

LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE HABITACIÓN SOCIAL

REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO BRASILEÑO

SAMUEL THOMAS JAENISCH

En las últimas décadas las políticas de vivienda social en América Latina han optado por la producción en masa de viviendas, como forma de cambiar el cuadro de precariedad habitacional existente en las grandes ciudades. Políticas cada vez más orientadas por una lógica empresarial y sin mecanismos de participación popular. ¿Pero será posible producir ciudades más inclusivas y democráticas de esa forma?

El gobierno brasileño ha implementado en las últimas dos décadas uno de los mayores programas de vivienda social de la historia del país – el Programa Mi Casa Mi Vida – recorriendo la agenda de inversiones públicas en el sector tras un hiato de casi treinta años. El programa fue responsable de la construcción de aproximadamente cuatro millones de viviendas para familias de bajos ingresos, principalmente en las grandes ciudades, en donde una parte significativa de la población vive en condiciones de extrema precariedad habitacional. Sin embargo, diversas investigaciones académicas muestran que, a pesar del gran volumen de viviendas producidas, sus resultados no lograron revertir ese cuadro,

incluso en muchos casos se reforzaron las desigualdades socioespaciales o la vulnerabilidad de las familias atendidas por el programa.

La forma de conducción del programa generó diversas críticas, sobre todo por su tendencia a la segregación de los espacios populares de habitación, desplazando la población de bajos ingresos hacia conjuntos de viviendas construidos en franjas de expansión urbana en la periferia, apartados de las áreas más dinámicas de la ciudad¹. Locales sin servicios públicos básicos, acceso restringido a las redes de transporte, generando dificultades de adaptación para sus habitantes, lo cual incluso hizo inviable la permanencia de algunos de ellos. El proceso de reasentamiento llevó a los ha-



Programa Minha Casa Minha Vida en el área metropolitana de Rio de Janeiro. Foto: Samuel Thomas Jaenisch, 2014.

bitantes desplazados a perder sus fuentes de subsistencia por la imposibilidad de acceder a los polos de empleo y renta, presentando dificultades para integrarse a la nueva vecindad, o aun teniendo sus redes de apoyo y sociabilidad desechas, en medio a muchas otras situaciones que fragilizaron sus condiciones de existencia².

Estos problemas provienen de la forma de conducción del programa por el gobierno. Su producción fue orientada exclusivamente por metas cuantitativas, buscando producir de manera rápida y estandarizada el mayor número posible de viviendas, sin tener en cuenta la complejidad del déficit habitacional del país. La sociedad civil estuvo apartada de la formulación y ejecución del programa, sin mecanismos de participación popular que pudieran influir en los procesos de toma de decisión o incorporar las demandas concretas de la población atendida por el programa. Cuestiones de gran importancia para discutir los desafíos enfrentados por las políticas de vivienda social en América Latina en los tiempos actuales, que deben contribuir a potenciar procesos de emancipación y producir ciudades más justas e inclusivas.

¿Política de vivienda o política de desarrollo económico?

La ausencia de participación popular se debe en gran medida al contexto en el cual el Programa Mi Casa Mi Vida fue formulado. El Programa, que fue una de las principales banderas de la coalición de centro-izquierda liderada por el Partido de los Trabajadores, que ha gobernado el país de 2003 a 2016, fue lanzado en el segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, formando parte de un conjunto de medidas para acelerar los índices de crecimiento económico del país. El sector de la construcción civil tuvo un rol central en ese escenario por su capacidad de crear puestos de trabajo, estimular cadenas productivas complementarias, además de agrandar el recaudo de impuestos. Por eso interesaba al gobierno que el Programa Mi Casa Mi Vida produjera de forma rápida, puesto que un aumento en la producción inmobiliaria representaba también un incremento en la demanda por insumos provenientes de otros sectores de la economía (extracción mineral, metalurgia, siderurgia, producción de maquinaria) con reflejos directos sobre los indicadores macroeconómicos³. Así el programa se colocó en un impasse entre



Programa Minha Casa Minha Vida en el área metropolitana de Rio de Janeiro. Foto: Samuel Thomas Jaenisch, 2014.

su función social y su rol económico. Por una parte, fue presentado por el gobierno como una medida para mejorar la condición de vida de la población urbana y que respondía a una demanda histórica de los movimientos sociales; por otra fue conducido como una estrategia económica que terminó por atender a los intereses de las grandes constructoras y contratistas.

Esa contradicción fue la marca de la actuación de la coalición de centro-izquierda por todo el período en que estuvo en el gobierno. Ella fue elegida con la promesa de avanzar en la disminución de las desigualdades sociales y en la erradicación de la pobreza, convergiendo con las banderas defendidas por el campo progresista. Sin embargo, necesitó muchas veces revisar sus posiciones para atender a los intereses de las alianzas políticas hechas para garantizar la gobernabilidad, en nombre de un proyecto conciliador que evitara cualquier confrontación directa con los intereses de los capitalistas⁴. Así, las políticas sociales implementadas en ese periodo promovieron mejor calidad de vida para la población más pobre, pero fueron insuficientes para garantizar procesos consistentes y duraderos de transformación social.

La importancia del protagonismo popular

El ejemplo del Programa Mi Casa Mi Vida (y de otros programas similares de vivienda social implementados en América Latina) demuestra que construir un gran volumen de unidades habitacionales no es suficiente para solucionar la crisis urbana que se viene agravando en las últimas décadas. Es necesario pensar en soluciones de habitación que estén conectadas con las dinámicas de vida de sus moradores, reconociendo la ciudad como un espacio común producido de manera colectiva y horizontal, para resistir a la mercantilización exacerbada promovida por el avance de la lógica neoliberal.

El programa, sin embargo, no fue creado para eso, pues dejaba todo el poder de decisión a cargo de las empresas privadas responsables de la construcción. Empresas que, buscando maximizar sus ganancias, se limitaron a cumplir con las normas mínimas de habitabilidad definidas por las leyes, estandarizando su producción, adoptando las mismas soluciones constructivas, usando materiales de pésima calidad, además de haber priorizado tierras más baratas en áreas sin cualquier estructura urbana. En un país de



Asamblea Popular – Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (Foto: Thais Velasco, 2017)

dimensiones continentales como Brasil, donde hay una diversidad de situaciones de precariedad habitacional, el programa se mostró bastante limitado. No tuvo en cuenta elementos importantes como el confort ambiental, la adecuación a los distintos arreglos familiares, el uso de los espacios domésticos para la generación de renta, la posibilidad de expansión de las casas y la flexibilización de las plantas, el dialogo con los barrios del entorno, entre otros.

El programa llegó a crear una línea de acción volcada en las demandas de los movimientos sociales, llamada Programa Mi Casa Mi Vida Entidades, que presentó un contrapunto interesante. En este caso, la conducción del proceso se daba a partir de la organización de los propios moradores que iban a ocupar el conjunto de viviendas, a través de un proceso colectivo que iba desde la elaboración del proyecto hasta la construcción de

las viviendas, privilegiando la autogestión. En ciudades como Rio de Janeiro y São Paulo, esa producción presentó resultados mucho más satisfactorios que la producción estándar del programa, sobre todo en lo que respecta al sentimiento de pertenencia de los moradores en relación con su nuevo lugar de habitación y a la calidad de los inmuebles construidos⁵. Por comprender procesos colectivos de decisión, los moradores tuvieron más libertad para definir cuestiones objetivas (planta del inmueble, tipo de materiales utilizado, áreas colectivas del conjunto de viviendas) y más fuerza para presentar sus demandas al poder público. Esa forma de organización también ayudó a promover procesos pedagógicos de formación política junto a los moradores, llevando a una mayor concientización en la lucha por la vivienda y por la democratización de la ciudad.

El caso del Programa Mi Casa Mi Vida Entidades muestra que involucrar a la población en la conducción de las políticas públicas puede aportar contribuciones importantes en distintos ámbitos, pero, desafortunadamente, esa línea de acción correspondió a solamente un 4% del total de los recursos invertidos en el programa⁶. De modo general, prevaleció la lógica empresarial, limitada al cumplimiento de las metas cuantitativas establecidas por el gobierno, ajena a cualquier participación popular. Un debate que debe ser recobrado para pensar las futuras políticas de vivienda social, en especial en el caso de las grandes ciudades brasileñas, en donde la universalización del acceso a la vivienda todavía es un desafío.

Traducido por Heitor Levy F. Praça

1 SANTO AMORE, Caio et al. (org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

2 CARDOSO, Adauto; LAGO, Luciana. *Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio De Janeiro: Impactos urbanos e sociais. Relatório final*. Rio de Janeiro, 2015.

3 ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

4 SINGER, André. *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

5 MEIRELLES, Ana Clara. *Autogestão Habitacional no Rio de Janeiro*. IN: D'OTTAVIANO, Camila. *Habitação, autogestão e cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

6 D'OTTAVIANO, Camila. *Habitação, autogestão e cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Samuel Thomas Jaenisch – Sociólogo. Profesor del Instituto de Investigação e Planificação Urbana e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro.