

ASENTAMIENTOS IRREGULARES CONSOLIDADOS EN RECIFE, BRASIL.

IRREGULAR SETTLEMENTS CONSOLIDATED IN RECIFE, BRAZIL.

RESUMEN

Las políticas de mejora de la vivienda en Brasil y, especialmente, en Recife, han permitido las ganancias en la calidad de vida y una cierta disminución en el déficit de vivienda. Sin embargo, después de años de uso intensivo y la experiencia de las transformaciones sociales y espaciales, nuevos problemas son evidentes, haciendo las áreas que recibieron algún tipo de intervención estatal similares a las áreas que no se han beneficiado de las políticas públicas de vivienda. En esta investigación fueron hechos estudios comparativos de asentamientos irregulares consolidados, que ya existen alrededor de tres décadas en Recife. Aunque haya aparente integración física, esos asentamientos necesitan de políticas que traten de cuestiones no tangibles como sucesión y enherencia, además de aspectos que traten de acceso al crédito, materiales de construcción, entre otros. Los casos estudiados muestran las demandas de los habitantes que requiere de nuevas políticas públicas en el sector habitacional.

Palabras clave: asentamientos irregulares consolidados, política de vivienda, demandas socio-espaciales.

ABSTRACT

The policies of housing improvements in Brazil and, mainly in Recife, have led to gains in life's quality and some decrease in the deficit's housing. However, after years of intensive use and experiencing of social and spatial transformations, new problems became evident, making areas that have received some interventions from the State similar to areas that have never been benefited by public housing policies. In this investigation, comparative studies of established irregular settlements were carried out for at least three decades in Recife. It was observed that although there is an apparent physical integrity, these settlements need policies that deal with non-tangible issues such as succession and inheritance, as well as aspects that deal with access to credit, building materials, and others. The cases studied show the demands of the inhabitants that requires new public policies in the housing sector.

Keywords: irregular settlements consolidated, housing policy, socioespatial demands.

RESUMO

As políticas de melhorias habitacionais no Brasil e, sobretudo, no Recife, possibilitaram ganhos em qualidade de vida e alguma diminuição no déficit habitacional. Entretanto, após anos de uso de intensivo e de vivenciar transformações sociais e espaciais, novos problemas ficam evidentes, aproximando as áreas que receberam alguma intervenção do Estado, das áreas que nunca foram beneficiadas por políticas públicas habitacionais. Nesta investigação foram feitos estudos comparativos de assentamentos irregulares consolidados existentes há pelo menos três décadas no Recife. Observou-se que ainda que haja uma aparente integridade física, esses assentamentos necessitam de políticas que tratem de questões não tangíveis como, sucessão e herança, além de aspectos que tratem de acesso ao crédito, materiais de construção, entre outros. Os casos estudados mostram as demandas dos habitantes que requer novas políticas públicas no setor habitacional.

Palavras-chave: assentamentos irregulares consolidados, política habitacional, demandas socioespaciais.

Introducción

Ubicada en el nordeste de Brasil, Recife se localiza en la costa del Atlántico y es la capital del Estado de Pernambuco. Promocionada por su naturaleza y su cultura, la ciudad presenta una gran fragmentación social y espacial, en donde gran parte de la población vive en situación precaria. El histórico problema habitacional de la urbanización se originó en la concentración de la propiedad de la tierra y la poca oferta de tierras para desarrollo habitacionales. Los indicadores del déficit habitacional

en el área metropolitana de Recife comprueban, en relación a las demás Metrópolis del Nordeste y Norte del Brasil, que la Región presenta un escenario preocupante, en particular en lo que refiere a la oferta de tierra urbana para la construcción de vivienda.

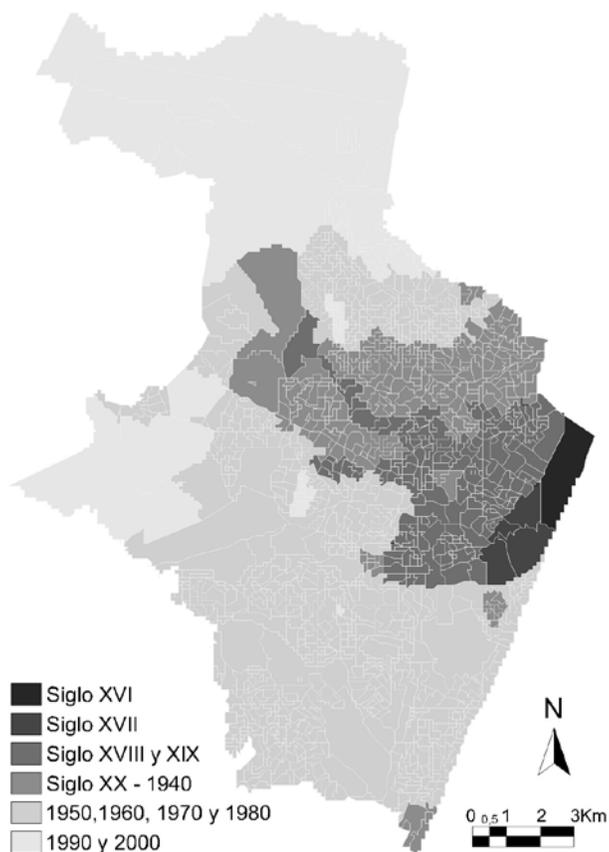
Este estudio se focalizó en tres asentamientos de bajos ingresos de Recife, que fueron objeto de políticas de mejoramiento habitacional. Pone en evidencia que después de años de uso intensivo y de diversas transformaciones sociales y espaciales, el déficit en estas áreas alcanza magnitudes similares a las que presentan los asentamientos que no han sido alcanzados por la intervención del Estado.

Urbanización y los primeros suburbios en Recife

Recife tiene una superficie de 218,87 km², una población urbana de 1.536.934 habitantes (Censo IBGE, 2010), y una densidad de 7.037,61 habitantes/km². El problema habitacional se remonta a los orígenes de la ciudad de, en donde históricamente hubo escasez de tierra para la construcción de vivienda, como producto de la concentración de la propiedad y la anegabilidad de los terrenos disponibles. Este artículo se describe el proceso de urbanización de la ciudad en clave histórica, con el fin de comprender sus dinámicas y contextualizar los casos de estudio elegidos. Hemos diferenciando las etapas del proceso de expansión de la ciudad a partir de los hitos políticos -/o económicos que afectaron de manera directa o indirecta la estructura urbana.

En este marco, se diferenciaron diez etapas en el proceso de urbanización (Figura 1):

Figura 1
La nucleación de Recife (6 NUCLEACIONES).



Fuente: Elaboración propia, 2010.

Los casos que se analizan en este trabajo (*Brasília Teimosa, Vila Aliança y Coronel Fabriciano*) se localizan en los suburbios (o *innerbubs*) de la ciudad de Recife, cuyo proceso de urbanización tuvo lugar

en el periodo que va desde la década de 1950 hasta la de 1980. El crecimiento de las cuatro décadas 1950 - 1980 es hoy igual a la parte de la mancha urbana que denominamos los primeros suburbios o *innerburbs*.

En la década de 1950 la mancha se expandió hacia el sur y Noroeste, en un proceso que se caracterizó por la intensificación de la ocupación irregular del territorio. En las décadas de 1960 y 1970, durante el régimen militar (1964-1985), se produjo una intensificación de las migraciones internas, en cuyo marco se promovió la producción de vivienda – predominando el mecanismo de autoconstrucción con el fin de satisfacer la creciente demanda habitacional. En este contexto, se creó el Banco Nacional de la Vivienda (*Banco Nacional de Habitação – BNH*) en 1964 y se promovieron políticas públicas de viviendas “llave en mano” con el objetivo de cubrir la demanda habitacional de sectores de bajos y medianos ingresos. Los conjuntos habitacionales originados en este proceso se adecuaron a los estándares y parámetros constructivos vigentes en el país. En los años previos al inicio de estos procesos, también se crearon algunos barrios como *Vila do IPSEP (Instituto de Previdência do Servidores do Estado de Pernambuco)* y la *Vila da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste)* en el marco de políticas estatales orientadas a satisfacer las necesidades de vivienda de sus funcionarios.

En la década de 1970, se rellenaron los terrenos en donde se localizan los manglares (tr. = *mangroves*), permitiendo la expansión de la ciudad. Esto permitió continuar con la construcción de conjuntos de vivienda social, que se expandieron por toda el área. Sin embargo, estas viviendas quedaron fuera del alcance de los sectores de menores ingresos, que fueron resolviendo su necesidad de vivienda a través de la conformación de asentamientos irregulares. En este periodo se produjo un aumento sostenido de los procesos del suelo, que favoreció el origen de muchas urbanizaciones en las afueras de Recife incentivando la conurbación de la ciudad con los municipios colindantes.

Si bien los suburbios (o *innerburbs*) de la ciudad de Recife se conformaron entre las décadas de 1950 y de 1980 el proceso de suburbanización (popular, clase media y alta) continuó luego de ese periodo, llegando a los límites del municipio y llenando las áreas intersticiales que existían entre los ejes de crecimiento urbano. En la década de 1980 el municipio de Recife declaró la totalidad de su territorio como urbano, aun cuando las áreas que fueron consideradas como rurales han mantenido sus características originales. En las décadas de 1990 y de 2000, se desarrolla un proceso de consolidación de esa nueva configuración de la malla urbana. En ese contexto se creó la Región Metropolitana de Recife a través de la Ley Complementaria N° 10 de 1994.

Como fue señalado, los tres casos de estudio seleccionados en esta investigación están localizados en los suburbios de la ciudad de Recife. *Brasília Teimosa* es el asentamiento más antiguo de los tres casos elegidos en el presente estudio. Su nombre (*Brasília Obstinada*) se relaciona con el temprano desarrollo de los procesos organizativos en el barrio, cuya población impulsó desde su origen el reclamo por el mejoramiento del hábitat. En 1979 la asociación de vecinos *Brasília Teimosa* logró que la *Secretaria do Patrimônio da União* (SPU) por medio del ayuntamiento de Recife reconociera el derecho a la regularización dominial de los terrenos a favor de sus ocupantes (Boletín Oficial Unión el 28 de septiembre de 1979).

El proyecto, conocido como *Projeto Teimosinho*, fue financiado por el Banco Mundial y su implementación involucró la participación activa de la población local y el apoyo de la Comisión de Justicia y Paz, del Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB), de la Asociación de Abogados de Brasil (OAB) y de profesores y estudiantes del Programa de Posgrado en Desarrollo Urbano en la UFPE (*Universidade Federal de Pernambuco*). De hecho, fue el primer proyecto de urbanización en Recife que contó con la participación activa de la población, nucleada en diferentes movimientos sociales.

También fue una de las primeras zonas urbanizadas con fondos del Programa para la Erradicación de la Sub-habitación (PROMORAR), financiado por el Banco Nacional de Vivienda (BNH). Este programa, que se focalizó principalmente en la regularización dominial de los terrenos de los asentamientos urbanos, ganó fuerza con la instalación del primer Comité de Urbanización y Legalización (COMUL) en 1987 (Atlas de Desarrollo Humano en Recife, 2005).

De acuerdo con Silva (2009), la Zona Especial de Interés Social (ZEIS) de *Brasília Teimosa* posee 1.791 inmuebles que fueron regularizados por medio de instrumentos de donación y de Concesión del Derecho Real de Uso (CDRU). Sin embargo, luego de estos primeros avances el proceso

se estancó durante varios años, debido a los cambios en las autoridades de gobierno y en las prioridades de política urbana.

El *Projeto Teimosinho* propone la erradicación de los *palafitas* ubicados en las zonas de borde del asentamiento, y la relocalización de sus moradores en áreas internas del barrio¹. Dado que no hubo políticas de conservación o asignación de otro uso de suelo en el borde, el área volvió a ser ocupado de manera irregular en 1982. Si bien en 1986 y 1989 se desarrollaron nuevos procesos de relocalización, esta zona fue objeto de sucesivas invasiones (SILVA, 2008). En el año 2003, tras una nueva intervención del estado local en el área, la población de los palafitos es relocalizada en un conjunto de viviendas en el barrio del Cordero, a unos 10 km de distancia de *Brasília Teimosa*. En donde se localizaban los palafitos se realizaron un conjunto de mejoras que incluyen la construcción de una vía de 1.3 km, el emplazamiento de una playa de arena y de instalaciones recreativas, y el mejoramiento de la iluminación pública (Figura 2). Asimismo, en el año 2006 se realizó un nuevo intento de regularización dominial de los terrenos del barrio, aunque éste no tuvo validez legal ya que no siguió los mecanismos de registro que la ley establece.

Figura 2
Urbanización de la costa de *Brasília Teimosa*.



Fuente: Colección Personal, 2010.

El segundo caso elegido es el asentamiento *Vila Aliança*, una urbanización de clase media baja, que data inicios de la década de 1960. Ésta localizada en el barrio de IPSEP, que fue construido con fondos públicos para cubrir las necesidades habitacionales de los funcionarios públicos. *Vila Aliança* fue parte de una política de ayuda exterior de los Estados Unidos (la Alianza Para el Progreso) – lo que fue determinante en la elección del nombre del barrio. A diferencia del resto de los casos analizados, este barrio se originó como parte de una política pública, de manera que se realizaron en paralelo la construcción de viviendas y la provisión de servicios urbanos se realizaron. Es importante señalar que este programa, promovido por el Presidente John Kennedy para Latinoamérica, tenía semejanzas con el Plan Marshall, constituyendo un importante antecedente en cuanto a los parámetros de las políticas sociales, incluso para generar respuestas habitacionales para sectores de bajos ingresos. Las disputas por la propiedad de las tierras continuaron en la década de 1980 con fuerte presión por parte de los

¹ *Palafitas* son un conjunto de postes que soportan las viviendas construidas sobre el agua.

ocupantes, que se movilizaron aprovechando la reciente institucionalización de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), y del Plan de Regularización de Zonas Especiales de Interés Social (PREZEIS) en 1983 y 1987 respectivamente (SILVA, 2005). *Coronel Fabriciano* fue declarada ZEIS en 1988. El proceso de regularización comenzó luego de la creación de su COMUL, y se realizó a través de CDRU colectivo, gratis y por un período de 50 años, con posibilidad de renovar por períodos iguales, siempre que se acuerde entre las partes. En lo que se refiere a la regularización urbanística, el plan implicó la retirada temporal de la población del barrio para avanzar en las acciones de ordenamiento parcelario², mejoramiento de las viviendas, y la provisión de las redes de servicios públicos. Los tres barrios elegidos en esta investigación son representativos de las diversas formas que adquieren las disputas por el derecho al mejoramiento del hábitat y transferencia de la propiedad, mostrando las interrelaciones que se desarrollan en estos procesos entre los ocupantes de los terrenos, los organismos estatales y los propietarios privados.

Vivienda, hogar y vida en asentamientos consolidados

En el marco del proyecto LAHN entre los años 2009 y 2010 se realizó una encuesta en los tres casos elegidos, cuyos resultados se muestran a continuación. En total se entrevistaron a 42 propietarios y a 11 arrendatarios, elegidos a través de un muestreo aleatorio. En *Vila Aliança* tuvimos dificultades para llevar adelante la encuesta debido a la existencia un alto nivel de rechazo entre los habitantes. En el caso de Recife – aún más que en otras ciudades del LAHN-, es importante subrayar que la selección de asentamientos no fue al azar sino hecho bajo los criterios apuntados anteriormente, y por lo tanto los hallazgos identificados pueden ser extrapolados a la población que radica en otros asentamientos consolidados. Sin embargo, los datos sí son indicativos de las condiciones habitacionales y de las características de los hogares en las áreas seleccionadas. A partir de los resultados de la encuesta elegimos cinco hogares con los cuales realizamos un estudio en profundidad que complementa la realización de la encuesta.

Antecedentes de los pobladores

En los tres asentamientos analizados, la mayoría de la población es originaria de la ciudad de Recife (75,4% en total) (ver Tabla 1), siendo muy baja la proporción de población proveniente de otras áreas (ver Tabla 1). En este sentido, las migraciones internas se produjeron con mayor intensidad entre las décadas de 1960 y 1980, tendiendo a desacelerarse en los años posteriores.

Tabla 1 – Origen del propietario.

ORIGEN DEL PROPIETARIO	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N	%	N	%	N	%
Asentamiento o barrio de la misma ciudad	24	70,0	6	75,0	16	72,7
De otra ciudad o estado	6	25,0	2	25,0	6	27,3
Otro	1	5,0	-	-	-	-
Total de casos	31	100,0	8	100,0	22	100,0

Los mecanismos de acceso al suelo urbano

La diferencia en el periodo de la adquisición de la propiedad incidió en la diversidad de formas de adquisición del lote en las familias encuestadas, abarcando desde la invasión / ocupación hasta la adquisición por la compra-venta del inmueble a sus propietarios originales. Si bien esos son los mecanismos de acceso mayoritarios, también se identificaron otras formas como la compra a partir del financiamiento estatal y herencias (ver Tabla 2).

² Los lotes fueron rediseñados y marcados por la municipalidad en un promedio de 70 m² (7m por 10m).

Tabla 2 – Formas de adquisición de lotes.

ORÍGENES DE LA PROPIEDAD	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N	%	N	%	N	%
Forma de adquisición						
Invadió	5	17,4	1	12,5	6	33,3
Compró de otros invasores	-	-	-	-	2	11,1
Compró al propietario anterior del lote	16	39,1	5	62,5	8	44,4
Compró al propietario anterior de más de un lote	1	4,3	-	-	-	-
Financiamiento estatal	5	13,0	1	12,5	-	-
Herencia	4	13,0	1	12,5	1	5,5
Donación	1	4,3	-	-	-	-
Otro	2	8,6	-	-	1	5,5
Total de casos	34	100,0	8	100,0	18	100,0

A pesar de que se han identificado casos de invasión, incluyendo un caso en *Vila Aliança* (que fue construido por el gobierno), la mayoría de las familias encuestadas compró las viviendas en donde a vive a sus propietarios originales. En este sentido en los tres barrios se registró la coexistencia de hogares que accedieron a la vivienda a través de la invasión y de hogares que lo hicieron a través de la compra a sus propietarios originales (que en la mayoría de los casos fueron quienes invadieron el terreno).

El acceso a la “casa propia”

Si bien no parece existir una tendencia predominante entre los encuestados, se observó que aproximadamente un tercio de los entrevistados accedieron a un lote sin vivienda, aun en barrios de vivienda social construidos con financiamiento estatal. Solo una pequeña proporción de las familias consideró que accedió a un lote con casa concluida, inclusive en *Vila Aliança*, cuyas viviendas fueron construidas por el Estado y subsidiadas a sus residentes (Ver Tabla 3).

Tabla 3 – Formas de acceso a la vivienda.

CARACTERÍSTICAS DE LA PROPIEDAD	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N	%	N	%	N	%
Lote sin construcción	7	31,8	2	22,2	8	38,1
Lote con casa, pero fue demolida	8	36,4	1	11,1	5	23,8
Lote con casa más o menos consolidada	6	27,3	4	44,4	7	33,3
Lote con casa concluida	1	4,5	2	22,2	1	4,8
Total de casos	22	100,0	9	100,0	21	100,0

- Las transformaciones de la vivienda según las transformaciones en la familia

En esta sección, presentaremos los resultados del estudio en profundidad de cinco hogares, con el propósito de dar cuenta de las etapas de crecimiento de la vivienda a lo largo del proceso de consolidación y de sus relaciones con la evolución de los hogares. Se eligieron dos casos de estudio por barrio, excepto en el barrio de *Vila Aliança*, en donde solo logramos realizar uno debido al importante rechazo de la población. En cada uno de los casos se realizó un registro de las transformaciones en las viviendas y en los lotes, mostrando también sus relaciones con los cambios en las necesidades de las familias que allí residen. Este registro fue representado por medio de plantas bajas y perspectivas volumétricas.

Sin embargo, antes de continuar, es necesario hacer referencia a algunas de las dinámicas demográficas y constructivas de los barrios seleccionados. En primer lugar, en los tres barrios se observa una tendencia a transformaciones en el lote y/o la vivienda (a través de subdivisiones, verticalización, etc) en el marco del crecimiento de las familias, con el fin de albergar a los miembros que no logran acceder a una vivienda propia en ese u otros barrios de la ciudad.

En segundo lugar, los datos dan cuenta de un importante nivel de cohabitación en los tres barrios seleccionados.

En *Coronel Fabriciano* 57,1% de las familias cohabitan. En *Brasília Teimosa* y *Vila Aliança*, este fenómeno toma una magnitud mayor, alcanzando el 85,3% y 66,7% de los hogares respectivamente.

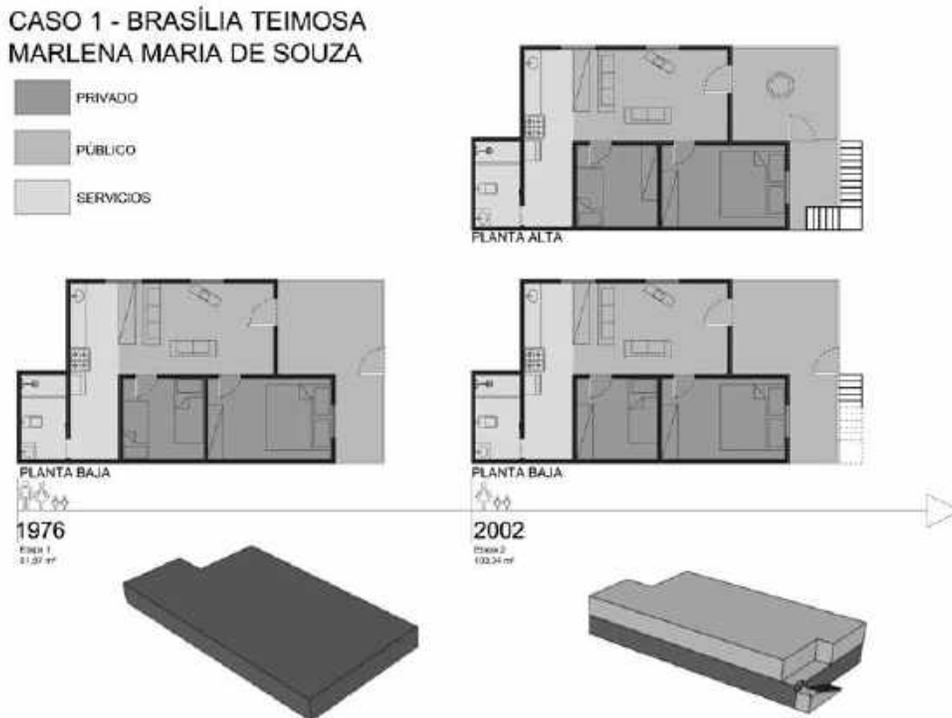
a) *Brasília Teimosa*

Caso 1

En este caso tenemos una familia compuesta por el jefe de hogar y sus dos esposas: el jefe de familia se separó de su primera esposa para vivir con una nueva compañera, pero no se divorció. Su primera esposa tuvo dos hijos con él, mientras que la segunda tiene una hija fruto de su primer matrimonio. Cada una de las mujeres vive en casas distintas y en lotes distintos, lo cual fue promovido por el marido de ambas para evitar peleas entre ellas después de su muerte. Sin embargo, cuando el jefe de familia falleció su primera esposa realizó una denuncia judicial con el propósito de quedarse con la vivienda que compartía con la segunda. Hasta el momento el caso no ha sido resuelto. En este caso la vivienda ocupa desde su origen toda la superficie del terreno. La planta baja fue construida hace aproximadamente 25 años. Veinte años después se realizó la primera ampliación que consistió en la construcción de un primer piso, para que sea utilizado como vivienda por la hija de la actual moradora (Figura 3). Esta ampliación fue financiada a partir de recursos propios. En la actualidad la vivienda se encuentra en un estado de avanzado deterioro, debido a la escasez de recursos de la familia para invertir en su manutención.

Figura 3

Estudio de crecimiento a lo largo del proceso de Consolidación caso 1 en *Brasília Teimosa*.



Fuente: Elaboración propia, 2011.

Caso 2

El segundo caso, es una casa de dimensiones pequeñas que se originó en un proceso de subdivisión. Este caso es relevante, pues el primer dueño, ya fallecido, integró la invasión original del

área en la década de 1950 y todos sus hijos nacieron en el asentamiento formando parte de la primera generación originaria de *Brasília Teimosa* (Figura 4).

Con la muerte del padre, la antigua casa se subdividió en dos grandes bloques, uno de los cuales es nuestro caso de estudio. El actual propietario de una de las casas es uno de los hijos del ocupante original, que le cedió una pequeña porción de la vivienda, que se fue ampliando a medida que la familia crecía. La segunda vivienda fue vendida por el otro heredero a una persona que no tiene lazos familiares. Aparentemente el proceso de sucesión ocurrió sin discusiones, ya que cada uno de los hijos se quedó con una de las propiedades.

En relación al proceso constructivo, la vivienda tuvo pequeños cambios sucesivos. Originalmente contaba con dos dormitorios, uno de los cuales fue subdividido para contar con un tercer cuarto para las hijas del propietario. Cuando una de ellas se casó, se derribó la pared y la casa volvió a tener dos habitaciones. Recientemente, la segunda hija se casó y la otra volvió tras su separación a la casa de sus padres con su hija. Actualmente están planificando levantar nuevamente la pared para que la nieta cuente con un cuarto propio. Es importante mencionar que los cambios realizados fueron hechos con recursos propios. Asimismo, se observó que en el fondo del terreno hay un área que posibilitaría una futura ampliación horizontal.

Figura 4

Estudio de crecimiento a lo largo del proceso de Consolidación caso 2 en *Brasília Teimosa*.

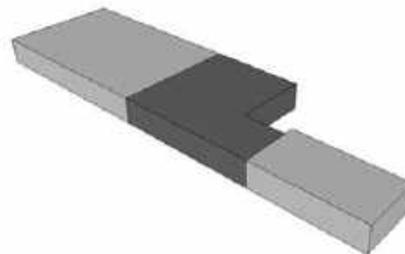
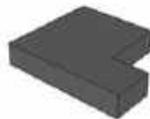
CASO 2 - BRASÍLIA TEIMOSA
ERICA BONFIM

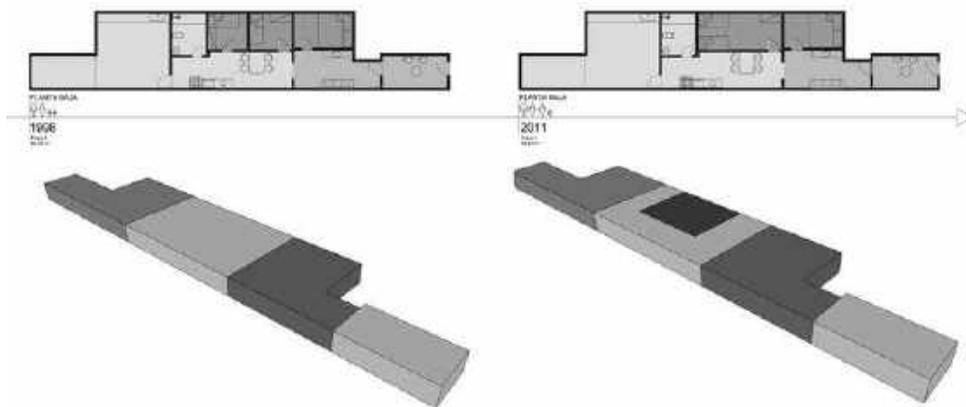


PLANTA BAJA
1986
Área: 80,37 m²



PLANTA BAJA
1989
Área: 141,83 m²





Fuente: Elaboración propia, 2011.

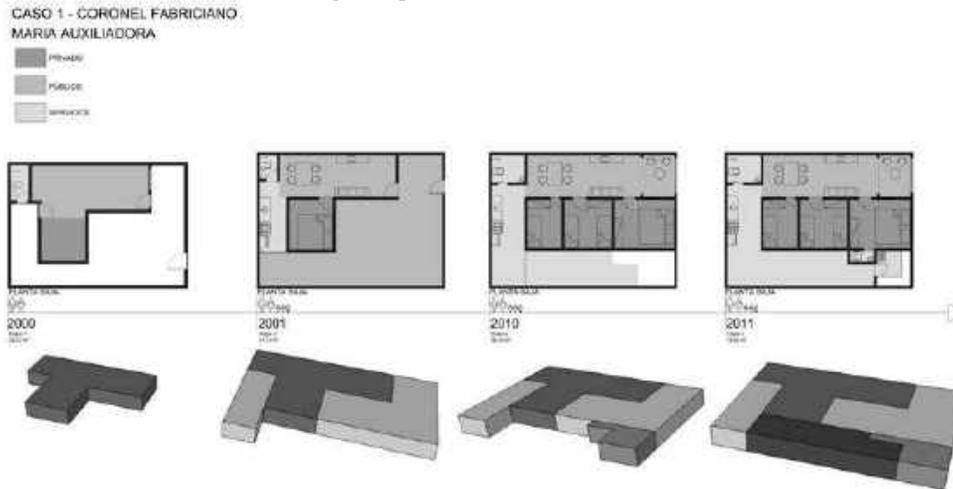
b) Coronel Fabriciano

Caso 1

Antes de comenzar es necesario recordar que las viviendas en *Coronel Fabriciano* tuvieron un modelo embrionario con posibilidad de ampliación de acuerdo con las demandas de las familias y sus capacidades financieras. En el caso elegido la familia realizó la primera ampliación tan pronto como llegó a la casa, añadiendo dos dormitorios a la construcción original (Figura 5).

Figura 5

Estudio de crecimiento a lo largo del proceso de Consolidación caso 1 en *Coronel Fabriciano*.



Fuente: Elaboración propia, 2011.

La segunda ampliación se realizó con el fin de instalar un negocio familiar. En este contexto, construyeron pequeña habitación que pasó a funcionar como un almacén, en donde se venden varios tipos de productos, como chocolates, bolígrafos, cigarrillos, helados, etc. Con el dinero obtenido a partir de esta actividad comercial y las mejoras en los ingresos salariales de la familia, ampliaron la cocina y el fregadero, ocupando de esta manera la totalidad del terreno. Esta mejora tuvo lugar hace siete años y fue la última que se realizó.

En este caso, lo que más nos llamó la atención fueron las constantes mejoras que realizó la familia en el piso, en las paredes, incluyendo ventanas y puertas. En la actualidad tienen planificado ampliar la casa agregando un piso más, pero aún no cuentan con el dinero suficiente, lo que ha

incentivado que hagan mejoras en las áreas ya construidas. Esta vivienda presenta un alto grado de consolidación y de calidad. Todos los cambios y mejoras fueron hechas con recursos propios.

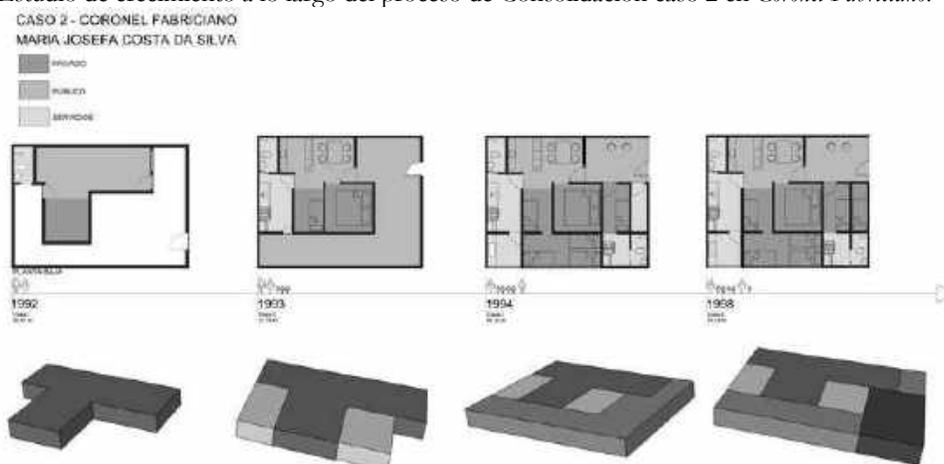
Caso 2

También en este caso la vivienda atravesó un proceso de crecimiento y consolidación, llegando a ocupar la totalidad del terreno. La familia llegó en el inicio del proceso de ocupación e hizo una primera reforma tan pronto fueron a vivir allí, ampliando la cocina y construyendo un nuevo dormitorio.

La segunda ampliación fue para extender la sala, crear un tercer dormitorio. Asimismo, se construyó una nueva casa con un dormitorio, una sala, cocina y un baño para que fuera habitado por uno de sus hijos junto con su esposa. De esta manera, este terreno ya atravesó un proceso de subdivisión, que es una intervención que actualmente se encuentra prohibida por el ayuntamiento de Recife.

Posteriormente el hijo que habitaba en la segunda casa se fue a vivir a otro barrio y la vivienda fue habitada por la segunda hija del matrimonio fundador, que se había separado de su marido. En este sentido se observa que los hijos que atraviesan rupturas en sus matrimonios tienen cierta tendencia a regresar a la casa de sus padres, lo que genera nuevos cambios en las viviendas, los cuales muchas veces no habían sido contemplados con anterioridad (Figura 6).

Figura 6
Estudio de crecimiento a lo largo del proceso de Consolidación caso 2 en *Coronel Fabriciano*.



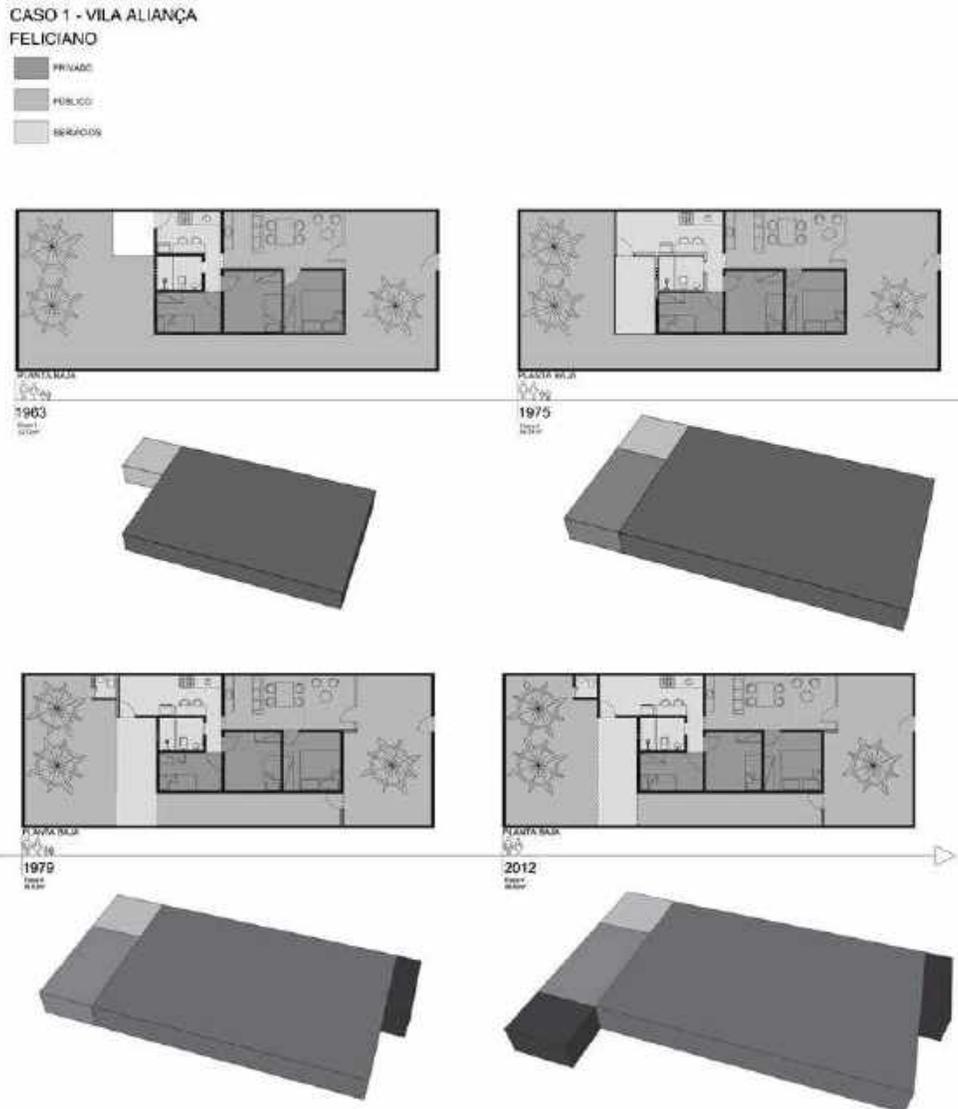
Fuente: Elaboración propia, 2011.

c) Vila Aliança

El único caso relevado en *Vila Aliança* fue el que más ampliaciones presentó, aunque todas de pequeña escala. La primera ampliación fue para extender la cocina. La segunda para crear una terraza en la parte de atrás de la casa y un baño para la empleada de hogar. La tercera corresponde a la extensión de la terraza frontal de la casa y de la sala. La cuarta y última ampliación se realizó para construir un fregadero (Figura 7). Las ampliaciones en la vivienda se realizaron de manera gradual porque la familia las realizó con recursos propios y porque pasaron varios años pagando el financiamiento que les permitió comprar la vivienda. Este terreno cuenta con una gran cantidad de suelo libre, que permite la expansión horizontal de la vivienda.

Figura 7

Estudio de crecimiento a lo largo del proceso de Consolidación caso único en *Vila Aliança*.



Fuente: Elaboración propia, 2011.

- Problemas de las viviendas

Uno de los principales problemas identificados fue el hacinamiento de personas en las viviendas. *Coronel Fabriciano* muestra el promedio más alto con 2.15 personas por dormitorio, seguido por *Brasília Teimosa* con 1,79 y *Vila Aliança* con 1,56 personas por dormitorio.

Con el fin de profundizar en las problemáticas de los inmuebles, se indagó en las percepciones de los encuestados respecto de las condiciones físicas de las viviendas que habitan (ver Tabla 4).

Vila Aliança fue el barrio en donde los encuestados identificaron menos cantidad de problemas en las viviendas. Sin embargo, mucho de ellos manifestaron su descontento con el tamaño y la distribución interna de los espacios en las viviendas. En *Brasília Teimosa*, la mayoría de los encuestados señaló que tenía problemas como goteras, la humedades y / o agrietamientos, lo que indica el deterioro de las construcciones. De este total de casos, siete dicen que sus limitados recursos financieros no les permiten desarrollar acciones para mejorar estos problemas. El barrio *Coronel Fabriciano* conjuga ambas

situaciones: por un lado, se identificó un deterioro en las construcciones; y, por el otro lado, los encuestados expresaron su insatisfacción con el tamaño de los lotes, que no permite realizar grandes ampliaciones.

Tabla 4 – La condición física de la vivienda por zonas, de acuerdo con los propietarios.

SITUACIÓN FÍSICA DE LA VIVIENDA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (33)	%	N (9)	%	N (20)	%
Poseen problemas como goteo, humedad, agrietamiento	26	78,8	1	11,1	11	55,0
Posen problemas en las instalaciones	10	30,3	2	22,2	1	5,0
Posen problemas cuanto a la forma que está construida	8	24,2	3	33,3	9	45,0

- Precios de las viviendas

Con respecto a los precios de compra venta de las viviendas estimados por los encuestados (ver Tabla 5), el valor más alto (US\$ 66.000) y el valor más bajo (US\$ 4.400) de todo el estudio fue encontrado en *Brasília Teimosa*.

Tabla 5 – Valores estimados de las ventas de las viviendas de la zona, de acuerdo con los propietarios.

ESTIMATIVA DE VALOR NA ÁREA	BRASÍLIA TEIMOSA		VILA ALIANÇA		CEL. FABRICIANO	
	N (muestra)	% (muestra)	N (muestra)	% (muestra)	N (muestra)	% (muestra)
Conocen vecinos que vendieron la casa	13 (33)	45,5 (100,0)	3 (9)	33,3 (100,0)	10 (20)	50 (100,0)
	muestra	\$	muestra	\$	muestra	\$
Valor vendido	12		3		7	
Mínimo		4.404,90		28.631,84		6.607,35
Máximo		66.073,47		28.631,84		21.143,51
Mediana		35.239,19		28.631,84		11.012,25

En *Vila Aliança*, se registraron ventas por valores cercanos a los US\$ 28.631,84. Cabe destacar que en este barrio las dimensiones de los lotes son similares o mayores a los de *Brasília Teimosa*.

En *Coronel Fabriciano*, los precios de venta en los últimos años oscilaron entre los US\$ 7.000 y los US\$ 21.000. De acuerdo con una moradora de 73 años y residente en el área desde hace 32 años, las ventas se dinamizaron a partir del año 2007, debido a un proceso de compensación a invasores de áreas públicas en la cercanía de *Coronel Fabriciano* y de la acera del Metro. Estos invasores, una vez compensados, trataron de comprar algunas casas en *Coronel Fabriciano*.

Uno de los aspectos que más llaman la atención son los altos precios de las propiedades a pesar de la ausencia de títulos limpios. Otro aspecto llamativo es el dinamismo de las transacciones financieras en un contexto en que el acceso al crédito formal es limitado. Aunque no siempre esté claro el origen de los recursos financieros utilizados en las operaciones de compra-venta, es posible decir que hay un alto potencial de crédito inmobiliario que podría ser ofertado por medios oficiales, los cuales contribuirían para una mejora de la calidad de las viviendas y, al mismo tiempo, de la vida de las personas. Una vez que ese capital sea movilizado en la compra-venta de inmuebles, podría ser dirigido a otros tipos de inversiones aumentando la renta de estas familias.

Las políticas de rehabilitación en asentamientos consolidados en Brasil

- Políticas de intervención de vivienda en nivel nacional

En Brasil, después de la extinción del BNH se pasó dos décadas sin una definición clara de política habitacional en nivel nacional. Las principales iniciativas ocurren a partir de la elaboración de políticas en nivel local por medio, por ejemplo, de planes de regularización como el PREZEIS.

A partir del año 2003, con la creación del Ministerio de las Ciudades por parte del gobierno federal se retomó la discusión sobre la vivienda para la población de menores ingresos. Sin embargo,

Maricato (2011) ha encontrado que las inversiones en habitación y saneamiento no se complementaron con la redistribución de la tierra urbana, lo cual limita los resultados de las políticas y a la vez compromete el desarrollo urbano de las ciudades.

En 2009 fue creada la Ley Federal n° 11.977, dando origen al Programa *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) y favoreciendo la regularización de los asentamientos en áreas urbanas. Con la finalidad de crear incentivos a la producción y a la adquisición de nuevas unidades habitacionales, tiene por principal objetivo la reducción del déficit habitacional, estimado en más de 7 millones de unidades.

A partir del lanzamiento del MCMV el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social (FNHIS) concentró sus recursos en el mejoramiento de asentamientos precarios y en el desarrollo del aparato institucional. En 2010 el fondo preveía aportar U\$ 533.428.165,00 (quinientos treinta y tres millones cuatrocientos veinte y ocho mil ciento sesenta y cinco dólares), lo que representó 90,23% del total de recursos del FNHIS, para apoyar el mejoramiento de las condiciones de hábitat de asentamientos precarios (SHIMBO, 2011).

En ese contexto, se observa que aunque se haya recuperado la inversión en materia habitacional a nivel nacional, a nivel local las políticas incentivaron la construcción de conjuntos habitacionales. En este contexto, se reprodujeron algunos vicios del BNH, como por ejemplo la construcción en áreas periféricas del municipio de Recife y en las ciudades colindantes, pese a las masivas críticas que estos modelos recibieron. Al mismo tiempo, la política de mejoramiento de asentamientos informales, ha tenido un escaso alcance en urbanizaciones consolidadas, exceptuando por algunas acciones puntuales que fueron realizadas en contextos de fuertes reclamos por parte de la población de los barrios.

- Regularización: sus efectos sobre las viviendas en Recife
 - a. Alcance de las intervenciones

Brasília Teimosa, considerada una referencia en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en Recife, este barrio no ha alcanzado aún su plena y efectiva regulación. Esto resulta emblemático ya que transcurrieron más de 60 años desde la llegada de las primeras familias al área y fue el barrio que originó la idea de ZEIS con el *Projeto Teimosinho* (1979) y su declaración de ZEIS en 1983. Durante el proceso de consolidación de *Brasília Teimosa*, se produjeron nuevas ocupaciones de terrenos en el área en donde se emplaza el barrio. Cuando se inició en el año 2005 el proceso de regularización, las parcelas que habían sido regularizadas con anterioridad, ya presentaban algunos problemas³. En este sentido, por ser una zona bastante extensa y diversa, las acciones de regularización se llevan a cabo de manera gradual, lo que dificultó aún más la homogeneidad del proceso.

Algunos de los factores que tienden a complejizar su proceso de regularización son la gran extensión del barrio, la complejidad del proceso burocrático para avanzar en la titulación de los terrenos, las intensas negociaciones entre los distintos actores que intervienen en el proceso y la resistencia del poder judicial a reconocer los derechos de los ocupantes.

Además, su excelente ubicación en la mancha urbana ha favorecido que el valor de los terrenos en donde se asienta el barrio se incremente notablemente. La presión en los precios sobre los terrenos en donde se emplaza el barrio está relacionada con expansión y dinamismo inmobiliario de los barrios contiguos de *Boa Viagem* y *Pina* (Figura 8). *Boa Viagem*, uno de los barrios más populosos de la ciudad, presenta los precios más altos de la ciudad y un mercado activo. Mientras que el barrio de *Pina* pasa por un momento de fuerte valorización en los precios del suelo, en el marco de un proceso de verticalización y densificación. *Brasília Teimosa*, por estar ubicada en las cercanías de *Pina*, sufre intensas presiones por parte de los desarrolladores inmobiliarios. Sin embargo, el hecho de que área haya sido declarado como una de las ZEIS de la ciudad, impide el avance de los desarrolladores sobre los terrenos que conforman el barrio.

³De acuerdo con Tiago Gonçalves Silva, en la época, director de la regularización de la Dirección de Urbanismo en el Ayuntamiento de Recife, en una conversación en febrero de 2010.

Figura 8
Vista desde Brasília Teimosa, del barrio de Pina vertical.



Fuente: Colección Personal, 2010.

En el caso de *Vila Aliança* las calles, que no estaban pavimentadas cuando se iniciaron las acciones de regularización, siguen sin pavimentar, aunque constan como pavimentadas en el registro oficial de la municipalidad. Alrededor de la zona hay asentamientos irregulares cuya población habita en condiciones muy precarias y que no han sido atendidos por las políticas de vivienda (Figura 9).

Figura 9
Alrededor de *Vila Aliança*.



Fuente: Colección Personal, 2010.

Como el área no ha sido declarada ZEIS, la población impulsa sus principales reivindicaciones a través del mecanismo de Presupuesto Participativo⁴. En 2008, la población logró, a través de la Asociación de Vecinos de la *Vila Maria Lúcia* y *Vila Aliança* (que es una asociación única para dos áreas), la asignación de fondos para la construcción de una plaza, de una zona polideportiva y mejoras en la *Praça Arquiteta. Maria Lúcia* (Figura 10). En 2010 los habitantes impulsaron dos demandas: 1º) el tendido de una red pluvial que permitiera disminuir los efectos de las inundaciones en el barrio, que son comunes en el periodo de lluvias; 2º) la implementación, a través de la Asociación del Vecindario, de cursos profesionales y de capacitación para generar mejorar la inserción en el mercado laboral de sus pobladores.

Figura 10
Praça Arquiteta Maria Lúcia.



Fuente: Colección Personal, 2010.

En este contexto se puede afirmar que las inversiones públicas en *Vila Aliança* se orientaron al mejoramiento de áreas comunes de uso público, pero tendieron a omitir la realización de mejoras en las viviendas. Es decir, la ayuda llega para las áreas públicas, es decir, la meso escala urbana y no contempla las áreas privadas, o sea la micro escala.

Habiendo pasado 15 años desde el inicio del proceso de regularización, la población de *Coronel Fabriciano* se incrementó, pasando de 85 familias a 100. En este contexto se incrementaron los casos de hacinamiento, la subdivisión de los lotes (aunque no sea permitida en esta área) y la verticalización de las viviendas (Figura 11). Aunque la zona en donde se ubica el barrio no esté en el centro de la valorización inmobiliaria como ocurre en el caso de *Brasília Teimosa*, es un en un área con buenos servicios de transporte, salud y educación.

⁴ Para mayores detalles ver sobre Presupuesto Participativo ver Souza, 2001.

Figura 11
Rua 18 de novembro, *Coronel Fabriciano* vertical.



Fuente: Colección Personal, 2010.

- Calidad de los títulos

Pese a que en su inicio *Coronel Fabriciano* fue regularizado en su totalidad, el análisis de los datos indica que en la actualidad el barrio se ha “desregularizado”, presentando situaciones de subdivisión de los lotes, mercado de vivienda informal y la proliferación de usos no permitidos, como por ejemplo el desarrollo de actividades comerciales en las viviendas.

Vila Aliança se encuentra en una situación particular, entre la regularidad y la irregularidad. Si bien muchos de sus habitantes poseen los títulos de sus viviendas, otros aún no los obtuvieron, ya que aunque han concluido el pago correspondiente, no se ha realizado el registro legal necesario para completar el proceso de titulación.

En *Brasília Teimosa* el proceso de legalización de los títulos de propiedad aún no se ha completado, de manera que persiste en una situación de informalidad, aunque esta se expresa de una más compleja y heterogénea que en el origen del barrio.

En términos generales, se observa que existe cierta confusión entre los residentes sobre el proceso de escrituración de las viviendas, tendiendo a poner en el mismo nivel el boleto de compra-venta (y cualquier otro tipo de comprobante de registro, ya sea legal o no) con la escritura formal, aunque tienen diferente peso legal.

Es importante señalar que en muchos casos se verificó que el nombre que consta en la escritura del inmueble es de un propietario ya fallecido, sin embargo, las familias no realizan el cambio de titularidad del inmueble, por no considerarlo necesario o por dificultades económicas. No obstante, dado que las leyes brasileñas aseguran la sucesión legítima en casos de parentesco, ya sean hijos, cónyuges u otros herederos como hermanos y padres, justifica el hecho de que los que tienen conocimiento de la ley no vean necesidad de hacer un testamento, ni consideren necesario el cambio de titularidad de los inmuebles. Otro motivo razón es el costo económico que conllevan estos procesos, ya que al pago por el testamento se suma un nuevo pago por el registro del título. A esto se suman obstáculos como las peleas familiares, la creencia de que el testamento solo debe ser hecho por los ricos y, a nivel cultural, la creencia de que hacer testamentos puede atraer a la muerte.

En este sentido, la irregularidad es un fenómeno que no se reduce a la formalización de los títulos de propiedad. Tampoco es un problema relativo a la pobreza o a la riqueza. En Brasil, existen distintos factores que inciden en la persistencia de la irregularidad y que son tolerados en la mayoría de las ciudades. Esto incluye desde la tenencia de la tierra hasta un sinnúmero de procesos de irregularidad que abarcan situaciones constructivas, como las licencias para las construcciones de casas, el grado de adecuación a los códigos de edificación, etc. Esto explica que existan procesos de retorno a la irregularidad en ZEIS que fueron totalmente regularizadas, como los que fueron señalados para el caso de *Coronel Fabriciano*.

Conclusiones

En este artículo se analizó en términos de formalidad-informalidad la situación actual de tres urbanizaciones de origen irregular consolidadas, en donde se desarrollaron intervenciones estatales. Aunque los tres tipos de políticas de vivienda analizados tienen limitaciones, se puede decir que los tres contribuyeron a reducir el déficit de vivienda.

Sin embargo, se observó que a pesar de haberse desarrollado políticas estatales orientadas a la consolidación de los asentamientos, estos barrios atravesaron un proceso de deterioro. En la actualidad se registran demandas relacionadas con las herencias de los inmuebles y con respecto a los servicios urbanos y de infraestructura.

Desde el punto de vista espacial, los asentamientos pobres que originalmente estaban localizados en áreas periféricas de la ciudad, debidos a la dinámica del proceso de urbanización, actualmente se localizan en áreas centrales. En esta investigación se identificó que la ciudad de Recife se expandió por sectores, en un modelo muy cercano a las ciudades de Latinoamérica. En este marco, lo que originalmente fueron los suburbios, se consolidaron y fueron incorporados a la ciudad, con acceso a servicios básicos e infraestructura de red.

Con relación a la calidad constructiva de las viviendas, los datos indican que hay una correlación positiva entre la capacidad de inversión de las familias y la consolidación de las viviendas. El caso de *Vila Aliança* es un ejemplo de esta situación ya que los moradores, que son funcionarios estatales, pudieron generar inversiones más sistemáticas que en el resto de los casos estudiados. En términos generales, las diferencias entre los grados de consolidación de las viviendas (incluyendo los materiales de construcción utilizados y el grado de preservación de los mismos) estuvieron estrechamente relacionadas con los ingresos de los moradores y, por ende, con sus capacidades de inversión en materiales de construcción y de mano de obra calificada.

En este contexto, es posible agrupar las principales demandas apuntadas por parte de la población en tres escalas:

- Micro escala: demandas relativas a la vivienda.
 - Acceso a la expertise para proyecto de ampliación y reforma;
 - Acceso al crédito para la adquisición de materiales de construcción;
 - Acceso al apoyo jurídico para realización de ampliaciones o reformas;
 - Acceso a la información jurídica, en temas de herencia, sucesión, testamento, entre otras.
- Meso escala: demandas relativas al hábitat.
 - Ampliación del acceso a los servicios básicos, como la infraestructura de saneamiento y el transporte público;
 - Mejoras en la calidad y en la regularidad de los servicios ofrecidos, tales como: la iluminación pública; el abastecimiento de agua; el alcantarillado; y transporte público.
 - Apoyo técnico y financiero para realizar las conexiones domiciliarias de las redes troncales de servicios públicos.
- Macro escala: demandas relativas al asentamiento
 - Dotación de equipamientos colectivo como, por ejemplo: guarderías infantiles, escuelas, puestos de salud y de policía;
 - El emplazamiento de áreas recreativas.

Las demandas socio espaciales identificadas requieren políticas públicas que logren avanzar sobre las cuestiones mencionadas.

Es importante mencionar que se registraron inversiones en las viviendas por parte de sus moradores, pero de manera puntual y, en general, sin apoyo técnico. En esta investigación se identificó la necesidad de profundizar las acciones de las políticas públicas para potenciar las inversiones y generar mejoras en el hábitat, superando la cuestión meramente vivendista.

Asimismo, consideramos que no debe darse por sentado que la cuestión de la regularización concluye con la titulación de los terrenos, ni que puede de por sí acabar con el fenómeno de la informalidad. Es por estos motivos que para reducir la informalidad es necesario que se sigan desarrollando acciones por parte del Estado y por parte del sector privado. Esto nos conduce a sostener que es necesario aprovechar el potencial del parque habitacional existente, generando un flujo de inversiones que permita mejorar las viviendas ya construidas y el hábitat del que forman parte.

Referencias

- ATLAS do desenvolvimento Humano no Recife (2005). Recife: Prefeitura da Cidade do Recife. CD-ROM
- BRASIL. 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; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 26 ago. 2011.
- IBGE (2010). *Censo demográfico de 2010*. Primeiros resultados. População e domicílios recenseados. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000237.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.
- MARICATO, Ermínia (2011). O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes.
- SHIMBO, Lucia (2011). Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloisa Soares M. (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte.
- SILVA, Oswaldo P (2008). *Histórias do Pina*. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife.
- SILVA, Tiago Gonçalves (2005). *Regularização Fundiária de assentamento urbano em área pública através da Concessão de Direito Real de Uso – O caso de Coronel Fabriciano*. Instituto Pólis.
- SILVA, Tiago Gonçalves (2009). *A mediação dos direitos na utilização do contrato de Concessão de Direito Real de Uso – A regularização das ZEIS do Recife*. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, UFPE.