabo el proceso financiero necesario para establecer la moneda social. Según Gomes (2015),⁶³ director general de la moneda social:

62 El Trocado Vital fue creado con base en el “Capivari” moneda social implementada en Silva Jardim, R.J., según dijo Johnny Araújo Rocha, arquitecto urbanista y un miembro del Programa Arquitecto de la Familia, en una entrevista concedida el 4 de noviembre de 2015.

63 Luís Rafael Gomes, es estudiante de geografía y miembro del Programa Arquitecto de la Familia. Su declaración fue hecha durante una entrevista concedida el 4 de noviembre de 2015.

Un Ecobanco fue creado para que la gente no de donaciones, así, a cambio de nada... para no caracterizar la asistencia, que es lo que a la gente le preocupa mucho. En ningún momento la gente quiere ser asistida por estas personas. La gente quiere demostrarse que pueden por sí mismos hacer las cosas que quieren. La gente quiere capacitar a las personas en la comunidad, no asistirla (Gomes, 2005).

Junto con las actividades del Ecobanco se organiza una reunión donde la comunidad y el equipo del PAF definen de manera conjunta las normas de funcionamiento de las ferias, incluyendo el orden de entrada, el tiempo de permanencia en la sala donde se exponen los materiales, la cantidad de artículos a ser adquiridos por cada familia y otros. Cada comprador es acompañado por un miembro del PAF, quien puede aclarar las posibles dudas sobre los artículos que se ofrecen; su rol incluye también registrar al comprador que adquirió los artículos en ese momento (fotografías 41 y 42).

El microcrédito habitacional, desarrollado sobre en base al concepto de economía solidaria, fue también una alternativa diseñada para ampliar las posibilidades de la comunidad de Morro Vital Brazil en la adquisición de materiales de construcción y pago de mano de obra cuando es necesario. El recurso disponible para las familias que acceden al PAF se adquiere a través de la ayuda de la American Planning Association para la ONG Soluções Urbanas. El Microcrédito Habitacional funciona como un fondo social revolviente que se caracteriza por otorgar préstamos de hasta R\$1.200,00, con prestaciones de bajo valor y la exención de las tasas de interés; es decir, el beneficiario paga exactamente la cantidad que recibe como préstamo del fondo revolviente. La parcelación se define junto con los beneficiarios, de acuerdo con sus posibilidades financieras; las renegociaciones son posibles si hay dificultades con el pago de las cuotas.

El acceso a los proyectos del PAF, al microcrédito habitacional y a la Feria de Intercambios Solidarios se adquiere siguiendo un proceso: inicialmente, se realiza una visita al hogar para identificar su perfil y registro en el catastro de las familias. A continuación, se realiza el diagnóstico de los problemas de edificación, utilizando un método definido por el grupo ("Mapa de riesgo") para desarrollar el proyecto técnico de mejoras. Después de haber preparado el proyecto, se calcula un presupuesto que es analizado por el técnico responsable del microcrédito habitacional. Después de la firma del contrato y una vez que los fondos se liberan, se programan las etapas de las obras, que son ejecutadas principalmente por el régimen de trabajo colectivo *omutirão*. La asociación de microcréditos, contando con el trabajo colectivo pretende "unir" dos dificultades: la mano de obra y la falta de recursos

financieros de las familias. Esta combinación ha permitido ejecutar intervenciones constructivas para los beneficiarios, siguiendo las prioridades y etapas definidas en el proyecto técnico, elaborado también de una manera participativa.

Fotografía 41
Salón comercial de la Feria de Intercambios Solidarios,
Proyecto Arquitecto de Familia



Fuente: Juliana Demartini, 2015.

Fotografía 42
Asistencia a la Feria de Intercambios Solidarios,
Proyecto Arquitecto de Familia



Fuente: Juliana Demartini, 2015.

La gente hace un contrato... tiene el contrato del microcrédito y el contrato del proyecto. En el contrato del proyecto, se incluye todo lo que se hará en el proyecto y se incluye el presupuesto... y en el presupuesto se describe el material y demás. A la gente se le da la opción de que la familia busque otros precios porque se hace el presupuesto en el centro del mercado... no hay una fila para el microcrédito, hay una fila para el proyecto, ¿entendido? Hay muchas familias, son muchas las intervenciones... algo que sólo si era realmente una política pública... que es lo que queremos en realidad (Gomes, 2005).

El trabajo colectivo, la autoconstrucción y los contratos son alternativas que ofrece la categoría "constructiva". Los esfuerzos conjuntos son priorizados por el PAF, pues presentan un mayor potencial para el desarrollo social debido a la cooperación que a menudo queda de manifiesto durante el proceso de ejecución de las obras. Para ayudar a las familias en este proceso, el FAP prevé la contratación de un albañil cuando menos. La autoconstrucción se motiva cuando en la familia respectiva hay un miembro que posee habilidades y experiencia práctica (un albañil, por ejemplo) para llevar a cabo las obras de mejora. Por último, los contratos, que pueden ser parciales o globales, se caracterizan por la contratación de personal más calificado para la ejecución de las obras. La elección de uno de los tres esquemas es hecha por las familias con el equipo del PAF, de acuerdo con las preferencias y posibilidades financieras de los beneficiarios.

Una de las iniciativas que permitieron consolidar el papel del PAF en la comunidad fue la construcción del Centro Comunitário Vital Brazil (fotografía 43). Para la instalación de este equipamiento la ONG Soluções Urbanas compró una propiedad en Morro Vital Brazil, misma que reformó y amplió para atender el programa de necesidades que consta de los siguientes espacios: sala de usos múltiples, cocina (equipos industriales), sala de informática (telecentros), biblioteca, sala de actividades deportivas, taller de costura y de artesanía, depósito (antiguo salón de belleza) y baño. De acuerdo con Daniel Insfrám,⁶⁴ la adquisición de la propiedad y las obras de renovación o ampliación del centro comunitario se hicieron con recursos propios de la ONG Soluções Urbanas.

La elección de los equipos y las necesidades del programa se discutieron con la comunidad en las reuniones celebradas en el "caminho" (campo de

⁶⁴ Declaración en una entrevista hecha el 11 de junio de 2015, por parte de este arquitecto urbanista, miembro del FAP.

Fotografía 43

Centro Comunitário Vital Brazil



Fuente: Juliana Demartini, 2015.

fútbol ubicado en Morro Vital Brazil). Aunque el objetivo de instalar un centro comunitario era proporcionar un espacio adecuado para celebrar actividades colectivas, las intervenciones constructivas en el edificio existente jugaron un papel importante en la consolidación del PAF en la comunidad, permitiendo a las familias una mejor comprensión de las mejoras en el espacio físico. En este edificio el equipo fue capaz de presentar a los residentes los beneficios de contar con ventilación cruzada y baldosas ecológicas con tratamiento térmico (ecotelhas producidas con envases de Tetra Pak), por ejemplo. En el segundo piso del centro comunitario, se construyó un "techo verde" de bajo coste, que también se presenta como una posibilidad de intervención de mejoras para los tejados de las casas de Morro Vital Brazil.

Inicialmente, la comunidad no mostró interés en las propuestas del PAF. Sólo después de la ejecución de algunas intervenciones de mejoras habitacionales y del Centro Comunitario, las familias comenzaron a buscar sus servicios; esta demanda se convirtió en expresiva y espontánea. De acuerdo con María Gabriela Albino de Souza, miembro del PAF (2015).⁶⁵

⁶⁵ Expresión de María Gabriela Albino de Souza, técnica en edificios, integrante del PAF. La información fue divulgada en una entrevista en Niterói, R.J., el 6 de noviembre de 2015.

"[...] cuando el equipo comenzó con el registro, nadie quería ... la gente llamaba a la puerta y las personas decían: `Ah, no puedo ah ... ah, no quiero´. [...] Luego, cuando el equipo empezó a hacer estas pequeñas intervenciones las personas empezaron a interesarse ya que llegó a concretarse".

Otro aspecto que observó el personal de la categoría "constructiva" es una mejora significativa en las obras autogestionadas espontáneamente por las familias. Es decir, cuando un residente opta por autoconstruir o autogestionar las reformas y ampliaciones en su casa, carente de asesoramiento técnico, busca replicar las soluciones arquitectónicas indicadas por el personal técnico de las otras casas. Esta nueva aplicación puede estar vinculada con la comprensión efectiva de la importancia de las intervenciones constructivas para mejorar la calidad de vida de las familias al interior de sus hogares. Según Rocha (2015):⁶⁶

[...] nuestro trabajo se realiza siempre pensando que al dejar esta comunidad tiene que ser una nueva cultura, y no es nuestra cultura. Es la suma del conocimiento... es el conocimiento local, junto con el conocimiento científico y académico, lo que hará una nueva cultura. Y la cultura que permanece es la misma que con nosotros, los arquitectos de familia a otros lugares. Así que hoy ya vemos familias haciendo canales y no tomando el proyecto... "¡Ah, se lo copió a su vecino! ah, se lo copió porque dijo que se detuvo la entrada de agua". [...] Se oye a la gente hablando... personas que no son atendidas por el proyecto, "¡Ah, es para hacer la ventilación cruzada!". Así que tenemos esta idea de que está pasando.

La categoría conocida como "Investigación" vino después, a partir de la necesidad de evaluar de modo sistemático los resultados e impactos de las acciones e intervenciones realizadas por medio de las categorías "Económica" y "Constructiva". Desde que se identificaron las incoherencias del proceso, el alcance y el formato del proyecto técnico de mejora de la vivienda, el equipo del PAF comenzó a desarrollar y a aplicar instrumentos metodológicos para el levantamiento físico de la edificación, y de aspectos conceptuales y directrices para la concepción del proyecto arquitectónico, estando entre los principales la Matriz de riesgos ambientales y el Mapa de riesgos. La Matriz de riesgos ambien-

⁶⁶ Aline de Souza Rocha, trabajadora social, Vicepresidente de la ONG Soluções Urbanas y Coordinadora del PAF. Información divulgada en una entrevista en Niterói, R.J., el 6 de noviembre de 2015.

tales es una herramienta destinada a la asignación de zonas y edificios a partir de indicadores simples y compuestos, buscando identificar patologías y precariedades. De acuerdo con el informe⁶⁷ de actividad del arquitecto del Proyecto Arquitecto de Familia:

La Matriz de riesgos ambientales es una herramienta que está diseñada para evaluar la calidad de la construcción para uso residencial. [...] Esta herramienta también permite la identificación de las manifestaciones patológicas y otras situaciones de riesgo para las familias. Puede haber una clasificación de las viviendas de acuerdo con el grado de precariedad, lo que contribuye a la planificación de acciones en proyectos destinados a intervenciones en materia de vivienda. Con la clasificación se convierte en factible la atención de los casos con el mayor potencial para promover cambios significativos en relación a los recursos disponibles, en escenarios en los que la atención total no es posible. Con el fin de identificar las cuestiones que afectan a la calidad de la vivienda se crearon tres indicadores compuestos para ser aplicados en el proceso de evaluación de los edificios. Son éstos: Bienestar ambiental, Higiene y Seguridad [...].

La constitución de la Matriz comenzó una vez adquiridos los recursos por parte de la Financiadora de Estudios e Investigaciones (FINEP), para desarrollar una evaluación de la precariedad de las viviendas e integrar una base de datos, la cual se utiliza tanto para crear nuevos indicadores como para otros fines que surgen de las investigaciones de PAF o de instituciones similares. Para ello, se aplicaron a los residentes de 100 viviendas cuestionarios con más de 80 preguntas. Al término de la investigación financiada por la FINEP, el equipo del PAF siguió trabajando en la constitución de la Matriz a partir de un sistema de georeferenciación. Según Moreira (2015):⁶⁸

Hemos creado una base de datos con todas las matrices que tenía la gente en las primeras 100 casas. [...] Y entonces fue con una inversión propia que com-

67 El informe de actividad fue desarrollado por el equipo del PAF en el acuerdo titulado "Desarrollo TS (Tecnología Social) para la construcción, restauración, conservación y uso sostenible de la vivienda, especialmente HIS, y para reducir los riesgos ambientales", cuyo proponente fue la Fundação Empresa-escola de Engenharia da UFRGS. El informe lo envió por correo electrónico Lavinia Ferraz Moreira, miembro del PAF.

68 Lavinia Ferraz Moreira, arquitecta urbanista, miembro del PAF. Información divulgada en una entrevista en Niterói, R.J., el 6 de noviembre de 2015.

pramos un sistema de información geográfica, un programa que funciona con el sistema de información geográfica, por lo que hoy se ha mapeado cuáles son las casas que tienen ciertos problemas o que tienen ciertos resultados en relación al indicador. [...] Las casas en rojo, por ejemplo, son los más calientes, las naranjas están en una situación intermedia y las en amarillo tienen un problema menor. A continuación la matriz, permite trabajar tanto con una pregunta específica, como con un indicador que es un conjunto de preguntas. Porque cuando, por ejemplo, trabajamos el calor, no estamos evaluando una sola variable, estamos evaluando si el techo es bajo, qué tipos de baldosas, si tiene la ventana hacia el norte o el oeste, qué tipo de pintura, en fin... A continuación, se dará un resultado [...].

Ahora, con el financiamiento de la Fundación Brasil, el equipo de investigación está desarrollando matrices dirigidas a la salud social, las cuales deben complementar la matriz ambiental (en relación con los entornos de los hogares). El equipo está desarrollando también un software para la alimentación y la utilización de la matriz en campo, a través del Sistema de Información Geográfica (SIG), "en línea", que debería facilitar y acelerar el desarrollo de la obra.

El Mapa de Riesgos, por su parte, es un procedimiento de evaluación de los problemas de construcción de las viviendas, la demarcación en un mapa esquemático, la presentación de resultados y la discusión con los residentes para asignar las prioridades que deben abordarse en el proyecto técnico (intervenciones constructivas puntuales). El desarrollo de Mapas de Riesgo ayuda a las discusiones entre el personal técnico y los residentes, dirigidas a las causas de las patologías y las posibles mejoras en los edificios. De acuerdo con el informe de actividades del Proyecto Arquitecto de Familia:

El Mapa de Riesgos es un instrumento diseñado para desarrollar la percepción de los residentes sobre las manifestaciones patológicas de la construcción, las situaciones de riesgo para la salud, la seguridad personal y la calidad del ambiente interior de las viviendas. Su aplicación se lleva a cabo a partir de la interacción entre los residentes y los técnicos, donde hay una aclaración del profesional residente en las manifestaciones patológicas, y a su vez, una lectura del técnico basada en la experiencia de la persona que reside en el entorno evaluado. Por lo tanto, el Mapa de Riesgos se puede entender como un instrumento de Tecnología Social. El Mapa de Riesgos muestra a través de un croquis la localización de anomalías y se lleva a cabo en colaboración con el residente.

Los problemas más comunes que se registran en los Mapas de Riesgos son las grietas en las paredes, la humedad, la falta de ventilación e iluminación natural en entornos de larga permanencia, las alturas libres bajas, instalaciones hidrosanitarias y eléctricas precarias, techos de baja inclinación y baldosas rotas. Técnicos (arquitectos e ingenieros), junto con los residentes, realizan la identificación de los problemas durante las visitas domiciliarias programadas por el personal del sector social. La presentación del Mapa se hace por medio de adhesivos con símbolos que representan los problemas y el grado de riesgo (figura 6). Los adhesivos están pegados en las áreas internas y externas de la residencia (representados gráficamente en la planta baja), donde se sitúan los problemas o patologías.

Figura 6
Adhesivos utilizados para la ubicación de riesgos y precariedades en el Mapa de Riesgos



Fuente: Informe de actividades del PAF, cedido por los miembros del equipo.

Según Moreira (2015), con el Mapa de Riesgos es más fácil elegir las prioridades para diseñar el proyecto de mejora de la vivienda. Después de completar las primeras obras, las familias tienen nuevamente acceso al equipo para el diseño participativo de nuevas intervenciones. La continuidad permite realizar los proyectos y obras por etapas, comenzando con los problemas de construcción más graves (que pueden incluso poner en peligro la salud y seguridad de las familias), hasta los más simbólicos (vinculados con la estética del edificio).

Otra investigación relevante en vías de desarrollo se relaciona con el confort térmico en los hogares. El objetivo es medir la temperatura en ellos antes y después de las intervenciones constructivas con la asesoría técnica del PAF. Se hace, así, una comparación de las posibles mejoras en relación con el confort térmico, que es una queja recurrente entre los residentes. La hipótesis es que las aberturas hechas para la ventilación cruzada, y la instalación de ecotelhas (producidas con los envases Tetra Pak recogidos en la Feria de Intercambios Solidarios) pueden reducir sustancialmente la temperatura al interior de las viviendas.

Moreira (2015), al referirse a uno de los hogares encuestados, dijo:

“Antes de la reforma [...] la temperatura interna iba de la mano de la exterior. [...] Y después de la reforma, tenemos los picos altos y bajos del entorno exterior y la temperatura interna se mantiene casi uniforme... tiene poca variación”. Esta investigación se lleva a cabo en colaboración con el Laboratório de Conservação de Energia e Conforto Ambiental (LABCECA) de la Universidade Federal Fluminense (UFF) y se encuentra en su fase final. Las mediciones se realizaron a 60 viviendas por medio de la instalación de registradores de consumo eléctrico “Hobo”, dentro y fuera de las casas, por el equipo PAF, junto con miembros de LABCECA / UFF.

Las obras llevadas a cabo a través del trabajo colectivo omutirão, son para construir la contención y drenaje pluvial, el uso de yeso para contener o reducir la infiltración de agua, la apertura de vanos (escuadrías) para la ventilación cruzada y la reforma del techo, con levantamiento de altura libre y cambio de azulejos de fibrocemento por baldosas ecológicas con tratamiento térmico (fotografías 44).

A través de las iniciativas del PAF, junto con la comunidad de Vital Brazil, se realizan, igualmente, intervenciones de mejoras urbanísticas; entre ellas puede mencionarse la construcción de drenaje pluvial y las obras de acceso, la pavimentación de caminos alternativos para los peatones, la construcción de rampas

Obras de contención y drenaje
de aguas pluviales



Fotografías 44
Yeso para contener/reducir
la infiltración

Elevación de altura libre y la apertura de vanos/
escudrías para la ventilación cruzada



Fuente: www.solucoesurbanas.org.br/arquiteto-de-familia/fotos.

y escaleras (fotografías 45). A mediados de 2015, hubo un trabajo colectivo para la reconstrucción de un pequeño puente utilizado por los peatones.

Fotografías 45

Mutirão de Mosaico en una escalera



Mutirão para la construcción de la escalera



Trabajo colectivo (mutirão) para la pavimentación de rutas



Un ejemplo que representa las propuestas de mejoras en las viviendas desarrolladas por el equipo multidisciplinario del FAP, con la participación de las tres categorías de trabajo del equipo multidisciplinario, es la casa de José Carlos, quien actualmente trabaja como albañil en el PAF.

Entre otras obras, en la casa de José Carlos se hizo un baño y dos intervenciones dirigidas al confort térmico dentro del edificio, levantando la altura libre (que era muy baja), e instalando una nueva cubierta. Para llevar a cabo estas intervenciones, José Carlos tuvo oportunidad de acceder al microcrédito habitacional para la compra de materiales de construcción y el pago de mano de obra (contrato). Participó, asimismo, en la Feria de Intercambios Solidarios con moneda social (el Trocado Vital), para comprar los materiales de acabado para el baño y azulejos ecológicos con un tratamiento térmico para la nueva cobertura. Según José Carlos:⁶⁹

Se construyó un techo nuevo, porque el mío aún es muy pequeño, ¿usted sabe? Y el techo era muy bajo. Y luego hicimos un nuevo techo y el baño. No tenía ni baño, y luego me dieron un baño en perfecto estado... un baño nuevo. [...] Sin el microcrédito y sin la feria (pausa)... tendría muchas dificultades para hacer el trabajo y probablemente no habría hecho todavía, ¿sabe? Incluso no gano tan bien.

Además de las acciones e intervenciones desarrolladas en las categorías "Económica", "Constructiva" e "Investigación", que dieran inicio a, y fortalecieran, el papel del PAF en la comunidad de Morro Vital Brazil, el equipo busca promover acciones dirigidas al desarrollo social. Poco después de la apertura del Centro Comunitário Vital Brazil, en 2010, se realizaron talleres de literatura, fotografía, periodismo de la comunidad y medios sociales, sesiones de cine para niños, y cursos de repostería, costura, artesanía, capacitación para el servicio desarrollado en salones de belleza y calificación de mano de obra para la construcción (fotografías 46).

En la actualidad, el PAF, con el apoyo de profesores voluntarios, promueve en los espacios del Centro Comunitario, clases de inglés, informática, jiu-jitsu, capoeira (fotografía 47) y grafiti. En la biblioteca se desarrollan también actividades

⁶⁹ Información que José Carlos proporcionó en una entrevista celebrada el 11 de junio de 2015. José Carlos se convirtió en un miembro del Proyecto Arquitecto de Familia después de trabajar en las obras de reforma y ampliación para el Centro Comunitário Vital Brazil. En la actualidad trabaja como albañil en las obras colectivas o mutirão y de mantenimiento del centro.

educativas y culturales (fotografía 48), bajo la dirección de un profesor contratado por el Instituto Vital Brazil.

Fotografías 46

Curso de calificación de mano de obra (etapa práctica)



Curso de calificación de mano de obra (etapa teórica)



Fotografía 47
Clases de capoeira en el Centro
Comunitario Vital Brazil



Fotografía 48
Biblioteca del Centro Comunitario
Vital Brazil



Fuente: www.solucoesurbanas.org.br/arquite-to-de-familia/fotos. Fuente: Juliana Demartini, 2015.

Hasta el momento, el Proyecto Arquitecto de Familia ha trabajado sólo en la comunidad Vital Brazil, en Niterói, R.J. Desde su fundación, el equipo desarrolló alrededor de 130 propuestas de mejoras de vivienda y urbanísticas en esta comunidad. Y aunque existe la posibilidad de que se replique en otras ciudades brasileñas como São Paulo⁷⁰ y Pelotas⁷¹, por ejemplo, su desarrollo está limitado por la inestabilidad de los recursos financieros que se buscan a través de anuncios públicos y asociaciones, y los materiales que se ofrecen en las Ferias de Intercambios Solidarios, que en gran parte provienen de donaciones. No existe subsidio alguno de los gobiernos municipal o estatal; mientras tanto, la Ley de Asistencia Técnica sólo sirvió para reforzar la justificación de la implementación del proyecto PAF, de acuerdo con la Presidente de la ONG Soluções Urbanas, Mariana Estevão (2015).

70 En la segunda mitad de 2015, Soluções Urbanas firmó una sociedad como un Hábitat para la Humanidad, cuyos objetivos y acciones han sido objeto de debate por los equipos (información cortesía de Mariana Estevão, presidente de la ONG Soluções Urbanas, en una entrevista celebrada el 25 de noviembre de 2015 en Campo Grande, MS).

71 Conforme la divulgación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidade Federal de Pelotas (UFPEL/FAURB). FAURB habla sobre el Proyecto Arquitecto de Familia, disponible en: <http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2014/06/09/faurb-discute-projeto-arquiteto-de-familia/>. Acceso el 21 de marzo de 2013.

Fortalezas y debilidades de la asesoría técnica

Al considerar las asesorías técnicas como un trabajo multidisciplinario que abarca los aspectos técnicos de los espacios de vida, al igual que las limitaciones y las subjetividades de las formas del habitar de la población pobre, podríamos entender mejor la importancia de estos servicios en el contexto social. El rendimiento de la asesoría técnica dirige la promoción de mejores condiciones en el "habitar" y en el "hábitat" (Lefebvre, 2001) de la población pobre de Brasil, particularmente en las áreas metropolitanas, donde los déficits cuantitativos y cualitativos se expresan más crudamente, y la precariedad la vivienda es una de las principales características de la realidad de vida en esta población. A través de la autogestión y de los procesos participativos, los equipos multidisciplinarios han promovido acciones de desarrollo social para la emancipación ciudadana y para fortalecer el colectivo en busca de garantizar los derechos constitucionales.

En este sentido, el acceso a una vivienda adecuada y sana, tratado inseparable del derecho a la ciudad, representa una de las prioridades de los servicios de asesoramiento técnico que actúan. De este modo, se busca dar efecto a la potenciación de la población pobre a través de la estructuración, consolidación y politización de los grupos, para hacer frente a los problemas sociales y de vivienda. Las acciones de politización y las asesorías buscan también fomentar la adopción de la propiedad colectiva para la construcción de proyectos de vivienda, y la deconstrucción de la estrategia de realización del "sueño de casa propia", con base en la propiedad y no en el derecho a la vivienda, lo que mejora el discurso de los promotores y constructores que dominaron la producción de viviendas a partir de la aplicación del PMCMV.

Según Rodrigues (2013), las empresas auto gestionadas por los grupos organizados cuidan más la calidad de los proyectos y la construcción de los desarrollos. Junto con las asesorías técnicas, muchos grupos han adquirido también los terrenos e inmuebles en las mejores ubicaciones en la ciudad. El Grupo Esperança, por ejemplo, ganó un terreno público (federal) en la Colonia Juliano Moreira, para construir 70 nuevas casas, autogestionadas y autoconstruidas, con la asesoría técnica de la Fundação Bento Rubião.

Con las asesorías se apoya a grupos sociales también en su lucha por el derecho de uso de los edificios abandonados en las zonas centrales o en los barrios que han sido sometidos a proceso de desindustrialización reciente. A pesar de que ser poco expresivas, en los últimos años las ocupaciones de los grupos

sociales en los edificios abandonados han sido más frecuentes. Las ocupaciones de Prestes Maia, en São Paulo, y Manuel Congo, en Río de Janeiro, son ejemplos de otra alternativa para resolver el déficit de vivienda, y representan la resistencia de la población pobre a “consumir” el “producto” que ofrece el poder público, a través del PMCMV (Mello, 2014).

En términos generales, las asesorías técnicas desarrollan los métodos de trabajo más adecuados para las particularidades de cada caso (nuevos desarrollos, favelas, ocupaciones), tratando de priorizar el trabajo participativo entre la población afectada y los profesionales involucrados en el diseño e implementación de proyectos sociales y técnicos. Además, las actividades de desarrollo social se promueven a través de cursos de capacitación técnica, de generación de ingresos y de politización, estimulando la participación de los profesionales y de la población en foros y consejos dirigidos a la discusión de las políticas públicas relacionadas con la vivienda popular y el derecho a la ciudad. Los miembros de la Fundação Bento Rubião, Usina CTAH, Peabiru TCA e Soluções Urbanas / Proyecto Familia Arquitecto, por ejemplo, participan directa o indirectamente en el debate y en la construcción de las políticas públicas sociales y habitacionales, y llevan a cabo cursos, seminarios y talleres sobre los servicios de asesoría técnica.

La promoción de la población pobre como “agentes de su propia causa” (Abraão y Torelly, 2006), al igual que los servicios sociales y técnicos que de manera participativa ofrecen equipos multidisciplinarios, hacen de las asesorías técnicas un instrumento importante para la implementación de una política pública verdaderamente social. La intermediación entre los agentes políticos y financieros y la población pobre es también una acción que refuerza la importancia de la labor desarrollada por las asesorías técnicas.

El modo como se emplea la multidisciplinaria entre los profesionales de los equipos de asesoría técnica se configura como una cuestión bastante compleja, con un contenido potencial suficiente para generar una nueva investigación. Sin embargo, para los propósitos de esta tesis, nuestro enfoque es la multidisciplinaria como un instrumento que favorece el intercambio de conocimiento y que, de cierta manera, puede entenderse como un intento de superación de la división disciplinaria —característica de la modernidad y que perdura en la posmodernidad—, ya que, sin ser de hecho una ruptura entre estos movimientos, termina por cambiar la forma y la estética arquitectónica y urbana (Harvey, 2012).

Las acciones sociales promovidas por equipos multidisciplinarios han hecho posibles los componentes alternativos a modo de la producción capitalista, que se inserta en la producción de viviendas implementada por el poder público. La creación de fondos revolventes, de moneda social y el fomento de la autogestión y al trabajo colectivo son ejemplos de alternativas adoptadas por las asesorías técnicas para hacer frente a los problemas sociales relacionados con el "habitar" de la población más pobre que, en general, no tiene conocimiento sobre cómo acceder a los créditos o recursos públicos que no cumplen con los criterios exigidos por los agentes financieros o burocráticos.

Es por ello que, a menudo, las asesorías buscan crear oportunidades para que la población pobre acceda a otras formas para allegarse recursos, o incluso organizar los recursos propios para la ejecución de obras nuevas o de mejora. La recaudación de fondos a través de anuncios públicos o de asociaciones con instituciones sin fines de lucro (nacionales o internacionales) son algunas de las alternativas que se han adoptado. La ONG Soluções Urbanas, por ejemplo, buscando ayudar a los residentes en la compra de materiales de construcción y para contratar mano de obra creó, a través del Proyecto Arquitecto de Familia, un fondo revolvente, el Microcrédito habitacional, y una moneda social, el Trocado Vital, que se utiliza en la Feria de Intercambios Solidarios, donde las familias registradas pueden comprar materiales adicionales para los trabajos de construcción de mejora de la vivienda.

A pesar de su importancia en el contexto de la política pública de vivienda (también se muestra en el PNH), un limitado compromiso de los profesionales, particularmente de las áreas de arquitectura, urbanismo e ingeniería, aparece como una de las principales dificultades que las asesorías técnicas enfrentan. Esta falta de solidaridad puede deberse a tres factores principales: i) la formación de estos cursos, en general, poco conectados con los problemas sociales; ii) los bajos salarios; iii) la participación directa de profesionales en áreas de conflicto (donde hay la presencia de las milicias y de los traficantes de drogas).

La formación de los profesionales de la arquitectura, el urbanismo y la ingeniería, sobre todo, está poco vinculada con la gran demanda social que existe en el país, que da prioridad al mercado de élite. Los resultados de esta formación se configuran como una debilidad que los asesores han tratado de superar a través de cursos de formación y talleres de debate, por ejemplo. Estas iniciativas son muy necesarias, si tenemos en cuenta la posibilidad de realización de la Ley de

Asistencia Técnica, o incluso la demanda que ya existe en relación con la mejora de la vivienda y la urbanización de los barrios marginales (Bonduki, 2014). En cuanto a la formación "elitista" de los arquitectos urbanistas, Marques (2010) dice:

La producción erudita de estos profesionales (vinculado al mercado de élite y el pensamiento dominante) revela que sus actuaciones tanto en el campo de la formación académica y en la práctica están incrustados demiúrgicamente el concepto de Tábula Rasa⁷² y también en las preocupaciones estetizantes que aparecen más allá del énfasis en el habitante o en el medio. Estos, en lugar de incorporarse, son expulsados y sustituidos por los paradigmas totalitarios insensibles a diversas circunstancias preexistentes (Marques, 2010: 29).

72 Este concepto, adoptado por Marques, "está vinculado a la idea de suprimir un tejido urbano existente en particular. Tábula rasa implica el deseo de abrir espacio para la creación. El deseo de tábula rasa incorpora la creación y la destrucción. En el urbanismo, entendido como el estudio de la ciudad y de la cuestión urbana, incluyendo las acciones y las propuestas que surjan, la noción de tábula rasa corresponde a una posición de ruptura que piensa o actúa en relación con la experiencia o concepciones anteriores [...].



Capítulo cuatro

Asesoría técnica continua: ¿una propuesta viable?

Las reflexiones realizadas en el marco teórico y metodológico nos han permitido identificar y comprender de mejor manera las cuestiones relacionadas con los tres ejes que integran los servicios de asesoría técnica.

En las expresiones del vivir, destacamos la dinámica de transformación de los espacios de vida autogestionados constantemente por los pobres, para tratar de encontrar soluciones que satisfagan las necesidades derivadas de sus modos de vida. Las expresiones fueron también analizadas como "tácticas" (Certeau, 2008) aplicadas en respuesta a la incoherencia y ausencia del poder público, lo que ha dado prioridad a la construcción de nuevas unidades habitacionales, mientras el déficit cualitativo es, a menudo, mayor que el cuantitativo (Fundação João Pinheiro, 2015).

En las discusiones relativas a la política, las leyes y los programas públicos de vivienda, analizamos las acciones "estratégicas" (Certeau, 2008) del poder público en la producción de nuevos desarrollos habitacionales del PMCMV, que favorecen el mercado de la construcción civil sin satisfacer las necesidades de la población pobre (Cardoso y Aragão, 2011; Santo Amore, Shimbo y Rufino, 2015).

Los intereses del poder hegemónico han sido facilitados por las acciones de los "agentes" (Bourdieu, 2006) burocráticos y financieros, "implementadores" (Silva y Melo, 2000) de tales programa. A pesar de tener menos peso en relación con las otras modalidades de producción del programa PMCMV-Entidades, lo que se busca es romper con esa lógica de mercado y fomentar la participación activa de otros agentes, como son los movimientos sociales y las asesorías técnicas.

Para el eje principal de esta investigación, la Asesoría Técnica, se propone una definición basada principalmente en la relación entre la asistencia y la asesoría jurídica (Abraão y Torelly, 2006), como un intento de avanzar en la discusión sobre las atribuciones y la operacionalización de estos servicios.

Analizamos aquí las acciones, métodos de trabajo y origen de los fondos empleados por los equipos multidisciplinarios que trabajan con movimientos (grupos) sociales en pos de mejores condiciones en los espacios de vida de los pobres. Por lo tanto, buscamos comprender mejor el papel de las asesorías y su relevancia para la construcción participativa del “habitar” popular (Lefebvre, 2001).

Más que identificar y comprender las características de cada eje, para alcanzar nuestro objetivo principal —el análisis de la pertinencia y discusión sobre la viabilidad de la implementación de un Programa de Asistencia Técnica— fue necesario entender sus interrelaciones, acordes con sus fortalezas y debilidades, a fin de discutir algunas alternativas para una posible superación de las limitaciones y la potencialización de las convergencias y posibilidades.

Interrelaciones entre las expresiones del habitar, la política, leyes y programas habitacionales y de asesoría técnica: convergencias, limitaciones y posibilidades

De acuerdo con las investigaciones realizadas en los tres ejes que componen el trípode del habitar popular,⁷³ buscamos identificar sus fortalezas y debilidades a partir de las teorías de Lefebvre (2001), Certeau (2008 y 2012) y Bourdieu (1996 y 2006), entre otros autores a quienes acudimos como referenciales teóricos y metodológicos de la presente investigación; ello nos permitió percibir elementos comunes que podrían poner en evidencia algunas interrelaciones entre ellos. A su vez, el análisis de las interrelaciones lo dividimos en tres categorías: convergencias, limitaciones y posibilidades.

Las convergencias representan puntos positivos comunes que tornan viables los servicios de las asesorías técnicas actualmente; están vinculadas a las

73 Asociamos el “trípode del habitar popular” con el término utilizado por Caio Santo Amore (2015), el “trípode de la asesoría técnica” en el video de discusión sobre la diferencia entre la asistencia y la asesoría técnica (disponible en: <https://www.facebook.com/asstechis/?fref=ts>, y la discusión de Lefebvre (2001).

fuerzas identificadas en cada eje (cuadro 5). El encuentro entre estos puntos positivos (fortalezas) resulta en interrelaciones convergentes; por lo tanto, el trabajo de todos los implicados en los proyectos sociales y técnicos se puede lograr con mayor fluidez y eficiencia.

Cuadro 5

Síntesis de las fuerzas de los ejes temáticos

	Expresiones del habitar	Política, legislación y programas habitacionales vigentes	Asesoría técnica
Fortalezas	<p>Flexibilidad de las construcciones. Maximización de las oportunidades.</p> <p>Poder de decisión de los residentes sobre los espacios físicos de sus viviendas.</p> <p>Estructura social constituida por reglas más flexibles.</p> <p>Potencial de construcción auto gestionada, que a su vez puede contribuir a la formación y consolidación de los colectivos.</p>	<p>Reconocimiento de la diversidad sociocultural, económica y ambiental de los distintos tipos de asentamientos de la población pobre (PNH, PlanHab).</p> <p>Creación de un sistema y disponibilidad de los fondos para la inversión en vivienda y desarrollo urbano y social (SNHIS-FNHIS).</p> <p>Propuesta para el desarrollo urbano habitacional, estructurado institucional y operacionalmente a partir de la articulación entre diversos instrumentos legales, reglamentarios y financieros.</p> <p>Acceso de grupos organizados y asesorados al sistema y fondo de vivienda, por parte del PMCMV-Entidades.</p>	<p>Aumento de las posibilidades de los pobres de acceder a una vivienda adecuada y a la ciudad, a través de un trabajo participativo y multidisciplinario.</p> <p>Establecimiento de prioridades sociales y subjetividades de los modos de habitar de la población pobre.</p> <p>Promoción de la población pobre como “agente de su propia causa” y, por tanto, como “agente implementador de la política de vivienda.</p> <p>Mejores resultados de desarrollo social y proyectos arquitectónico-urbanísticos más coherentes.</p> <p>“Trabaja con” la población pobre.</p>

Fuente: Juliana Demartini, 2015.

Las barreras que impiden la expansión del “área” de convergencia entre los ejes se consideran limitaciones y se asocian con las debilidades de los ejes (cuadro 6).

Cuadro 6

Síntesis de las debilidades de los ejes temáticos

	Expresiones del vivir	Política, legislación y programas de vivienda vigentes	Asesoría técnica
Debilidades	<p>Estructuras e instalaciones habitacionales y urbanísticas precarias que pueden comprometer la salud y la seguridad física de las familias.</p> <p>Espacios de circulación que, en general, se caracterizan por las malas condiciones de accesibilidad.</p> <p>Construcción de viviendas en zonas de riesgo.</p> <p>Tratamiento individualizado de la cuestión habitacional: familias o personas pobres dan prioridad a la realización (alternativa) del sueño de una casa propia.</p>	<p>Desarticulación entre los distintos instrumentos legales, regulatorios, financieros y operacionales.</p> <p>Hegemonía del sector privado como promotor de la producción de viviendas por el PMCMV.</p> <p>Sistema burocrático inadecuado para las especificidades de los procesos que implican movimientos sociales y asesorías técnicas (PMCMV-Entidades).</p> <p>Desconexión e inadecuación del sistema político y de vivienda con los aspectos sociales, culturales y financieros de la población pobre, así como con la diversidad de sus formas de habitar.</p>	<p>Limitada adhesión de profesionales, particularmente de las áreas de arquitectura, urbanismo e ingeniería.</p> <p>Remuneración poco atractiva para los profesionales.</p> <p>Falta de incentivos y menor disponibilidad de recursos por parte del poder público.</p> <p>Trabajo que ofrece riesgos para la seguridad física de los equipos, dada la presencia de traficantes de drogas y milicias.</p> <p>Pocas iniciativas para la formación de redes de intercambio de conocimientos y experiencias.</p>

Fuente: Juliana Demartini, 2015.

Subrayamos que las limitaciones pudieran impedir completamente la constitución de convergencias, y resultar en que las interrelaciones entre los ejes (agentes) no se establezcan; en consecuencia, las acciones de cada uno se desconectan e invalidan, y cuando no impiden su desarrollo lo hacen más lento y difícil.

Por su parte, las posibilidades son perspectivas futuras que pueden servir de referencia para estructurar una política verdaderamente social, en la que la población pobre y sus dinámicas de transformación constante de los espacios de vida, los instrumentos políticos y económicos y los servicios sociales y técnicos de las asesorías se articulen fuertemente para converger hacia los mismos objetivos: promover acciones de desarrollo social a través del derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada y saludable para la población pobre.

Convergencias

Las experiencias realizadas en el período de debilitamiento de las políticas dirigidas a la vivienda popular en Brasil —por ejemplo el Projeto Mutirão (Río de Janeiro, R.J. 1981-1989) y el Programa de Mutirão e Autogestão (São Paulo, S.P. 1989-1992)—, ejemplifican que cuando existe convergencia en las interrelaciones entre los tres ejes los resultados pueden ser más eficaces y coherentes con las necesidades y modos de habitar de la población pobre. Las experiencias realizadas en la ciudad de São Paulo en particular son, aún hoy, una referencia obligada para muchos equipos de asesoría técnica. Algunos —como la Usina TCAH y el Peabiru TCA—, se fundaron en ese momento y se mantienen activos al día de hoy, desarrollando trabajos técnicos y sociales en todo Brasil. La Fundación de Derechos Humanos Bento Rubião, asesoría técnica carioca, fundada también en la década de 1980, continúa realizando trabajos sociales y técnicos en el contexto de las políticas habitacionales y de derechos humanos junto a la población pobre de Río de Janeiro.

Las convergencias se asocian al trabajo participativo buscando relaciones más horizontales y el intercambio de conocimientos, de modo que las decisiones se tomen de manera conjunta y considerando los límites de la actuación y potencialidades de cada uno de los ejes del trípode del habitar popular. Por lo tanto, buscan crear las condiciones para la generación de soluciones apropiadas para la realización de proyectos sociales y técnicos.

En la actualidad, y en este sentido, el programa público de vivienda más importante es el PMCMV-Entidades, modalidad implementada a partir de las demandas de los movimientos sociales que se oponen a las estrategias de mercado de la construcción, que ha dominado la producción habitacional del PMCMV (Cardoso y Aragão, 2011; Rodrigues, 2013). Incluso con menor peso en el contexto de la producción actual de vivienda por parte del gobierno, el PMCMV-Entidades representa un importante punto de convergencia entre los tres ejes, en los que las interrelaciones entre los pobres (organizados en colectivos), la política, las leyes y programas de vivienda y los servicios de asesoría técnica, concretan los procesos participativos y de autogestión, que resultan en el acceso de la población pobre a condiciones de vida más acordes a sus necesidades.

En las experiencias de autogestión del PMCMV-Entidades, al igual que ha ocurrido con otras iniciativas que se desarrollan en nuestros días, las convergencias entre los tres ejes se han consolidado a través de una participación más activa de los pobres como “agentes de su propia causa” (Abraão y Torelly, 2006), en discu-

siones y definiciones políticas y económicas, y en los procesos de concepción/ ejecución de sus espacios de vida, viables financieramente por las leyes y los recursos públicos (federales, estatales y/o municipales), a partir de la formación y organización de colectivos sociales, auxiliados por equipos multidisciplinarios de asesoría técnica.

También se deben considerar las interrelaciones de convergencia entre dos ejes, las interrelaciones convergentes parciales que si bien se desarrollan con más dificultades, han tenido también resultados positivos y avances significativos para el "habitar" popular. Estas convergencias son potencializadas cuando el trabajo entre la población pobre y las asesorías técnicas son viables en virtud de aportes del sector público, que se materializan por la existencia de los instrumentos políticos legales y regulatorios del caso. En otras palabras, las convergencias entre los tres ejes pueden constituir interrelaciones más eficientes y completas, acercándose a lo que consideramos ideal para la consolidación de las asesorías como una política pública social.

En la figura 7 presentamos un esquema para las interrelaciones convergentes completas (3 ejes) y las combinaciones de interrelaciones convergentes parciales (2 ejes) contenidas en la implementación de acciones sociales y técnicas para el "habitar" popular, que se puede entender como un "espacio" político donde se toman las decisiones de los agentes implicados.

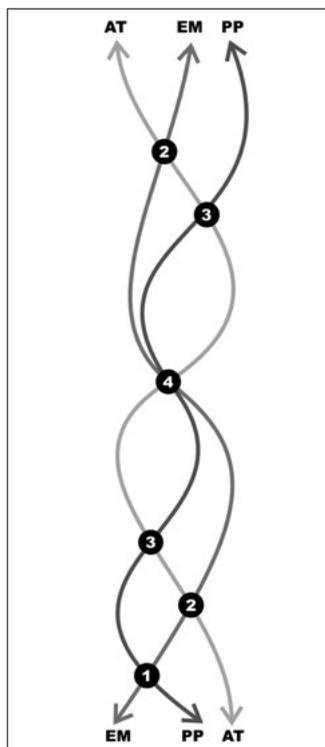
Los resultados de las interrelaciones convergentes entre los pobres y la política pública (1) se pueden representar por el "espacio" para la participación en la política habitacional a través de instrumentos tales como el PMCMV-Entidades. Aunque los resultados de estas interrelaciones son mucho menos significativos en el marco de la producción de viviendas del PMCMV, se configuran como un gran logro de los movimientos sociales.

El trabajo realizado por las asesorías con la población pobre (2) indica que existen convergencias en las relaciones establecidas entre los agentes involucrados en la elaboración y ejecución de proyectos sociales y técnicos dirigidos al "habitar" popular, a partir de las alternativas creadas para superar imposiciones o ausencias del poder público, como sería el caso con el microcrédito habitacional, los grupos de trabajo (mutirões) y los procesos de autogestión para el desarrollo social y de obras.

El compromiso de los miembros de las asesorías técnicas en los consejos, foros y audiencias públicas, puede crear condiciones más favorables para desarrollar los servicios sociales y técnicos para el "habitar" popular, configurándose como interrelaciones convergentes entre las asesorías técnicas y la política pública (3).

Figura 7

Esquema gráfico de las interrelaciones y convergencias entre los ejes en el “espacio” político



Fuente: Juliana Demartini (2015).

Por último, las interrelaciones convergentes entre los tres ejes (4) han permitido la implementación de una política social más coherente con las limitaciones, necesidades y objetivos de las partes involucradas, lo que aumenta la pluralidad de las acciones (Certeau, 2012) y, en consecuencia, hace que los instrumentos políticos y económicos se adapten a ellas, y no al revés.

Sin embargo, en su búsqueda por sostener las convergencias —que a veces se configuran como medios alternativos a las acciones “estratégicas” del poder hegemónico (Certeau, 2008)—, la población pobre y las asesorías técnicas han dedicado importantes esfuerzos e invertido tiempo y recursos. Y, con todo y a pesar de los resultados positivos de estos esfuerzos (convergentes), existen limitaciones que pueden dificultar, o incluso impedir, el desempeño y el crecimiento de las acciones dirigidas a la asistencia técnica para el “habitar” popular.

Limitaciones

Además de las debilidades específicas de cada uno de los ejes temáticos, la desarticulación de la política, las leyes y los programas públicos de vivienda con los otros dos ejes, las expresiones del habitar y las asesorías técnicas, se presentan como una ruptura en la convergencia de las interrelaciones. Esta desarticulación abre el camino para las acciones estratégicas del mercado de la construcción civil, que ha implementado la promoción habitacional de vivienda caracterizada por una baja calidad arquitectónica-urbanística y por las grandes distancias de los centros a partir del PMCMV (Rolnik y Nakano, 2009; Bonduki, 2014).

La desarticulación estratégica del eje político se hace evidente también en la respuesta del poder público, que dado lo significativo del déficit cualitativo relacionado con las inadecuaciones habitacionales (Fundación João Pinheiro, 2015), ha invertido importantes recursos para construir miles de nuevas unidades habitacionales, que no se adecúan a las dinámicas sociales, las condiciones financieras de las familias, o incluso la diversidad de la composición familiar de la población atendida. De ahí que la producción de viviendas a gran escala, caracterizada por las imposiciones del habitar⁷⁴ establecidas por el mercado de la construcción civil, se haya realizado con fondos públicos (Royer, 2010; Andrade, 2011).

Las limitaciones se relacionan, igualmente, con la burocracia, que a menudo, impulsada por los intereses de los sectores político y financiero, puede dejar el proceso de liberación de recursos más o menos ágil. En el PMCMV-Entidades la demora en la aprobación de los contratos y la liberación de los fondos ha superado económicamente a los colectivos sociales y las asesorías técnicas con proyectos de riesgo, pago de licencias e impuestos que no permiten el aplazamiento o gastos adicionales, como los alquileres de la población pobre, por ejemplo.

Las acciones de los agentes políticos y financieros han favorecido una producción habitacional de viviendas sometida a la lógica de los intereses y estrategias de capital y cómo esto muchas veces, los movimientos sociales se desalientan y, en consecuencia los procesos de producción habitacional contra-hegemónicos se desestructuran. En cierto modo, lo anterior limita también el desempeño y el crecimiento del trabajo de asesoría técnica con la población pobre, pues careciendo de la estabilidad y agilidad en las acciones de

74 Véase la discusión en el capítulo 2.

política y financieras para la viabilidad de los proyectos y obras, los esfuerzos convergentes de los agentes de estos dos ejes se inutilizan.

Las limitaciones de este tipo pueden considerarse como el "nosotros", que en el flujo de acciones realizadas por los diferentes actores involucrados en el "espacio" político imposibilitan el establecimiento de las interrelaciones entre las políticas públicas, la población pobre y las asesorías técnicas necesarias para la realización de procesos y proyectos sociales y técnicos para el "habitar" popular. De hecho, las limitaciones no impiden del todo algunos acuerdos de interrelaciones convergentes entre los tres ejes contenidos en el "espacio" político (como se muestra en la figura 7). De hecho, los "nosotros" pueden generar largos períodos de desconexión entre los ejes haciendo que las acciones se desarrollen de manera independiente, desperdiciándose así el trabajo del personal y los recursos financieros (públicos o privados) dado que los objetivos no se concretan (figura 8).

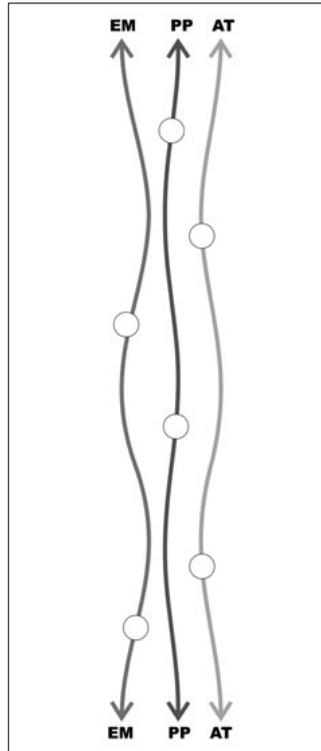
Sin embargo, ante estas limitaciones surgen algunas iniciativas de resistencia (Certeau, 2008) que crean alternativas a la viabilidad de nuevas obras y proyectos de construcción para mejorar las viviendas en los asentamientos precarios. Las alternativas creadas por las ONG de asesoría técnica, que trabajan con los pobres en la lucha por mejores condiciones de vida para el "habitar" popular, por ejemplo, son considerados en nuestro estudio como posibilidades relevantes para formular una nueva política de vivienda basada en la participación de agentes activos que representan a cada uno de los tres ejes temáticos

Posibilidades

Ante las convergencias y limitaciones de las interrelaciones que estructuran los tres ejes temáticos de esta investigación, es posible prever posibilidades para la implementación de programas de vivienda social orientados a los temas del "habitar" popular, más allá de los límites y aspectos técnicos de la vivienda.

En el debate actual se señala la necesidad de crear instrumentos y de reestructurar los que ya existen; por ejemplo, la Ley Núm. 11 888, 2008, para ampliar y mejorar las condiciones de trabajo de los equipos de asesoría técnica junto a la población pobre, como aporte político del poder público. En este sentido, destaca una propuesta, aún en desarrollo, relativa a la implementación de un programa de mejoramiento de la vivienda en los asentamientos precarios, para

Figura 8
Esquema gráfico de las limitaciones entre los ejes “espacio” político



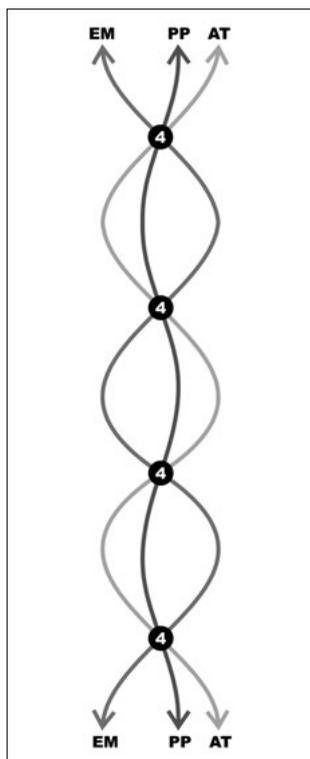
Fuente: Juliana Demartini (2015).

ser lanzado como una nueva modalidad de la tercera fase del PMCMV, que debe aprobarse en 2016.

Esta propuesta pretende superar las limitaciones de cada uno de los ejes temáticos y promover un sistema más equilibrado, caracterizado por procesos participativos y la integración y articulación entre la política pública, los pobres y los equipos de asesoría técnica, en los que las partes involucradas puedan actuar de manera conjunta, con el mismo poder de decisión política. Por lo tanto, las interrelaciones convergentes parciales (2 ejes) pueden dar espacio para completar interrelaciones convergentes (3 ejes), a fin de lograr los resultados con menos limitaciones, a partir de procesos más predecibles y constantes (figura 9).

Figura 9

Esquema gráfico de posibilidades en las interrelaciones entre los ejes “espacio” político



Fuente: Juliana Demartini (2015).

Para esta discusión, presentamos una síntesis del Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMH), con base en la información que se dio a conocer en el Seminario Nacional de Asistencia Técnica,⁷⁵ en donde también se presentaron algunas experiencias prácticas realizadas por equipos multidisciplinarios; fue el caso, por ejemplo, de la Usina CTAH, Soluciones Urbanas/Arquitecto de Familia y la empresa de Desarrollo de Vivienda del Distrito Federal (Codhab), así como

⁷⁵ El Seminario Nacional Campo Grande + 10 "Asistencia Técnica: Evolución, Experiencias y Perspectivas futuras", se celebró en Campo Grande, M.S., el 24 y 25 de noviembre de 2015. Fue organizado por la Federación de Arquitectos y Urbanistas (FNA) y el Sindicato de Arquitectos y Urbanistas de Mato Grosso do Sul Brasil (Sindarq-MS).

los debates sobre la Ley Núm. 11 888, 2008, desafíos y oportunidades para la implementación efectiva de los servicios de asesoría técnica en las políticas públicas de vivienda.

La propuesta del PMH que presentó en este seminario el arquitectourbanista Guillermo Carpintero, fue elaborada por el Grupo de Trabajo de Asistencia Técnica (GTAT) del Consejo Nacional de Ciudades (ConCiudades), del que forman parte representantes integrantes de organizaciones que trabajan con la asesoría técnica y que incluye a miembros de las ONG Soluções Urbanas e Peabiru TCA, así como agentes de sectores relacionados, como ciertos movimientos sociales y la Caixa Económica Federal, por ejemplo.

El GATT comenzó a discutir el PMH a fines del 2013, y con mayor intensidad en 2014, buscando llenar un vacío en la política habitacional, en referencia a las deficiencias físico-espaciales y constructivas de viviendas ubicadas en asentamientos precarios.⁷⁶ Las principales referencias para la estructuración fueron las modalidades del PMCMV Parte 1 y Entidades. La propuesta está diseñada para adaptarse a la oportunidad de entrar en el PMCMV Fase 3, como un primer paso para la estructuración posterior de un programa diseñado para satisfacer las necesidades del “habitar” de los pobres. Esta iniciativa se vincula con la teoría de Certeau (2012), quien defiende que las políticas sociales deben ser concebidas para adecuarse plenamente a las necesidades e intenciones de la población que las requiere. Es decir, los instrumentos políticos y sociales no deben ser determinados por los agentes que no conocen a profundidad las cuestiones que pretenden atender.

La crítica del GTAT comenzó dando prioridad a la construcción de nuevas unidades habitacionales a través del PMCMV, mientras el déficit cualitativo en relación con las inadecuaciones habitacionales⁷⁷ (como lo define la Fundação João Pinheiro, 2015), se presenta tan o más importante que el déficit cuantitativo. Incluso las inversiones del PAC, destinadas a urbanizar las favelas después de la implementación del PMCMV se redujeron también.

Diseñado para ser un programa complementario orientado a las inadecuaciones habitacionales, el PMH ofrece acciones para estimular la organización y consolidación de los grupos sociales que buscan solucionar problemas colec-

⁷⁶ Las viviendas inadecuadas y los asentamientos precarios se refieren a la falta de baño, a la cobertura inadecuada, al aumento de la densidad, a la falta de infraestructura y a la tierra inadecuada (Carpintero, 2015).

⁷⁷ De acuerdo con la Fundação João Pinheiro (2015: 28), “Las habitaciones inadecuadas no proporcionan viviendas deseables. Esto no implica, sin embargo, la necesidad de construir nuevas unidades”.

tivos a través de intervenciones "quirúrgicas" (reformas) en viviendas precarias. La propuesta fue pensada para actuar junto a una demanda potencial del PAC, y también para superar los obstáculos en la adquisición de recursos, además de fomentar pequeñas empresas constructoras y comercios locales, en oposición a la hegemonía de los grandes promotores y constructoras que dominan la producción habitacional del PMCMV.

Por lo tanto, el GTAT busca promover el trabajo de los servicios de las asesorías técnicas junto a la población pobre, colocando las necesidades de las familias beneficiadas antes que el "producto" habitacional y el proyecto como una posibilidad para establecer mejores condiciones de vida en el "habitar" popular. Para ello, en una primera etapa de trabajo el GTAT pre-estableció algunas directrices para implementar el PMH.

Según Carpintero (2015)⁷⁸, el funcionamiento de este programa es similar al del PMCMV-Entidades y debe iniciar con la habilitación de entidades organizadoras en MCidades. El alcance del contrato contempla un territorio (poligonal pre-definido) con un mínimo de 20 y un máximo de 200 unidades de vivienda (UH). Estas previsiones mínimas y máximas se establecieron con base en las oportunidades de adquisición de recursos y dificultades en el desarrollo de proyectos sociales y técnicos, así como para la ejecución de las obras.

A continuación, se realiza un "Estudio de viabilidad", en el cual se hace una identificación general (física, de suelo y social) del asentamiento precario, se indican de forma preliminar las unidades habitacionales que serán mejoradas, las familias que se beneficiarán, y se define un presupuesto de las obras de mejora. Para darle continuidad al proceso se requiere la autorización del municipio⁷⁹ y la aprobación de MCidades, CEF y CADÚNICO (la aprobación de este último organismo es para garantizar que la inversión no será destinada a las familias que no pueden recibirla). A partir de estas autorizaciones deben iniciarse los estudios específicos, proyectos sociales y técnicos y reasignarse los recursos.

En este programa corresponde a las asesorías técnicas el desarrollo del diagnóstico, el proyecto social (movilización, organización, seguimiento y obras posteriores) y el proyecto técnico con seguimiento a las obras de administración

78 El Seminario Nacional Campo Grande + 10, ponencia "Asistencia Técnica: Evolución, Experiencias y Perspectivas Futuras", Campo Grande, 2015.

79 Se sugiere la aprobación del municipio, pues para lograrla serían necesarios otros procedimientos que harían el proceso más burocrático y tardado, según Carpintero (2015). Este acuerdo es también una garantía de que las inversiones no se harán en asentamientos o viviendas que puedan ser removidos.

de la entidad organizadora. Todas las acciones deben realizarse desde la perspectiva de “trabajar con el otro” (Henriques, 2007), por lo que la participación es un concepto clave en el PMH.

Los proyectos técnicos proporcionados por el PMH se proponen responder a los problemas vinculados con la precariedad, la mala salud y la inseguridad de la vivienda. Según Carpintero (2015), la precariedad se vincula a construcciones parciales o íntegras de materiales no permanentes, a casas sin baño y a una mayor densidad en la ocupación (más de tres personas por habitación); la insalubridad se asocia, igualmente, a la presencia de moho y filtraciones y a malas condiciones de iluminación y ventilación natural. La inseguridad, a su vez, se relaciona con la inadecuación de las instalaciones hidráulicas y eléctricas. Deben ser atendidas las familias con ingresos totales de hasta R\$1 600.00, como en la modalidad de la Parte I del PMCMV, admitiéndose hasta 30% de las familias con ingresos superiores a esta cantidad. Esta “mezcla” se consideró para abarcar también los casos en los que las familias no se ajustan a las reglas por tener un ingreso un poco más elevado que esa suma, pero que tampoco son capaces de acceder a programas públicos habitacionales.

El valor promedio de la inversión para diseñar e implementar las intervenciones de mejoras previstas para cada casa es de 50% del valor de una nueva unidad producida por el PMCMV, Parte I. Sin embargo, se aceptan diferentes valores de préstamos, siendo el valor mínimo de 5% para las pequeñas intervenciones, y de 85% en los casos más precarios. El contrato lo deben celebrar grupos organizados; los proyectos de las intervenciones son específicos para cada caso. El presupuesto estimado para cada obra se calcula por medio de “kits” (kit de baño, kit de la cubierta, kit de cocina, kit estructural, entre otros). Por lo tanto, nos proponemos definir previamente el porcentaje de recursos (entre 5% y 85%) a ser invertidos en cada casa y adquirir la liberación de fondos antes desarrollar los proyectos técnicos.

Carpintero (2015) ha resaltado que aunque las intervenciones de mejora hechas a las viviendas a diferentes casas se realizan atendiendo las necesidades específicas de cada familia, la concepción del PMH busca priorizar la colectividad (el asociacionismo). Por lo tanto, además del empoderamiento de la población pobre se busca aumentar la oportunidad de acceder a mayores recursos para las familias más pobres que, en términos generales, necesitan más “kits” de mejoras habitacionales.

La devolución del préstamo, así como en el PMCMV-Entidades, se lleva a cabo a partir del establecimiento de plazos mayores o menores, determinados de acuerdo con el ingreso y la cantidad prestada por cada familia o persona beneficiada. Se sugiere el Fondo de Desarrollo Social (FDS) como fuente de adquisición de recursos, ya que al mismo pueden acceder colectivos (grupos organizados), y porque admite también formas de garantía que no son la propiedad. El FGTS, bastante utilizado por el PMCMV, no está considerado en este programa, ya que sólo se puede acceder a él en los casos en que exista la regularización de las áreas de inversión. A través del FDS se busca también romper la lógica del derecho a la propiedad para dar prioridad al derecho a una vivienda digna.

El agente financiero, así como en el PMCMV es la Caixa Econômica Federal; tiene también un representante en el GTAT, lo que hace que las discusiones y la construcción del PMH se vuelvan más amplias y coherentes frente a las dificultades e intereses de cada grupo involucrado en la propuesta respectiva. La previsión para la composición de las inversiones es de 20% para los proyectos técnicos y sociales y la administración de las entidades organizadoras, y 80% para la ejecución de las obras (mano de obra, materiales y servicios de construcción).

El PMH se puede implementar en los barrios pobres regularizados o viables para regularizarse, que no están en zonas de riesgo, que poseen una infraestructura básica o previsión para la implantación, y que se ubican en ciudades con más de 50 000 habitantes, preferentemente pertenecientes a las regiones metropolitanas. Por lo tanto, el interés del GTAT es crear un instrumento complementario para realizar intervenciones en los asentamientos populares ya atendidos por el PAC o por el Programa Papel Passado, y trabajar en los asentamientos precarios autorizados por los programas municipales o estatales y unidades habitacionales en los asentamientos ubicados en Zonas Especiales Interés Social (ZEIS). Según Carpintero (2015), esta medida se adoptó con el fin de disponer de una garantía mínima de que los empleos y las inversiones se harán en los asentamientos consolidados en zonas que no ofrecen riesgos ambientales o accidentes naturales.

A través de estas directrices de la propuesta de PMH, aún en vías de desarrollo por el GTAT, se intenta atender un número mayor de personas con menores recursos, previendo que el Ministerio de las Ciudades (agente burocrático) pueda indicar un recorte de la inversión pública debido a la crisis político-financiera⁸⁰

80 Véase la discusión en el capítulo 2.

en la que se encuentra inmerso el gobierno federal en nuestros días (Maricato, 2015).

En una segunda etapa, el GTAT debe llevar a cabo una conferencia abierta para presentar las experiencias nacionales e internacionales y analizar los avances y los obstáculos de las prácticas de la asesoría técnica destinados a mejoras en las viviendas. Se pretende, pues, encontrar soluciones para superar las barreras ya identificados. Dichas barreras se enlistan a continuación.

La reconfiguración de las leyes y normas estatales y municipales para realizar las mejoras habitacionales en zonas irregulares (asentamientos precarios). Las intervenciones de mejoras no garantizan la regularización de la tierra y/o edificación, por lo que es necesario que los estados y municipios definan instrumentos legales distintos a los que se aplican en las zonas regulares del territorio urbano.

El nivel de responsabilidad técnica de los profesionales directamente involucrados en el diseño y la ejecución de las obras de mejora —los consejos de ingeniería y de arquitectura y urbanismo aún no anticipan la responsabilidad técnica para las intervenciones en edificaciones autoconstruidas, que componen la mayor parte de los casos que serán atendidos por el PMH—.

Las garantías para el agente financiero teniendo en cuenta que las intervenciones se realizarán en zonas no reguladas, la propiedad no puede ser un medio de garantía. Según Carpintero (2015), se realizaron otras experiencias en una escala más pequeña aplicando garantías que no son propiedad del FDS, como la garantía solidaria y el ahorro previo, y la capacidad de aprobación y supervisión de los operadores/agentes financieros (CEF). En el caso de las intervenciones constructivas para mejoras de vivienda, el volumen de proyectos para la aprobación y supervisión de las obras es considerablemente mayor, una vez que las intervenciones no siguen una norma de proyecto técnico. Si bien se proporcionan "kits" para el cálculo estimado del presupuesto, las propuestas proyectivas deben diseñarse para cada caso específico.

En el cuadro 7, se observa un resumen de la propuesta preliminar del PMH para facilitar la visualización y comprensión del problema, su justificación, objetivo principal, área de intervención, los agentes que intervienen en el proceso, origen y retorno de la inversión y funcionamiento del programa.

Cuadro 7

**Resumen de la propuesta en el Programa de Mejoras a la Vivienda
(a noviembre de 2015)**

Programa de mejoras a la vivienda	
Problemática	Significativo déficit cualitativo relativo a la inadecuación habitacional, principalmente en las regiones metropolitanas.
Justificación	Atender más casos con menos recursos a través de intervenciones constructivas (reformas), y la valorización del mercado local, los pequeños contratistas, profesionales autónomos y las oficinas de arquitectura y urbanismo, ingeniería y trabajo social.
Objetivo	Desempeñarse como un programa de vivienda complementario vinculado con la asesoría técnica y dirigido al desarrollo de mejoras a las viviendas.
Áreas de intervención	Viviendas consolidadas, o que pueden consolidarse, localizadas en los asentamientos precarios regularizados, o que pueden regularizarse.
Agentes promotores (beneficiarios: agentes de su propia causa)	Grupos organizados (colectivos), formados por familias con un ingreso máximo de R\$1 600.00 (según la modalidad de la Parte1 PMCMV), admitiéndose una combinación de hasta 30% de las familias con un ingreso superior a este valor.
Agentes sociales/técnicos	Asesorías técnicas (multidisciplinarias).
Agente burocrático	Ministerio de Ciudades.
Agente financiero/fiscalizador	Caixa Econômica Federal (CEF).
Agente ejecutor	Pequeñas constructoras (contratistas locales de obras de reformas).
Origen de los recursos	Fondo de Desarrollo Social (FDS).
Valor de la inversión para proyectos y ejecución de obras de mejora	Valor medio de la inversión por intervención: 50% del valor de una nueva unidad de vivienda construida por el PMCMV Parte 1, asumiendo diferentes valores (entre 5% y 85% en la misma referencia) conforme a las necesidades (kit).
Retorno de la inversión	La fecha para el retorno proporcional al valor de la inversión de la unidad habitacional y los ingresos familiares.
Operacionalización	Habilitación de las entidades organizadoras (EO) en MCidades, específica y complementa la habilitación del PMCMV-Entidades; Estudio de viabilidad sobre la base de solicitudes/propuestas formuladas en el poligonal predefinido (entre 20 y 200 uh); anuencia del gobierno municipal; aprobación de MCidades/ CFE/ cadúnico; desarrollo del diagnóstico, proyectos sociales y técnicos y la reasignación de los recursos; ejecución de las obras de mejora a la vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en la presentación de Guilherme Carpintero (2015) en el Seminario Nacional de Asistencia Técnica, Campo Grande, 2015.

Además de la exposición de Guilherme Carpintero, Mariana Estevão, Presidente de la ONG Soluções Urbanas y miembro del GTAT, destacó que la propuesta del PMH no podría considerarse ideal porque la "continuidad", que es un componente importante de un programa de este tipo, no fue considerada en virtud de que MCidades aún no está estructurado para una modalidad continua.

De acuerdo con Estevão, el grupo ha trabajado según sus capacidades dentro de la estructura actual de MCidades, pensando en ampliar las posibilidades de acceso a condiciones de vida superiores para la población pobre, a partir de las mejoras a las viviendas que fueron posibles gracias a los recursos públicos, y promovidas por los procesos de participación entre la población pobre y los equipos de asesoría técnica. De ahí la intención del GTAT de proponer la inclusión del PMH como otra modalidad del PMCMV en su tercera fase, que está todavía en discusión y debe ser lanzado en 2016.

Conforme a las declaraciones hechas en el Seminario Nacional de Asistencia Técnica (Campo Grande, 2015), el lanzamiento del PMCMV Fase 3 estaba previsto para mediados de 2015; sin embargo, está siendo cuestionado por los agentes de poder hegemónicos. Según Santo Amore, Shimbo y Rufino (2015: 419), el programa Minha Casa Minha Vida fue un tema recurrente en las campañas para la Presidencia de la República y fue reafirmado por el gobierno federal como la política de vivienda más grande en la historia de Brasil; el lanzamiento de su tercera fase se anunció para antes de junio de 2015. En la disputa están en juego los intereses de los desarrolladores de bienes raíces y de grandes empresas de la construcción, que hasta ahora dominaban la producción de viviendas del PMCMV.

Aunque no se ha concluido todavía, la propuesta de GTAT es adecuada con respecto a la cobertura territorial, beneficiarios, origen de los recursos, formas de retorno de la inversión, agentes sociales, técnicos, burocráticos y financieros y fiscalizadores, todos ellos necesarios para su ejecución. Incluso con los obstáculos que aún deben ser superados, la propuesta del PMH revela la pertinencia de las acciones políticas dirigidas a la asesoría técnica.

Sin embargo, con la introducción del PMH como una modalidad del PMCMV, los estados y municipios siguen a la espera de que las acciones del gobierno federal, que se enfrenta actualmente a una crisis político-financiera, se reflejen directamente en inversiones para realizar la vivienda pública (Maricato, 2015).

Teniendo en cuenta las emblemáticas experiencias de autogestión y asesoramiento técnico que marcaron el período de debilitamiento de las políticas públicas de vivienda popular en todo Brasil en las décadas de 1980 y 1990,

proponemos una alternativa para resolver los problemas sociales y de vivienda a través de acciones encaminadas a la emancipación ciudadana: acciones sociales y ambientales e intervenciones constructivas a partir de los subsidios de los gobiernos municipales y estatales.

Asesoría técnica continua: Programa Público para el Habitar Popular

Las reflexiones sobre las interrelaciones entre los tres ejes temáticos, expresiones del habitar, la política, las leyes y los programas públicos habitacionales y la asesoría técnica vinculados a las contribuciones de la propuesta preliminar del PMH, servirán de base para analizar la pertinencia y viabilidad de la implementación de un programa de asistencia técnica continua.

El PMH, en el desarrollo del Grupo Nacional de Trabajo de Asistencia Técnica del Consejo Nacional de Ciudades, refuerza la relevancia de esta discusión; del mismo modo, se justificaría por la demanda de vivienda popular inadecuada que se encuentra en los barrios pobres y, sobre todo, por problemas socioeconómicos que enfrentan los pobres de Brasil, especialmente en las regiones metropolitanas.

Al igual que en el PMH, el problema que implica la propuesta de un nuevo instrumento político para el "habitar" popular (Lefebvre, 2001) incide en las inconsistencias de las acciones políticas. La forma en que se han desarrollado desde la aplicación del PMCMV (excepto en el caso del PMCMV-Entidades), favorecen las "estrategias" del mercado de la construcción civil (Certeau, 2008), que a su vez atiende poco las necesidades físico-espaciales, materiales y simbólicas de la población pobre. Es decir, los elevados montos de inversiones del gobierno para la vivienda popular no se han destinado a las cuestiones más apremiantes relativas a la vivienda de la población pobre, que van más allá de los aspectos de orden técnico y constructivo.

Hacemos hincapié en que las insuficiencias de la vivienda que forman el déficit cualitativo son no solamente características de una parte considerable de las viviendas autoemprendidas de forma espontánea por los pobres, sino que también pueden derivarse de las expresiones del habitar realizadas en promociones formales, en el proceso posterior a la ocupación: la favelización de conjuntos habitacionales formales. De ahí que una gran parte de la población

pobre no pueda acceder a las condiciones más adecuadas y saludables en sus espacios de vida.

Una política más coherente con la dinámica y necesidades de los pobres debería tomar en cuenta que la precariedad que generalmente caracteriza a la vivienda popular es reflejo de la exclusión y de otros problemas sociales que son comunes en todo el país; es el caso de la mala calidad de los servicios públicos de salud y educación. En este sentido, se debe ampliar la participación de la población pobre como "agente de la propia causa", de donde sus intereses en torno al "habitar" deberían ser atendidos con resultados más efectivos.

El "habitar", entendido como la implicación participativa de la población que refuerza la acción colectiva y el derecho a la ciudad y a la vivienda de forma inseparable, según la discusión de Lefebvre (2001), amplía las responsabilidades y complejidad de los servicios que se prestarán. Las acciones realizadas de forma conjunta buscan construir ciudades más justas, además de los límites físicos y espaciales de la vivienda como un elemento aislado del contexto social, político- económico. Por lo tanto, tratamos de alinear también el programa con directrices y componentes de los instrumentos legales que ya dan prioridad a la participación para promover el desarrollo social asociado al equilibrio de los componentes habitacionales; sería el caso del Estatuto de Ciudades, el PNH, el PlanHab y la Ley Núm. 11 888, 2008, por ejemplo.

La introducción del Programa de Asesoría Técnica Continua en el sistema político puede, igualmente, reducir las acciones estratégicas del poder hegemónico en la implementación de políticas públicas (Certeau, 2008, 2012). Por lo tanto, teniendo en cuenta que los "agentes" políticos toman decisiones a partir de sus referencias e intereses propios (Bourdieu, 2006), se debe ampliar y fortalecer la participación de la población pobre a la que se refiere esta política, promoviéndola también como agente "implementador" efectivo (Silva y Melo, 2000; Silva, 2009), a la par de otros grupos de agentes (burocráticos, financieros, inspección, entre otros).

El objetivo principal que establecimos para esta propuesta es garantizar el acceso permanente de los pobres a los servicios desarrollados en forma participativa por los equipos multidisciplinarios, que es posible gracias a los fondos estatales y las leyes locales. Por lo tanto, entre los servicios que prestarán las asesorías técnicas junto a los pobres para mejorar sus condiciones de vida en el "habitar" popular, se consideran: la asistencia jurídica, económica y administrativa, la asistencia técnica y la salud, la estructuración y fortalecimiento de los

grupos sociales, la formación técnica y generación de ingresos, las acciones de politización y la educación ambiental, entre otros servicios ya mencionados en el capítulo 3.

Al igual que sucede con el PMH, el Programa de Asesoría Técnica Continua fue diseñado para atender a la población pobre que reside en viviendas consolidadas o que pueden consolidarse, ubicadas en asentamientos precarios regularizados o factibles de regularización. Por lo tanto, las favelas, los conjuntos habitacionales favelizados y las ocupaciones —asentamientos que se someten constantemente a transformaciones físicas y espaciales resultantes de las expresiones del habitar de la población pobre—, se configuran como prioridades de este programa complementario diseñado para mejorar el “habitar” popular. Para su ejecución, se propone dar prioridad a la autogestión de las acciones sociales y técnicas a partir de la actuación directa y efectiva de varios agentes:

Agentes promotores. Serían grupos organizados, constituidos principalmente por familias que satisfacen los criterios del PMCMV Parte 1 hasta R\$1 600.00, suponiendo, como en el PMH, una mezcla de hasta 30% de familias con ingresos superiores a este valor.

Agentes sociales y técnicos. Serían equipos multidisciplinarios que brindarían de asesoría técnica.

Agentes ejecutores. Tratándose de los pequeños contratistas vinculados al mercado de las reformas habitacionales. Al igual que en el PMH, se busca estimular la adhesión de pequeñas empresas locales, lo que permitiría realizar obras de intervención arquitectónica y urbanística.

Agentes burocráticos o autoridades municipales. Deberían responsabilizarse por los aparatos normativos necesarios para ejecutar el programa. Al respecto, pudiera ser necesario revisar los instrumentos y normas legales y reglamentos existentes, tales como los Planos Locales de vivienda (PLHIS) y los Planos Directores, por ejemplo.

Agentes financiadores y fiscalizadores. En este punto pensamos en los estados y las autoridades municipales, para llevar a cabo acciones ya fueran complementarias o no.

La viabilidad financiera para ejecutar el programa debe garantizarse mediante la reasignación de los fondos de los municipios, que complementarían las administraciones estatales para crear fondos sociales revolventes buscando expandir las posibilidades de las familias de ser atendidas, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de intervenciones constructivas habitacionales o

urbanísticas. Otros recursos complementarios pudieran provenir de fuentes de recursos nacionales tales como el pago de los servicios prestados por los arquitectos urbanistas y los ingenieros del equipos de asistencia técnica con recursos del FNHIS, a través de la activación de la Ley Núm. 11 888, 2008.

Por la diversidad de acciones que deben contemplarse para el programa, los valores de la inversión los debería fijar el colectivo junto con las asesorías técnicas para solicitar los préstamos que proporcionaría el fondo social revolvente. Para las obras de mejoras a las viviendas observamos también las definiciones del PMH; en ellas, el valor medio invertido por cada intervención es de 50% del valor de una unidad habitacional nueva producida por el PMCMV Parte I, asumiendo valores diferentes (entre 5% y 85 % de la misma referencia). Del mismo modo, el retorno de las inversiones sigue la previsión del PMH en cuanto a cantidades y plazos de las cuotas compatibles con los ingresos familiares.

La opción del Programa de Asistencia Técnica Continua es similar a los procedimientos y etapas del PMH; sin embargo, los procesos se mantienen en el nivel local y deben ser acompañados inmediatamente por todos los agentes "ejecutores". La intención es reducir la trayectoria de los procesos que intervienen para acelerar el desarrollo de cada etapa. Al hacerlo de este modo, es viable también incrementar la participación de los municipios y los estados para hacer frente a los problemas sociales y de vivienda, ampliando así las posibilidades políticas de acceso a los recursos públicos por parte de los pobres.

El proceso comienza con la habilitación de las entidades organizadoras (promotores y agentes sociales y técnicos) en los puestos de asesoría técnica continua, que llamamos "Puestos Comunitarios de Asesoría Técnica" (PCATS), establecidos en los barrios pobres de los municipios. Una vez habilitadas, las EO, realizan los estudios de factibilidad, que pueden orientarse a la estructuración y capacitación de los colectivos, entre otros trabajos sociales, y a las mejores habitacionales o urbanísticas. De esa manera, dichos estudios se desarrollan a partir de las reuniones para las discusiones generales entre los agentes promotores, los sociales y técnicos, las visitas en el lugar para examinar la demanda y precariedades, entre otros procedimientos metodológicos que las EO pueden considerar necesario llevar adelante..

Las solicitudes las deben someter grupos de entre un mínimo de cinco y un máximo de 100 familias. Los valores mínimos para la formación de grupos se redujeron en relación con el PMH, también con la intención de agilizar los procesos, especialmente los relacionados con los proyectos técnicos y la ejecución de

obras de mejora por el trabajo colectivo (*mutirão*). Las dinámicas de "reforma" son distintas de las nuevas construcciones —son más rápidas—. Grupos de 20 familias (o unidades habitacionales, como en el PMH) para realizar los trabajos en conjunto para mejorar las viviendas pueden hacer que el proceso de ejecución de las obras se prolongue demasiado, lo que podría desestabilizar el trabajo de los grupos recién formados.

Una vez realizados los estudios de factibilidad, inicia la etapa de aprobación de las propuestas en los Puestos Comunitarios de Asesoría Técnica. A partir de la aprobación, se realizan encuestas y diagnósticos específicos, se elaboran los proyectos sociales y técnicos y se planifica el uso de los recursos. Para las encuestas y diagnósticos se deben aplicar (o crear) métodos apropiados según el caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada demanda. Los recursos deben estar disponibles durante el desarrollo de las etapas, y el valor de los servicios se debe calcular en base a tabuladores de honorarios establecidos por los consejos de cada área profesional.

Finalmente, los proyectos sociales y técnicos se llevan a cabo a partir de procesos de autogestión prioritariamente. Para la realización de obras habitacionales o urbanísticas se pueden utilizar los regímenes de trabajo colectivo (*mutirão*), la empresa parcial o global, y acorde con la preferencia y posibilidades de los grupos beneficiarios. Los recursos proporcionados por los agentes financieros deben permitir el pago de los servicios y de la mano de obra, en su caso, y la compra de materiales de construcción. Para la ejecución de las obras se debe dar prioridad a las pequeñas constructoras locales, e igualmente a los comercios locales para adquirir los materiales de construcción. Se espera que al privilegiar el mercado local se fomente el desarrollo económico y social mediante la generación de empleos. La propuesta de implementación del Programa de Asesoría Técnica Continua a través de puestos ubicados en los asentamientos precarios se concibió como un intento de asegurar un acceso fácil y continuo a los servicios sociales y técnicos y, sobre todo, para promover un mayor acercamiento entre los sectores involucrados (burocrático, financiero, fiscalizador, social, técnico, promotor y ejecutor) buscando, además, promover el fortalecimiento de las interrelaciones convergentes.

Para ello, los PCAT deben funcionar como espacios de apoyo para el desarrollo de las actividades burocráticas, financieras y de proyectos, entre otros, configurándose espacialmente como una extensión de las autoridades municipales (descentralización) y de las oficinas de asesoría técnica, de manera que

la población reciba una atención más ágil, eficaz y continua, coherente con sus dinámicas de transformación de los espacios de vida y las necesidades físico-espaciales, materiales y simbólicas. Por otra parte, en estos puestos deben conducirse acciones dirigidas a la formación de redes sociales para el debate político y el intercambio de experiencias y conocimientos a través de seminarios y talleres prácticos.

La prestación de servicios técnicos en los puestos de atención ya ha sido experimentada por algunos municipios, como Río de Janeiro, por ejemplo, siendo los Módulos de Orientación Urbanística y Social (POUSO) y los Módulos de Orientación Técnica (POTS), las iniciativas más recientes.⁸¹

Según Magalhães (2010), el proyecto social de los POUSSO se puede definir como un trabajo de servidores (técnicos) para introducir a los habitantes de las favelas, que han sido sometidos a procesos de urbanización y regularización, en las reglas para el uso de los espacios públicos y privados —sustancialmente diferentes de los usos y costumbres establecidos a través de sus procesos de formación y consolidación. Según este autor, la propuesta educativa de los POUSSO manifestó el abandono de las prácticas sociales realizadas por la población pobre para adoptar otro patrón; un proceso que, definido por los servidores “como un proceso lento que requiere mucha paciencia”, en la que se aplicó una “mezcla entre el convencimiento y la negociación” (Magalhães: 240).

En oposición a las imposiciones que ha marcado el trabajo de los POUSSO, lo que proponemos es la construcción colectiva de directrices para implementar un Programa de Asesoría Técnica Continua, cuyo objetivo es el de ampliar las posibilidades de acceso de la población pobre a una política verdaderamente social construida a partir de las interrelaciones convergentes entre esa población, el gobierno (políticas públicas) y equipos multidisciplinarios. De ahí que la participación y la autogestión sean conceptos clave en el proceso de ejecución del programa, buscando promover la emancipación ciudadana y el derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada y saludable.

La continuidad es relevante para mantener las convergencias de las interrelaciones entre los ejes que conforman los servicios de asesoría técnica en el “habitar” popular. A modo de ejemplo, cuando un curso de capacitación termina pueden aparecer nuevas demandas. Para las obras de mejora se debe considerar que el conjunto de acciones que designa el concepto “habitar” no deben redu-

81 De acuerdo con la discusión que ofrecemos en el capítulo 2.

cirse "a un punto fijo en el tiempo, que corresponde a un mero espacio material (o de la edificación)" (Santos: 1979: 18). Los cambios en la composición de las familias, los accidentes con secuelas (movilidad reducida, entre otros), o situaciones de desempleo que llevan a las personas a trabajar en casa, son ejemplos de eventos comunes que transforman la vida de las personas y, en consecuencia, generan cambios físico-espaciales en sus espacios de vida.

Desde esta perspectiva, la continuidad de la atención debe tomarse en cuenta, por lo que el acceso a los servicios de asesoría técnica se puede realizar cuando las familias lo consideren necesario; sería el caso de los servicios prestados por los Puestos de Salud Familiar (PSF), implementados a través del Sistema Único de Salud (SUS).

El Proyecto Arquitecto de Familia, cuya propuesta y trabajo han servido también de base para esta discusión, ha buscado, desde sus inicios, referencias en la estructura operativa de los PSF, en los cuales la continuidad refuerza las acciones preventivas para la salud. Para Moreira (2015),⁸² los servicios de asesoría técnica podrían articularse con el servicio prestado por los PSF, dado que es posible que muchos de los problemas de salud que la población pobre enfrenta se originan o agravan por las precarias condiciones en que se encuentran las viviendas; de solucionarse esta problemática podría aumentar la eficiencia de las acciones preventivas los PSF.

Una articulación tal puede ampliar aún más la multidisciplinariedad de los equipos de profesionales dedicados al "habitar" popular, en contra de la fragmentación social que caracteriza a la modernidad. La fragmentación debilita el poder de lucha de los movimientos, porque con una mayor diversidad de asuntos por reclamar (vivienda, transporte, salud y otros), los grupos sociales que se generan por la fragmentación debilitan la unidad dificultándose la materialización de las conquistas colectivas. Existen aún intentos por superar la división de los saberes que inventó el sistema de dominación. Lo que vemos, sin embargo, es una reproducción de formas arquitectónicas y urbanísticas pero con resultados similares (Harvey, 1980,2012; Topalov, 1996).

Esta indicación de Moreira (2015) nos condujo a una reflexión final sobre esta propuesta preliminar: la aplicación de los PCAT alrededor de los PSF, que además de fortalecer la multidisciplinariedad de los trabajos participativos social y

82 Lavinia Ferraz Moreira es una arquitecta urbanista miembro del PAF. La información citada fue divulgada en una entrevista en Niterói, R.J., el 6 de noviembre de 2015.

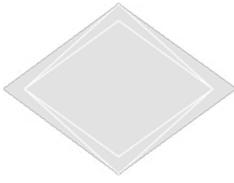
técnico, puede asimismo promover una integración más rápida de servicios de asesoramiento técnico en áreas complejas de los asentamientos precarios. La indicación de los servicios de asesoramiento técnico por parte de trabajadores de salud, especialmente los relacionados con las mejoras habitacionales, pueden marcar el inicio de una construcción colectiva y la consolidación de una política más coherente con las necesidades de la población pobre y las subjetividades de sus expresiones del habitar.

Todavía hay mucho qué discutir acerca de esta política, verdaderamente social, que dio origen a la presente investigación. Sin embargo, aún con las limitaciones y barreras identificadas, en cierto modo esta política ya se está llevando a cabo, no sin importantes esfuerzos (y recursos propios) por parte de los equipos de asesoría técnica junto con la población pobre. Por ello, defendemos la relevancia (y la urgencia) de un programa continuo que amplíe las posibilidades de acceso y participación de la población pobre en torno a las decisiones de sus espacios de vida. Por último, en el cuadro 8 presentamos la síntesis de nuestra propuesta para el Programa de Asesoría Técnica Continua, a partir de la aplicación de los Puestos Comunitarios de Asesoría Técnica en los asentamientos precarios, como otra posibilidad para los pobres.

Cuadro 8

Síntesis de la propuesta relativa al Programa de Asesoría Técnica Continua

Programa de Asesoría Técnica Continua	
Problemática	Falta de acciones políticas encaminadas a la emancipación ciudadana de la población pobre y al acceso al derecho a la ciudad ya una vivienda adecuada y saludable.
Justificación	Aproximaciones a las teorías de Lefebvre (2001) para el derecho a la ciudad, y las directrices de la Política Nacional de Vivienda (NHP), Estatuto de la Ciudad, entre otros instrumentos legales. Encaminar, además, la economía local (pequeños constructores y mercado de reformas), y promover un servicio más coherente con las necesidades físicas y espaciales, materiales y simbólicas de la población afectada, para promover mejores condiciones de vida en el “habitar” popular.
Objetivo	Garantizar las condiciones para el acceso continuo a la prestación de servicios de asesoría técnica configurado para ser una posibilidad al encarar las cuestiones técnicas y subjetivas del “habitar” popular.
Áreas de intervención	Al igual que en el PMH, viviendas consolidadas, o que pueden consolidarse, ubicadas en los asentamientos precarios regularizados o factibles de regularización.
Agentes promotores (beneficiarios: agentes de su propia causa)	Al igual que en el PMH, grupos organizados (colectivos), formados por familias con un ingreso máximo de R\$1 600.00 (de acuerdo con el límite de modalidad de la Parte 1 del PMCMV), admitiendo la combinación de hasta 30% de las familias con ingresos apenas superiores a este valor.
Agentes sociales y técnicos	Asesorías técnicas (multidisciplinarias).
Agente ejecutor	Pequeñas constructoras (contratistas locales de obras reformas) y/o trabajo en conjunto.
Agente burocrático	Gobiernos municipales.
Agente financiero fiscalizador	Estados y/o gobiernos municipales.
Origen de los recursos	Fondos revolventes creados mediante la reasignación de los recursos y/o la adquisición de los recursos con el gobierno federal.
Valor de la inversión para proyectos y ejecución de obras de mejora	Al igual que en el PMH, valor de la inversión por intervención: 50% del valor de una nueva unidad habitacional producida por el PMCMV Parte 1, admitiéndose diferentes valores (entre 5% y 85% de la misma referencia).
Retorno de la Inversión	Al igual que en el PMH, plazo de retorno compatible con el valor de la inversión de la unidad de vivienda y con los ingresos familiares.
Ejecución	Habilitación de las entidades organizadoras (promotores más agentes sociales y técnicos) en puestos de asesoría técnica continua, colocados por los municipios en los barrios pobres; estudio de factibilidad a partir de las solicitudes y propuestas colectivas realizadas por grupos de un mínimo de tres y un máximo de 100 familias. Aprobación de la propuesta en los puestos de asesoría técnica continua. Desarrollo de diagnóstico, proyectos sociales y técnicos, reubicación de los recursos. Realización de proyectos sociales y técnicos y de obras de mejoras a la vivienda.



Conclusiones

Conclusiones

De acuerdo con las discusiones de los tres ejes propuestos en esta investigación, entendemos que para una política de vivienda verdaderamente social es necesario fortalecer la participación de los pobres en las decisiones y el uso de los recursos públicos, convirtiéndose en gestores eficaces para ejecutar acciones político-económicas, junto con otros agentes: sociales, técnicos, financieros y políticos, entre otros.

Después de la propuesta de una estructura operacional para un programa de asesoría técnica participativa y continua, desarrollada de manera colectiva por los diversos agentes “ejecutores” —que podrían cambiar la estructura política y social—, caben algunas reflexiones sobre el contexto político y económico actual en el que sugerimos su implementación.

A primera vista, la crisis política y económica por la que el país atraviesa en este momento puede parecer desfavorable para implementar nuevos programas de tipo social, principalmente en razón de que, en los últimos cuatro meses, el gobierno federal ha anunciado recortes de los recursos públicos (por hasta 26 billones de reales)⁸³, entre otras acciones, que incluyen eliminar ocho ministerios y tres mil cargos comisionados para contrarrestar el impacto de la crisis (Portal Brasil, 2015). En estos recortes se incluirían los recursos financieros del PMCMV y CAP.

83 Hoja del Estado (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1681450-corte-de-gastos-do-governo-deve-ficar-proximo-a-r-26-bilhoes.shtml>); y el Globo (<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/governo-anuncia-bloqueio-de-gastos-no-orcamento-de-2016.html>).

Sin embargo, analizando el contexto político en el que se desarrollaron algunas experiencias significativas de asesoría técnica en Brasil, como los programas de autogestión y autoconstrucción implementados en las décadas de 1980 y 1990 en los estados de Río de Janeiro y São Paulo, por ejemplo, se observó que éstos ocurrieron en un periodo de debilitamiento de las políticas sociales (Bonduki, 1998). Ante la ausencia de una política nacional para el sector de la vivienda social y de desarrollo urbano, muchos municipios y estados han creado alternativas para tratar de reducir los problemas relacionados con la vivienda popular (véase el capítulo 2).

Desde esta perspectiva, podemos entender la actual crisis política y financiera del gobierno federal brasileño como elemento interruptor del funcionamiento del sistema casi hermético de producción de viviendas instalado por el sector privado a través del PMCMV —excepto el PMCMV-Entidades—, dando cabida a otras posibilidades para los pobres en su lucha por una vivienda adecuada y por el derecho a la ciudad, incluyendo los servicios de asesoramiento técnico.

En otras palabras, la ruptura del sistema de producción del PMCMV puede ser entendida como la oportunidad para una integración más efectiva de los movimientos sociales con las asesorías técnicas en el sistema político. Las propuestas de los programas de Mejoras a la Vivienda y de Asesoría Técnica Continua (véase el capítulo 4) indican posibles directrices y componentes para el fortalecimiento y viabilidad de las acciones que ya realizan organizaciones no gubernamentales, con fondos públicos o no.

Para la implementación de estos programas, sin embargo, es necesario otro arreglo político administrativo en las esferas municipal, estatal y federal de gobierno, más articulado con los diversos sectores implicados y poniendo en práctica la participación popular prevista en las directrices de los instrumentos ya existentes, como por ejemplo el Estatuto de la Ciudad, el PNH y PlanHab. Con la articulación se puede lograr que los procesos burocráticos sean menos tardados, se eviten imposiciones y que las necesidades de la población sean finalmente atendidas, aproximándose al ideal de la política pública social, que de acuerdo con la discusión de Certeau (2012) debe también considerar la pluralidad sociocultural ajustándose a la población y no imponiendo lo opuesto: que la población sea la que se adapte a la política.

Otros factores indican también que atravesamos por un momento oportuno para fortalecer el debate sobre la asesoría técnica y la promoción de acciones que permitan su [re]inserción en las políticas públicas, como un instrumento

importante para el desarrollo social, además de lo concerniente a las unidades habitacionales.

En el ámbito de la arquitectura y el urbanismo, en los últimos seis meses hemos identificado varias iniciativas dedicadas a la discusión y difusión de los servicios que los profesionales en esta área del conocimiento pueden realizar para el sector social; entre ellos podemos mencionar los seminarios y talleres que se han llevado a cabo en algunos estados brasileños, como Santa Catarina (IAB/SC), São Paulo (ATHIS, Peabiru), Mato Grosso do Sul (FNA). Las discusiones y actividades de estos seminarios y talleres tuvieron como principio el trabajo participativo y multidisciplinario, aproximándose a lo que definimos en el capítulo 3 como asesoría técnica. En el Seminario de Asistencia Técnica organizado por la FNA en Campo Grande, M.S., en noviembre de 2015, por ejemplo, participaron representantes de varios movimientos sociales y de la Caixa Econômica Federal, un hecho que propició que se ampliaran las discusiones sobre los avances, obstáculos y perspectivas a futuro para el desarrollo de la asesoría técnica.

Los servicios de arquitectura, urbanismo e ingeniería de la vivienda popular y la Ley Núm. 11,888, 2008, fueron temas de un reportaje transmitido en un programa de televisión que tiene una gran audiencia nacional: "o Fantástico, Rede Globo".⁸⁴ El reportaje se elaboró a partir de una investigación que el IAB encargó y cuyos resultados mostraron que más de 80% de las obras (construcción y reforma) se llevan a cabo de forma autónoma, sin la guía técnica de arquitectos-urbanistas e ingenieros, y a pesar de que existe una ley que garantiza la gratuidad de estos servicios a la población pobre.

En 2016, el Pritzker Architecture Prize⁸⁵ puso de relieve también la importancia del trabajo social de arquitectos y urbanistas en torno a la vivienda popular, al ser adjudicado al arquitecto chileno Alejandro Aravena, coordinador de la oficina Elemental. El Pritzker es un reconocimiento internacional que se creó en 1979 con el objeto de premiar a los arquitectos cuya producción represente una contribución valiosa para el desarrollo de la arquitectura y el urbanismo y para la humanidad como un todo. De acuerdo con el portal de arquitectura Archdaily Brasil:⁸⁶

84 Material disponible en: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/10/mais-de-80-dos-brasileiros-fazem-obra-sem-arquiteto-ou-engenheiro.html>. Acceso el 10 de octubre de 2015.

85 Disponible en: <http://www.pritzkerprize.com>. Acceso el 20 de enero de 2016.

86 Disponible en: <http://www.archdaily.com.br/br/780248/alejandro-aravena-vence-o-premio-pritzker-2016> Acceso el 20 de enero de 2016.

Destacando su capacidad de ampliar el campo de acción del arquitecto para alcanzar soluciones para mejorar los contextos urbanos y para hacer frente a la crisis mundial de la vivienda, el jurado seleccionó al arquitecto chileno Alejandro Aravena como vencedor de la edición de 2016 del Premio Pritzker. [...] "Alejandro Aravena sintetiza el renacimiento de un arquitecto más comprometido socialmente. [...] Él tiene un profundo conocimiento tanto de la arquitectura y como de la sociedad civil, que se refleja en sus escritos, su activismo y sus proyectos. El papel del arquitecto ahora está siendo desafiado para servir a las necesidades sociales y humanitarias mayores, y Alejandro Aravena ha respondido a este desafío de un modo claro, generoso y pleno", acta del jurado.

Lo bueno del "Pritzker Architecture Prize" 2016 es que además de representar un medio de divulgación de gran alcance en el ámbito profesional y académico de la arquitectura y el urbanismo, se le asocia con un "llamado" a los arquitectos y urbanistas a comprometerse con el trabajo social, que en el debate internacional es un componente relevante para la construcción de ciudades más equitativas caracterizadas por la participación popular y por la de la comunidad.

Sin embargo, para que el debate y la consolidación de los servicios no sigan el camino de las soluciones puramente técnicas, individualizadas y desconectadas de los aspectos políticos, socio-culturales y económicos que caracterizan la cuestión urbana y habitacional brasileña, es necesario que los servicios técnicos de arquitectura, urbanismo e ingeniería (establecidos por la Ley de Asistencia Técnica) se vinculen a las acciones de estructuración y fortalecimiento de las acciones colectivas y la prestación de servicios sociales con profesionales de otras áreas del conocimiento.

Una reestructuración disciplinaria puede ser favorable en tal sentido, de modo que las disciplinas, principalmente las más ligadas al mercado de élite, tales como la arquitectura, el urbanismo y las ingenierías, puedan interactuar plenamente para examinar las cuestiones sociales y habitacionales de manera más coherente y exhaustiva, y promover acciones sociales e intervenciones constructivas más eficientes para el "habitar" popular, rompiendo la división disciplinaria característica de la modernidad.

Esta reestructuración puede iniciar con la introducción más efectiva del debate sobre la asesoría técnica en el ámbito académico, que se extiende a los consejos e institutos y a los sindicatos de diferentes áreas de conocimiento relacionadas con cuestiones sociales y técnicas de la vivienda popular.

En los procesos de reinstitucionalización político-administrativo y reestructuración disciplinaria, la participación y la multidisciplinariedad deben ser conceptos de presencia obligada para favorecer la articulación entre los diversos agentes "implementadores" de una política nueva de comunidades (Melo y Silva, 2000); Harvey, 2004; Certeau, 2012) más justa y más coherente con los modos y expresiones del habitar.

El cambio que imaginamos no puede ocurrir rápidamente; pero los ejemplos de asesoría técnica presentados en esta tesis (en los capítulos 2 y 3) nos muestran que de alguna manera este proceso ya está ocurriendo. A medida que las asesorías logren ganar espacios en la política pública, y también en el campo físico de la acción (en favelas, desarrollos habitacionales formales y ocupaciones) (véase el capítulo 1), se requerirá también de un contingente mayor de profesionales y la creación de redes para promover el intercambio del conocimiento y, sobre todo, para la construcción colectiva y el fortalecimiento de una verdadera política social.

A través de esta investigación, pudimos ver corroborar la existencia de algunos efectos positivos de la labor de las asesorías técnicas con los movimientos sociales y el poder público (inter-relaciones convergentes); es el caso, por ejemplo, de la creación de PMCMV-Entidades, que si bien representa una pequeña porción de la producción de viviendas la PMCMV, puede ser vista como un avance en la lucha por el espacio político que puede ampliarse si el Programa de Mejoramiento Habitacional se insertara como un nuevo modo de PMCMV en su tercera fase.

Por otra parte, en la literatura son escasas las publicaciones (proyectos de investigación y tesis, entre otras) relacionadas con este tema. Creemos que la investigación, a la par de acciones prácticas, de seminarios y talleres, representan también una herramienta importante para el avance de las interrelaciones convergentes entre los agentes promotores, burócratas, financieros, operativos, técnicos y sociales que intervienen en los procesos de asesoramiento técnico. Para esta tesis elegimos como objetivo principal analizar la relevancia de los servicios de asesoría técnica, discutiendo la viabilidad de un programa participativo y continuo. Sin embargo, en el desarrollo de la investigación otros aspectos se configuran como temas de gran relevancia para el debate sobre estos servicios.

Las expresiones del habitar, por ejemplo, pueden explorarse a partir de un estudio etnográfico profundo, lo que puede contribuir a una comprensión más amplia de la dinámica de transformación de los espacios de vida o de las prácticas no presupuestas, que de acuerdo con Santos (1979) deben ser consideradas por las políticas públicas sociales.

Otro aspecto que nos parece relevante para continuar la discusión sobre la asesoría técnica se refiere a la relación de los arquitectos y urbanistas con otros profesionales que integran equipos multidisciplinarios, así como con la población involucrada. En general, los coordinadores de los equipos de asesoría técnica son arquitectos y urbanistas. Como la formación y actuación de estos profesionales tienden a ser "demiúrgicas", siguiendo la discusión de Marques (2010) nos preguntamos si en la práctica los servicios prestados se pueden caracterizar como acciones impositivas o por la materialización de proyectos de vida, de acuerdo con las necesidades físicas y espaciales, materiales y simbólicas elegidos por la población.

Este cuestionamiento lleva a otra pregunta importante: ¿Cómo es que se han abordado las temáticas de la asesoría técnica y de la vivienda popular en las facultades y en los cursos de arquitectura y urbanismo?

En la actualidad, existen dos programas de residencia en arquitectura y urbanismo (UFBA y USP), destinados a la formación continua de aquellos profesionales que tengan la intención de trabajar en el sector social. Algunas universidades ofrecen también la posibilidad de colaborar en disciplinas, proyectos de investigación y extensión centrados en el trabajo social del arquitecto-urbanista y la vivienda popular. Existen, igualmente, las Oficinas Modelo de Arquitectura y Urbanismo (EMAU), que desde 1997 vienen desarrollando una importante labor social, que comparten anualmente en los Seminarios Nacionales de Escritorios-modelo de Arquitectura e Urbanismo (SENEMAU) (Silvestre e Cardoso, 2013). Si pensamos en la posibilidad de implementar un programa de asistencia técnica, ¿Sería esto suficiente para satisfacer la gran demanda de servicios sociales y técnicos para el "habitar" popular?

Otra posibilidad de la investigación que es necesaria ante lo que consideramos asesoría técnica se refiere a la reformulación de la Ley Núm. 11 888, 2008, a partir de un enfoque multidisciplinario, pues entendemos que si hacemos efectivos los servicios técnicos contratados de acuerdo con lo señalado sobre los componentes de esa ley, habrá avances en lo social. La Ley de Asistencia Técnica que garantiza gratuitamente el libre acceso a los servicios de arquitectura y urbanismo puede generar mejores condiciones de vida dentro de las unidades de vivienda, si bien no busca modificar el sistema político, promoviendo sólo el mantenimiento de la pobreza.

Los métodos del trabajo social y técnico, las garantías para el financiamiento de obras de mejora en los asentamientos precarios, las condiciones de trabajo de los equipos de asesoría técnica (salarios bajos, intervenciones en entornos en

riesgo causados por conflictos entre el narcotráfico y las milicias, entre otros), pueden configurarse como nuevas investigaciones, considerando el tema de la asesoría técnica en un amplio "territorio de estudio".

Por lo tanto, la continuidad que proponemos para estos servicios se extiende al ámbito de la investigación académica, ya que el trabajo de las asesorías se orienta hacia las pláticas no presupuestas y a las vicisitudes de los modos de habitar de la población pobre; las acciones participativas y metodológicas, permanecen en constante proceso de adaptación y por lo tanto no pueden contemplarse en un único estudio.

Por último, destacamos la importancia de la asesoría técnica para promover mejores condiciones de vida en las casas y en las ciudades, teniendo en cuenta que para el desarrollo de los servicios sociales y técnicos estos dos elementos deben abordarse de manera indisoluble (Lefebvre, 2001). A pesar de las dificultades que enfrentan los movimientos sociales y los equipos multidisciplinares en la lucha por el derecho a la vivienda adecuada y a la ciudad, podemos considerar el manifiesto de Ermínia Maricato:

"¿Ustedes creen que es fácil hacer justicia social? (pausa) ¡Pero vale la pena!(Maricato⁸⁷, 2015)".

87 "Seminario Campo Grande + 10, Asistencia técnica: Evolución, Experiencias y Perspectivas Futuras". Se realizó en Campo Grande, M.S., el 24 y 25 de noviembre de 2015, y tuvo como propósito reanudar el debate ocurrido en 2005 en esta misma ciudad brasileña. En la segunda ocasión se propició de nuevo la discusión acerca de la asistencia técnica, la función social del arquitecto y del urbanista y la exposición de las experiencias actuales.

Cuadro 1

Criterios de las deficiencias de los domicilios urbanos durables (1) según las regiones geográficas y las regiones metropolitanas(RM). Brasil, 2011-2012

Criterios de las deficiencias de los domicilios urbanos durables					
Especificación	Inadecuación de la tierra	Domicilio sin baño	Carencia de infraestructura (2)	Densificación excesiva	Cobertura inadecuada
2011					
Norte	63 353	70 509	1 706 816	197 893	159 362
Noreste	371 663	56 791	3 611 391	243 220	80 526
Sudeste	1 282 863	86 605	2 191 210	535 995	193 220
Sur	328 931	35 171	1 148 151	73 298	422 995
Centro-Oeste	71 150	17 513	1 583 359	47 552	44 850
Brasil	2 117 960	266 589	10,240,927	1,097,958	900,953
Total de las RM	1 241 163	72 299	2,075,559	507,073	156,375
2012					
Norte	107 978	70 606	1 832 800	166 109	139 763
Noreste	360 897	56 312	3 726 815	260 579	83 403
Sudeste	1 097 212	91 911	1 908 632	532 961	225 152
Sur	364 514	27 145	1 185 992	68 860	359 004
Centro-Oeste	110 801	15 434	1 669 320	45 211	40 896
Brasil	2 041 402	261 408	10 323 559	1 073 720	848 218
Total de las RM	1 119 450	82 228	2 253 264	486 265	160 040

Sólo incluye domicilios durables; es decir, no se consideran los improvisados y los rústicos; tampoco se incluyen las habitaciones que son parte del déficit habitacional. Además de los domicilios urbanos, los rurales de extensión urbana (2). Los domicilios con al menos un tipo de carencia de infraestructura.

Fuente: Datos básicos: Pesquisa Nacional por Anos de Domicilios. Rio de Janeiro: IBGE, Vol. 31, 2011; Vol. 32, 2012. Elaboración: Fundación Joao Pinheiro (FJP), Centro de Estadística e Informaciones (CEI).

Bibliografía

- ABIKO, Alex A.; ORNSTEIN, Sheila W. (Orgs.). *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitar/FINEP, 1)
- ABRAÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (2006). *As Diretrizes Curriculares e o Desenvolvimento de Habilidades e Competências nos Cursos de Direito: o exemplo privilegiado da Assessoria Jurídica Popular*. Anuário ABEDi, Florianópolis: Fundação Boiteux, ano 3. P. 83-105.
- ANDRADE, Eliana S. J. (2011). *Passos e descompassos da política habitacional no Brasil: Uma análise crítica da implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade do Rio de Janeiro (2009 a 2011)*. Niterói: PPGAU/UFF. Dissertação de Mestrado.
- ANDRADE, Luciana da S.; LEITÃO, Gerônimo. (2006). Transformações na paisagem urbana: favelização de conjuntos habitacionais. In: SILVA, Rachel C. M. (org). *A Cidade pelo Averso: desafios do urbanismo contemporâneo*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Viana & Mosley Editora. P. 113-132.
- ANDRADE, Luciana da S. (2008). Acessibilidade nas favelas: reflexões sobre o direito de ir e vir de seus moradores. In: In: LUCARELLI, Francesco; DUARTE, Cristóvão F.; SCIARRETTA, Massimo. (2008). *Favela & Cidade*. Napoli: Giannini Editore.
- ANDRADE, Luciana da S. et al. (2013). Modos de morar no Rio de Janeiro: A luta cotidiana dos moradores pelo direito à cidade. In: ANDRADE, Luciana da S. (Org.) (2013). *Reverso de um espetáculo urbano: desafios e perspectivas para uma arquitetura habitacional popular*. Rio de Janeiro: Casa 8: Proureb. Pág. 21-55.
- _____. (2013). Fazendo "Gatos" em Favelas: Uma forma de Burlar Impostos ou Práticas Espaciais na Perspectiva de Acesso a uma das Dimensões do Espaço Público? In: ANDRADE, Luciana da S. (Org.) (2013). *Reverso de um espetáculo urbano: desafios e perspectivas para uma arquitetura habitacional popular*. Rio de Janeiro: Casa 8: Proureb. Pág. 133-147.
- _____. (2015a). (Coord.). *Para além da unidade habitacional: pela moradia e pela cidade no contexto da construção da [minha] casa e da [minha] vida*. Rio de Janeiro: CiHabE-PROURB/UFRJ. Relatório Final da Pesquisa. Disponível em: <http://www.proureb2.fau.ufrj.br/para-alem-da-unidade-habitacional-pela-moradia-e-pela-cidade-no-contexto-da-construcao-da-minha-casa-e-da-minha-vida/>. Acesso em: 01/06/2015.
- _____. (2015b). É possível transformar em cidade a anticidade? Crítica ao urbanismo de empreendimentos do PMCMV. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria Beatriz C. (Orgs.). (2015). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do*

Programa Minha Casa, Minha Vida em seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital.

- ARANTES, Pedro. F.; FIX, Mariana. (2009). Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *Brasil de fato*. São Paulo, 31 jul. 2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materia/Mostrar.cfm?materia_id=16004. Acesso em: 15/07/2015.
- BANDEIRINHA, José A. (2007). *O Processo SAAL e a Arquitetura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. (2006). *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.
- BERTA, Ruben. (2012). Pai constrói castelo na Maré para realizar sonho de filho. In: *O Globo*. Publicado em: 04/12/2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/pai-constroi-castelo-na-mare-para-realizar-sonho-de-filho-6918930>. Acesso em: 01/07/2015.
- BONDUKI, Nabil. (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade.
- _____. (2002). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais—Uma metodologia para avaliar programas de habitação*. São Paulo: IEE/PUC-SP. 224p.
- _____. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb>. Acesso em 14/08/2009.
- _____. (2009). Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: *Teoria e Debate*, v. 82.
- _____. (2010). O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. *Simpósio Temático: Industrialização e planejamento: a produção e a distribuição social da arquitetura contemporânea*. 1º ENANPARQ. Rio de Janeiro.
- _____. (2014). *Os Pioneiros da Habitação Social: Cem anos de política pública no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: Editora UNESP / Edições SESC.
- BRASIL. (2004). *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades Habitação, nº 4. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.
- _____. (2008). *Lei Nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008*. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.
- _____. (2009). *PlanHab: Plano Nacional de Habitação – Pacto Nacional pela Moradia Digna* (2009-2013). Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.
- BOURDIEU, Pierre. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus.
- _____. (2006). *As estruturas Sociais da Economia*. Porto: Campo das Letras : Editores S.A, 1ª Ed.
- CARDOSO, Adauto L. (2003). Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: *CADERNOS METRÓPOLE*, N. 10, pp. 9-25, 2º sem.
- _____. (2013). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

- CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto. (2013). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital. P. 17-66.
- CARDOSO, Adauto L.; MELLO, Irene de Q.; JAENISCH, Samuel. (2015). A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria B. C. (Orgs.). (2015). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 1ª. Ed. P. 73-102.
- CARVALHO, Eduardo Guimarães. (1992). Cidadania em horário integral. In: CAMPILONGO, Celso; PRESSBURGER, Miguel; ARAÚJO, Maria Teresa. *Discutindo a Assessoria Popular II*. Rio de Janeiro: Instituto Jurídico Popular. Coleção Seminários nº 17.
- CASAES, Edu; HOMERO, Vilma (2007). Arquitetura de Pedreiro. In: RAMALHO, Cristiane. (2007). *Notícias da Favela*. Rio de Janeiro: Aeroplano.
- CERTEAU, Michel de. (2008). *A Invenção do Cotidiano: 1. Artes de fazer*. Rio de Janeiro: Vozes.
- CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. (2008). *A Invenção do Cotidiano: 2. Morar, Cozinhar*. Petrópolis: Editora Vozes.
- CERTEAU, Michel de. (2012). *A Cultura no Plural*. São Paulo: Papirus.
- COHEN, Simone C. (2004). *Habitação Saudável como Caminho para a Promoção da Saúde*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública. Tese de Doutorado.
- CUNHA, Egláisa M. P.; ARRUDA, Ângelo M. V.; MEDEIROS, Yara. (Orgs.). (2007). *Experiências em habitação de interesse social no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.
- dasgarAgens. (2005). *Documentário*. Júlia Aguiar. Porto Alegre, Maio/2005. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TUwvqkQdill>> Acesso em: 02/07/2013.
- DAVIS, Mike. (2006). *Planeta Favela*. Tradução Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo.
- DUARTE, Cristóvão F. (2008). Rio de Janeiro, doze décadas de favelas: da invisibilidade à onipresença. In: LUCARELLI, Francesco; DUARTE, Cristóvão F.; SCIARRETTA, Massimo. (2008). *Favela & Cidade*. Napoli: Giannini Editore.
- FERREIRA, Paulo E. B. (1998). *Mutirão e Autogestão em São Paulo: Habitação Popular na Gestão Erundina*. São Paulo: Cadernos de Pesquisa do LAP – Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Nº 27 (set/out).
- FERREIRA, Regina F. C. F. (2013) Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, Luciana C. (2013). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- FERREIRA, João S. W. (2015). Vídeo sobre quais as possibilidades de atuação do arquiteto no Brasil. *Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS)*, Fundação Sem Fins Lucrativos. Disponível em: <<https://www.facebook.com/asstechis/?fref=ts>> Acesso em: 03 dez. 2015.

- FOUCAULT, Michel. (2000). *As Palavras e as Coisas: Uma Arqueologia das Ciências Humanas*. São Paulo: Martins Fontes. 8ª Ed.
- FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. (2014). Autogestão e Mutirão na Construção de Moradias Populares. *Banco de Tecnologias Sociais* 2015. Publicado em: 05/09/2014. Disponível em: <<http://fbb.org.br/tecnologiasocial/banco-de-tecnologias-sociais/pesquisar-tecnologias/detalhar-tecnologia-81.htm>> Acesso em: 22 nov. 2015.
- FUNDAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. (2007). *Direito à Terra e Habitação: Uma experiência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação de Direitos Humanos Bento Rubião. Disponível em: <www.bentorubiao.org.br> Acesso em: 27 fev. 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2015). *Déficit Habitacional no Brasil: 2011-2012*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro Centro de Estatística e Informações. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>> Acesso em: 11 jul. 2015.
- GONÇALVES, Jean P. de A. (2012). *Ocupar, Resistir, Construir e Morar*. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP). Tese de Doutorado (Geografia Humana).
- HARVEY, David. (1980). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec.
- _____. (2004). *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola.
- _____. (2012). *A Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.
- HUGUENIN, João Paulo Oliveira. (2013). *O Território do Homem Comum: Constituição e apropriação cotidiana do espaço em cooperativas habitacionais*. Rio de Janeiro: Letra Capital. 1ª Ed.
- IMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. (2006). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metológica*. São Paulo: Cortez. 19ª Ed.
- INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. (2010). *Manual para a implantação da assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social*. Editora: Tecnodata educacional.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2014). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. In: *Revista Estudos & Pesquisas*, nº 29. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2013/SIS_2013.pdf> Acesso em: 08/05/2014.
- JACQUES, Paola Berenstein. (2001). *Estética da Ginga: A arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
- KEHL, Luis. (2010). *Breve história das favelas*. São Paulo: Claridade.
- LEFEBVRE, Henri. (2001 [1968]) *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro.
- LEITÃO, Gerônimo E. A. (2009). *Dos Barracos de Madeira aos Prédios de Quitinetes: uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos*. Niterói: EDUFF.
- LEITÃO, Gerônimo; BARBOZA, Silvia; DELECAVE, Jonas. (2014). Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. In: PEIXOTO, Elane Ribeiro; DERNTL, Maria Fernanda; PALAZZO, Pedro Paulo; TREVISAN, Ricardo (Orgs.). *Tempos e escalas da cidade e do*

- urbanismo*. Anais do XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Brasília, DF: Universidade Brasília- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014. Disponível em: <<http://www.shcu2014.com.br/content/projeto-mutirao-programas-favela-bairro-e-morar-carioca-tres-decadas-urbanizacao-favelas-na>>. Acesso em: 22/01/2015.
- LOMBARDI, Maria Rosa. (2012). Arquitetura Militante: relações de gênero em um empreendimento de trabalho associado. In: *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, Ano 17, nº 27, 225-248.
- MAGALHÃES, Alex F. (2010). O Direito da Favela no Contexto Pós-programa Favela-bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de pasárgada'. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR / UFRJ). Tese de Doutorado.
- _____. (2011). Depois da Urbanização vem a Legislação: Conflitos entre Prefeitura e moradores de favela no processo de implementação da Lei de Uso e Ocupação do Solo nas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS); Rio de Janeiro, 1992-2009. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, maio de 2011.
- _____. (2014). A Urbanização de Favelas e seus Corolários: A introdução da legislação de Uso do Solo em Favelas "urbanizadas". *Seminário URBFAVELAS 2014*. São Bernardo do Campo (SP).
- MARICATO, Ermínia. (2005). A Nova Política Nacional de Habitação. In: O Valor (jornal). Publicado em: 24/11/2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_novapoliticaHab.pdf>. Acesso em: 20/04/2013.
- _____. (2006). O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: IPEA. (2006). *Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Fevereiro [nº12].
- _____. (2008). O nó da terra. In: *Revista Piauí*. Edição 21, Tribuna Livre da Luta de Classes. Junho de 2008.
- _____. (2009). Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: *Cadernos Metrópole* (PUCSP), v. 21, p. 33-52.
- _____. (2015). Para entender a crise urbana. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- MARQUES, Monique Sanches. *Subjetividades e singularidades urbanas: na construção de um "devir" outro arquiteto urbanista*. Salvador: UFBA, 2010 (Tese de Doutorado).
- MELLO, Irene de Q. (2014). *Trajetórias, Cotidianos e Utopias de uma Ocupação no Centro do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Dissertação de Mestrado.
- MIAGUSKO, Edson. (2008). *Movimentos de Moradia e Sem-Teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. São Paulo: Programa de Pós Graduação em Sociologia - Universidade de São Paulo (USP). Tese de Doutorado (Sociologia).
- MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. (2012) Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, Luciana C. do. (org). (2012).

- Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. (s/d). *Organograma*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/acessoinformacao/images/acessoinformacao/organogramamcidades.jpg>> Acesso em: 09/05/2015.
- NOBREGA, Camila. (2015). O direito à moradia, tijolo por tijolo. In: *Trincheiras – Revista de Cidadania Ativa*, Ibase, Edição 01 – Abril de 2015. Disponível em: <<http://ibase.br/pt/trincheiras/revista-trincheiras-1a-edicao/>> Acesso em: 22/12/2015.
- OLIVEIRA, Anazir Maria de; et al. (1993). *Favelas e as organizações comunitárias*. Centro de Defesa dos Direitos Humanos "Bento Rubião". Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA, Tales B. L. G. de. (2011). *Como se faz uma favela: práticas e cotidiano na produção do espaço urbano "periférico"*. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA). Tese de Doutorado.
- POMPÉIA, Roberto Alfredo. (2006). *Os Laboratórios de Habitação no Ensino de Arquitetura: uma contribuição no processo de formação do arquiteto*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.
- PORTAL BRASIL. (2015). *Dilma anuncia reforma com redução de oito ministérios e corte de 3 mil cargos comissionados*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/10/dilma-anuncia-reforma-com-reducao-de-oito-ministerios-e-corte-de-3-mil-cargos-comissionados>> Acesso em: 15/01/2016.
- RIZEK, Cibele S. et al. (2014). *A Inserção Urbana através da Produção do PMCMV- Entidades no Estado de São Paulo: Abordagem Etnográfica de Casos Seleccionados*. In: *III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - ENANPARQ*. São Paulo, 2014.
- RODRIGUES, Evaniza L. (2013). *A Estratégia Fundiária dos Movimentos Populares na Produção Autogestionária da Moradia*. Universidade de São Paulo (USP). Dissertação de Mestrado.
- ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kasuo. (2009). *As armadilhas do pacote habitacional*. São Paulo, maio/2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>> Acesso em: 12/07/2014.
- ROLNIK, Raquel, et al. (2010). Difundindo Práticas e Instrumentos Operacionais para Promover o Direito à Moradia Adequada. In: *Revista Cultura e Extensão/USP*. V4. Pág. 69-78.
- ROLNIK, Raquel. (2011). Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes (Entrevista). In: *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais – e-metrópolis*. Ano 2, junho de 2011. Pág. 37-42. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf> Acesso em: 07/05/2015.
- _____. (2012). *Favelas cariocas entre a montanha e o mar são patrimônio da humanidade*. Publicado em 12/07/2012. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/07/02/favelas-cariocas-entre-a-montanha-e-o-mar-sao-patrimonio-da-humanidade/>> Acesso em: 30/08/2014.
- ROYER, Luciana de O. (2009). *Financerização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP). Tese de Doutorado.

- RUFINO, Maria B. C. (2015). Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria B. C. (Orgs.). (2015). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 1ª. Ed.
- SALAZAR, Jeferson; STROHER, Laisa; GRAZIA, Grazia de. (2014). *Assistência Técnica e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: CAU/RJ, FNA.
- SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria B. C. (Orgs.). (2015). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 1ª. Ed.
- SANTO AMORE, Caio. (2015). Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Z.; RUFINO, Maria B. C. (Orgs.). (2015). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 1ª. Ed.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. (1979). Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. P. 17-47.
- _____. (1980) Quando e como pode um arquiteto virar antropólogo? In: Velho, Gilberto (Coord.). *O desafio da cidade. Novas perspectivas da antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, Pág. 37-57.
- _____. (1981). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SILVA, Maria Lais Pereira da. (2000). Olhando a história para entender o que é realmente novo no presente. In: FÓRUM AMÉRICA LATINA - HABITAR 2000. Produção da habitação popular na América Latina: avaliações e propostas para o século XXI - Centro de Convenções da Bahia – Salvador, 15 a 19 de maio de 2001 - Faculdade de Arquitetura - UFBA E CONDER / SEPLANTEC – BA.
- SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. (2000). *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa nº 48, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>>
- SILVA, Jailson de S.; SILVA, Eliana S. (2008). Soberania e Criminalidade. Poderes soberanos nas favelas e periferias da cidade do Rio de Janeiro: algumas considerações. In: LUCARELLI, Francesco; DUARTE, Cristóvão F.; SCIARRETTA, Massimo. (2008). *Favela & Cidade*. Napoli: Giannini Editore.
- SILVA, Jailson de S.(Org.). (2009). *O que é Favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro.
- SILVA, Jéssica N. (2009). *Os interesses em torno da Política de Habitação de Interesse Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. 2009. Rio de Janeiro: IPPUR/UF RJ. Dissertação de Mestrado.
- SILVESTRE, Michelli G.; CARDOSO, Luiz R. de A. (2013). *Assistência técnica para melhoria habitacional*. Vitruvius. Publicado em: 14/06/2013. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.157/4803>> Acesso em: 05/05/2014.

- SOLUÇÕES URBANAS. (2012). *Estratégias de Viabilização – Projeto Arquiteto de Família*. Disponível em: <<http://www.solucoesurbanas.org.br/arquiteto-de-familia/estrategias-de-viabilizacao>> Acesso em: 27/02/2015.
- TOPALOV, C. *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*. In: RIBEIRO, L.C.Q. & PECHMAN, R. *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996, p. 23-51.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. (2009). *Monitoramento: Programas de Urbanização em áreas de baixa renda*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação.
- TURNER, John. (1976). *Housing by people: towards autonomy in building environments*. London: Marion Boyars Publishers Ltda.
- USINA. (2008). *Arquitetura, política e autogestão: um comentário sobre os mutirões habitacionais*. Revista Urbania 3. São Paulo: Editora Pressa. P. 49-60.
- _____. (s/d). Disponível em: <<http://www.usina-ctah.org.br/textos.html>> Acesso em: 17 jul. 2015.
- VARELLA, Drauzio; BERTAZZO, Ivaldo; JACQUES, Paola B. (2002). *Maré, vida na favela*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
- ZALUAR, Alba; ALTIVO, Marcos. (Orgs.). (2004). *Um século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- WACQUANT, Loïc. (2007). *Notas para Esclarecer a Noção de Habitus*. In: *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção – RBSE*. Volume 06, Nº 16, Abril/2007. P. 6-17.
- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA
- ANDRADE, Luciana da S.; LEITÃO, Gerônimo. (1999). *Favelização de Conjuntos Habitacionais: Comprometimento da Habitabilidade e o Papel do Poder Público*. In: *Congreso Internacional "El Habitar: una Orientación para la Investigación Proyección"*. Buenos Aires: FADU/UBA.
- ANGÉLIL, Marc; HEHL, Rainer. (2014). *Minha Casa – Nossa Cidade: innovating Mass Housing for Social Change in Brazil*. Berlim: Ruby Press.
- ARAGÃO, Thêmis. (2009). *A Cidade na Construção Social do Mercado*. In: *Observatório das Metrópoles: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia*. Última atualização: 25 de março de 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=895%3Aa-cidade-na-construcao-social-do-mercado&catid=63%3Alivros-de-nosso-interesse&lang=pt> Acesso em: 02/06/2015.
- BARAVELLI, José E. (2006). *O Cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo: Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. São Paulo: FAU/USP. Dissertação de Mestrado.
- BOURDIEU, Pierre. (1998). *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.
- _____. (1999). *A miséria do mundo*. Tradução de Mateus S. Soares. 3ª edição. Petrópolis: Vozes.

- BRASIL. (2001). Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.
- _____. (2004). *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: Ministério das Cidades, Cadernos MCidades – 1, novembro de 2004.
- _____. (2005). Lei Nº 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.
- _____. (2009a) *Resolução* Nº 141, de 10 de junho de 2009. Regulamenta a utilização de recursos da União previstos no Art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e no Art. 16 do Decreto nº 6.819 de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida. Ministério das Cidades, Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social.
- _____. (2009b). Lei Nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
- _____. (2010). *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades.
- CAMPILONGO, Celso; PRESSBURGER, Miguel; ARAÚJO, Maria Teresa. (1991). Discutindo a Assessoria Popular. Rio de Janeiro: Instituto Jurídico Popular/FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Coleção Seminários nº 15.
- CAMPILONGO, Celso; PRESSBURGER, Miguel; ARAÚJO, Maria Teresa. (1992). Discutindo a Assessoria Popular II. Rio de Janeiro: Instituto Jurídico Popular/FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Coleção Seminários nº 17.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. (2011). Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.
- CARDOSO, Adauto L. et al. (2013). *Quando um Direito Vira Produto: Impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), XIII Simpósio de Geografia Urbana.
- CLUBE DA REFORMA. *Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO)*, Prefeitura/RJ. Canal Iniciativas. Disponível em: <<http://www.clubedareforma.com.br/iniciativas/8/POSTO+DE+ORIENTACAO+URBANISTICA+E+SOCIAL+POUSO+PREFEITURARJ.aspx>> Acesso em: 13/05/2014.
- CUNHA, Gabriel R. (2014). *O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP: estado, mercado, planejamento urbano e habitação*. São Carlos: IAU-USP. Tese de Doutorado.
- DUARTE, Cristóvão Fernandes. (2001). *Espaços de convergência e utopia: um diálogo entre as obras de Milton Santos e de Henri Lefebvre*. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Vol. XV, Nº 01, Jan./Jul. de 2001.

- FATHY, Hassam. (1982). *Construindo com o Povo: arquitetura para os pobres*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- FERNANDES, Nelson N. Onde a cidade perde seu nome. IN: SANTOS, Milton; BECKER [et. al.]. (2011 [2002]). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- FERREIRA, João S. W. (Org.). (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB – FUPAM.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2014). *Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares*. Centro de Estatística e Informação. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>> Acesso em: 03/08/2015.
- JUNIOR, José. (2003). *Da Favela para o Mundo: A História do Grupo Cultural Afro Reggae*. Rio de Janeiro: Aeroplano.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. (2013). *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Rio de Janeiro: IPEA.
- LEFEBVRE, Henri. (2004). *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LUCARELLI, Francesco; DUARTE, Cristóvão F.; SCIARRETTA, Massimo. (2008). *Favela & Cidade*. Napoli: Giannini Editore.
- MARICATO, Ermínia. (2007). O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007, pp. 64-65. Disponível em: <<http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.asp>>. Acesso em: 15/01/2011.
- _____. (2009). O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. *Carta Maior*. Publicado em: 27/05/2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>> Acesso em: 15/07/2015.
- MARZULO, Eber P. (2007). Favelização ampliada: o processo de segregação espacial das classes populares. In: *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belém: ANPUR.
- MONTANER, Josep Maria. (2009). *Sistemas Arquitetônicos Contemporâneos*. Barcelona: Gustavo Gili.
- MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. (2014). *Arquitetura e Política*. Barcelona: Gustavo Gili.
- OLIVEIRA, Márcio P. O retorno à cidade e novos territórios de restrição à cidadania. IN: SANTOS, Milton; BECKER [et. al.]. (2011 [2002]). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- ORNSTEIN, S. W.; ROMÉRO, M. (Colab.). (1992). *Avaliação pós-ocupação do ambiente construído*. São Paulo: Studio Nobel/Edusp.
- PORTAL BRASIL. (2012). *Meta do Minha Casa, Minha Vida é construir 2,4 mi de casas até 2014*. Publicado em: 12/04/2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/meta-do-minha-casa-minha-vida-e-construir-2-4-mi-de-casas-ate-2014>> Acesso em: 01/08/2015.

- RIBEIRO, Luiz C. Q.; RIBEIRO, Marcelo G. (Orgs.). (2013). *Ibeu: índice de bem-estar urbano*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1ª. ed.
- ROLNIK, Raquel. O *programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas*. Publicado em: 17/06/2010. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/06/17/o-programa-minha-casa-minha-vida-esta-avancando-mas-apresenta-alguns-problemas/>> Acesso em: 02/05/2014.
- RUFINO, Maria B. C. (2012). *Incorporação da Metrópole: centralização do capital imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. São Paulo: FAUUSP. Tese de Doutorado.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. (1981) Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org). *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SHIMBO, Lúcia Z. (2010). *Habitação social, Habitação de mercado - a confluência entre Estado, Empresas construtoras e capital*. São Carlos: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/USP. Tese de Doutorado.
- SILVA, Jailson de S. Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. IN: SANTOS, Milton; BECKER [et. al.]. (2011 [2002]). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- SILVA, Maria Lais P. (2005). *Favelas cariocas, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- SILVA, Jéssica N. (2012). Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. In: LAGO, Luciana C. do (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital, P. 70-115.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2003). *Relatório de Auditoria: Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, outubro de 2003.
- VAZ, Lilian Fessler. *Modernidade e moradia: habitação coletiva no Rio de Janeiro nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: 7 Letras : FAPERJ.

ENTREVISTAS:

- ESTEVÃO (2015). Mariana Estevão, Presidente da ONG Soluções Urbanas, em entrevista realizada em 25/11/2015, em Campo Grande-MS.
- GOMES (2015). Luís Rafael Gomes, estudante de Geografia, integrante do Programa Arquiteto de Família, em entrevista concedida em 04/11/2015.
- ISFRÂM (2015). Daniel Insrâm, arquiteto urbanista, integrante do PAF, em entrevista realizada no dia 06/11/2015.
- MOREIRA (2015). Lavínia Ferraz Moreira, arquiteta urbanista, integrante do PAF. Informações cedidas em entrevista realizada em Niterói (RJ), em 06 de novembro de 2015.
- ROCHA (2015). Aline de Souza Rocha, assistente social, Vice Presidente da ONG Soluções Urbanas e Coordenadora do PAF. Informações cedidas em entrevista realizada em Niterói (RJ), em 06 de novembro de 2015.
- SOUZA (2015). Maria Gabriela Albino de Souza, técnica em edificações, integrante do PAF. Informações cedidas em entrevista realizada em Niterói (RJ), em 06 de novembro de 2015.

Índice de cuadros, figuras y fotografías

CUADROS

Cuadro 1. Orden cronológico de la creación de instrumentos legales y reglamentarios de la vivienda popular, desde la primera administración del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva	64
Cuadro 2. Objetivos cuantitativos e inversiones de PMCMV, por etapas y niveles de ingreso	88
Cuadro 3. Características principales que pueden ser atribuidas a la "asistencia" y a la "asesoría" técnica	114
Cuadro 4. Tareas de la asesoría técnica	116
Cuadro 5. Síntesis de las fuerzas de los ejes temáticos	163
Cuadro 6. Síntesis de las debilidades de los ejes temáticos	164
Cuadro 7. Resumen de la propuesta en el Programa de Mejoras a la Vivienda (a noviembre de 2015).	177
Cuadro 8. Síntesis de la propuesta relativa al Programa de Asesoría Técnica Continua	187

FIGURAS

Figura 1. Esquema gráfico de las intervenciones constructivas-ampliaciones de chozas de las favelas.	40
Figura 2. Organigrama del Ministerio de Ciudades.	75
Figura 3. Cubierta de la Cartilla PMCMV.	77
Figura 4. Fundación de Derechos Humanos Bento Rubião	119

Figura 5. Usina-Centro de trabajo para el Medio Ambiente habitada (Usina СТАН)	127
Figura 6. Adhesivos utilizados para la ubicación de riesgos y precariedades en el Mapa de Riesgos	149
Figura 7. Esquema gráfico de las interrelaciones y convergencias entre los ejes en el "espacio" político	167
Figura 8. Esquema gráfico de las limitaciones entre los ejes "espacio" político . .	170
Figura 9. Esquema gráfico de posibilidades en las interrelaciones entre los ejes "espacio" político	171

FOTOGRAFÍAS

Fotografía 1. Habitante lavando platos en un área de circulación colectiva, Providencia.	30
Fotografía 2. Habitante viendo la televisión en un espacio libre, extensión de la casa, Condominio Coimbra-PMCMV, Río de Janeiro.	30
Fotografía 3. Callejones en la Rocinha. Favela en Río de Janeiro.	31
Fotografía 4. Intervención constructiva en la acera, IAPI São Brás, Belém do Pará .	31
Fotografía 5. Esfuerzo colectivo para el suministro de agua	34
Fotografías 6. Manifestación de resistencia contra la remoción, organizada por los residentes de la Favela de Providencia, Río de Janeiro. . . .	36
Fotografía 7. "Gato" en la red eléctrica	41
Fotografías 8. Conjuntos habitacionales transformados por el surgimiento de barrios marginales.	45
Fotografía 9. Favelización del conjunto habitacional	47
Fotografía 10. Comercio improvisado en la zona de estacionamiento de viviendas MCMV, en Manaus	47
Fotografías 11. Comercios y servicios desarrollados dentro de los apartamentos (Santa Cruz-Río de Janeiro)	48
Fotografías 12. Tiendas de campaña improvisadas para la prestación de servicios y venta de productos de primera necesidad	49
Fotografía 13. Ocupación Manuel Congo	52
Fotografía 14. Papá construyó un "castillo" para su hijo en el complejo de favelas da Maré	56
Fotografía 15. Callejones y escaleras en Rocinha	58
Fotografía 16. Acerca de las conexiones clandestinas (o "gatos") en la red eléctrica.	59

Fotografía 17. Conjunto Residencial PMCMV parte 1, en Timbaúba (PE)	77
Fotografía 18. Condominios PMCMV en el Barrio Vitória (Minas Gerais).	93
Fotografía 19. Condominios PMCMV en la región administrativa de Santa Cruz	93
Fotografía 20. Placa de notificación en el sistema estructural autoportante, Santa Cruz	95
Fotografía 21. Actividad de estructuración y fortalecimiento del colectivo.	124
Fotografía 22. Trabajo colectivo (mutirão) para el hormigonado de radier	125
Fotografía 23. Obras del Grupo Esperança	126
Fotografía 24. Sala de Plenarias (sin jerarquía).	130
Fotografía 25. Pilares de ladrillo y armazones de madera	130
Fotografías 26. Proceso de apropiación de la cartografía local	131
Fotografía 27. Actividad de los triángulos	131
Fotografía 28. Proyecto participativo: habitaciones.	132
Fotografía 29. Proyecto participativo: cocina.	132
Fotografía 30. Peabiru, trabajos comunitarios y ambientales (Peabiru TCA)	133
Fotografía 31. Actividad de formación y educación	134
Fotografía 32. Discusión de organización colectiva	134
Fotografía 33. Primeras acciones para el reconocimiento de la población	135
Fotografía 34. Identificación de las intenciones y necesidades de la población .	135
Fotografía 35. Actividad de reconocimiento	136
Fotografía 36. Desarrollo del proyecto	136
Fotografía 37. Representación esquemática del Plan de Implementación del Parque Estela	137
Fotografía 38. Parque Estela	137
Fotografía 39. El ocio y la convivencia en el Parque Estela	137
Fotografía 40. El arquitecto de la familia	139
Fotografía 41. Salón comercial de la Feria de Intercambios Solidarios, Proyecto Arquitecto de Familia	143
Fotografía 42. Asistencia a la Feria de Intercambios Solidarios, Proyecto Arquitecto de Familia	143
Fotografía 43. Centro Comunitário Vital Brazil	145
Fotografías 44. Obras de contención y drenaje de aguas pluviales Elevación de altura libre y la apertura de vanos/escuadrías para la ventilación cruzada Yeso para contener/reducir la infiltración	151

Fotografías 45. Mutirão de Mosaico en una escalera	
Trabajo colectivo (mutirão) para la pavimentación de rutas	
Mutirão para la construcción de la escalera	152
Fotografías 46. Curso de calificación de mano de obra (etapa práctica)	
Curso de calificación de mano de obra (etapa teórica).	154
Fotografía 47. Clases de capoeira en el Centro Comunitario Vital Brazil	155
Fotografía 48. Biblioteca del Centro Comunitario Vital Brazil	155

Después de un largo período de disminución de las acciones y políticas nacionales del sector habitacional en Brasil, en el año 2003, con la creación del Ministerio de las Ciudades, se reanudó la producción de vivienda a gran escala.

Sin embargo, al crearse el Programa Mi Casa, Mi Vida (PMCMV) en 2009, cambió la agenda de la nueva Política Nacional de Vivienda (PNH). Los principales constructores y desarrolladores tomaron el control de la producción de vivienda, dando prioridad a sus propios intereses: maximizar las ganancias en la construcción de proyectos de vivienda en detrimento de las necesidades y formas de vida de la población.

Estas dinámicas que transforman constantemente los espacios de vida, muestran el potencial de los pobres en la construcción y la readecuación de la vivienda y de la ciudad. A través de ellas se materializan sus expresiones del vivir –definidas aquí como el proceso continuo de las manifestaciones constructivas y de las apropiaciones espontáneas–, realizadas por la población pobre en busca de espacios más adecuados a sus necesidades de espacio, materiales y simbólicas.

Las obras y las acciones participativas desarrolladas por equipos multidisciplinarios junto con los pobres pueden ser una alternativa más eficiente a los problemas técnicos, a las subjetividades de la vida y a la representación ciudadana y a los derechos constitucionales.

Por lo general, en el trabajo de asesoría técnica también se valora el potencial de la construcción autogestionada de los pobres, materializando sus expresiones del vivir. Este potencial, cuando está asociado con servicios multidisciplinarios de la asesoría técnica puede mejorar significativamente la calidad de los espacios de vida de la población como un todo. Contribuye a la construcción de un lenguaje y soluciones arquitectónicas y urbanas más consistentes con las diferentes realidades sociales, ambientales y tecnológicas brasileñas.

ISBN: 978 607 02 9083 1



9 786070 290831

