



Universidad Nacional Autónoma de México  
Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

Vivienda popular en el Amazonas brasileño. El caso de las *ressacas* en  
la ciudad de Macapá

Tesis  
Para optar por el grado de:  
Doctora en Urbanismo

Presenta:  
Bianca Moro de Carvalho

Tutora: **Dra. Alicia Ziccardi Contigiani**  
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

México, D.F.

Noviembre, 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Vivienda popular en el Amazonas brasileño. El caso de las  
*ressacas* en la ciudad de Macapá

Tesis  
Para optar por el grado de:  
Doctora en Urbanismo

Presenta:  
Bianca Moro de Carvalho

Tutora: **Dra. Alicia Ziccardi Contigiani**  
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo

México, D.F.

Noviembre, 2015



Tutora:

Dra. Alicia Ziccardi Contigiani

Instituto de Investigaciones Sociales,  
UNAM

Cotutores

Dr. Guillermo Boils Morales

Instituto de Investigaciones Sociales,  
UNAM

Dr. Javier Delgado Campos

Instituto de Geografía, UNAM

Lectoras

Dra. Ma. de los Ángeles Beatriz García  
Peralta Nieto

Instituto de Investigaciones Sociales,  
UNAM

Dra. Edith R. Jiménez Huerta

Departamento de Estudios  
Regionales- INESER, Universidad de  
Guadalajara



Dedico esta tesis a mis padres  
João Dias de Carvalho y Kátia Moro de Carvalho.





## **AGRADECIMIENTOS**

Debo expresar mi profundo agradecimiento a mi tutora principal Dra. Alicia Ziccardi Contigiani con quien tuve el privilegio de convivir 4 años, recibí sus enseñanzas que contribuyeron a mi crecimiento científico e intelectual. Ella es una inspiración tanto profesional como de ser humano.

A mis amables y generosos co-tutores Dr. Guillermo Boils Morales y Dr. Javier Delgado Campos por sus sugerencias y observaciones.

A las lectoras Dra. Ma. de los Ángeles Beatriz García Peralta Nieto y Dra. Edith R. Jiménez Huerta por las observaciones y credibilidad depositada en la investigación.

A la comunidad de la resaca Chico Dias que me apoyaron en la aplicación de la encuesta.

A la coordinación del posgrado en Urbanismo, Dr. Héctor Quiroz, Dafne Camacho y Lulú Valdés.

A los compañeros de doctorado Marina Contreras, Oscar Torres y Selene Galeana.

A mis papás João Dias de Carvalho, Kátia Moro de Carvalho por el apoyo y comprensión que recibí.

A a mi hermano João Dias de Carvalho Junior por la lectura del presente documento y su apoyo para su correcta traducción.

A mis amigos queridos por el apoyo, ánimo y contribuciones: Luiz Porto, Álvaro Becker, Jennifer García, Jorge Ramírez Cacho, Jodival Mauricio da Costa y Alcir Figuera Matos.

A las pequeñas adorables Regina, Camila y Sofía.

A todos muchas gracias.



# ÍNDICE

Introducción .....	1
PRIMERA PARTE. EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL .....	5
<b>I. Metodología de investigación .....</b>	<b>5</b>
1.1 Las preguntas de la investigación.....	8
1.2 Hipótesis del trabajo.....	9
1.3 Los objetivos de la investigación.....	10
1.4 Las técnicas de investigación .....	10
<b>II. El Marco Conceptual .....</b>	<b>13</b>
2.1. La vivienda popular y las favelas .....	13
2.2 La política de vivienda social en el marco de las políticas públicas brasileñas.....	18
2.3 ¿Qué entendemos por favela en la región amazónica? .....	22
2.4 El debate sobre el tema de la favela.....	27
2.5 Habitabilidad y derecho a la vivienda.....	32
2.6 Derecho a la vivienda, una perspectiva internacional.....	35
SEGUNDA PARTE. URBANIZACIONES POPULARES Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN BRASIL .....	40
<b>III. Marco legal y política urbana .....</b>	<b>40</b>
3.1 El <i>Estatuto da Cidade</i> y los Planes Directores .....	40
3.2 Planes Directores y derecho a la Vivienda .....	47
3.3 Política Urbana.....	51
3.3.1 Los procesos de planificación urbana en Brasil.....	51
3.3.2 El federalismo en Brasil y el proceso de descentralización .....	53
<b>IV. Urbanizaciones populares y la política de vivienda .....</b>	<b>61</b>
4.1 Las ciudades en Brasil y América Latina .....	61
4.1.1 La pobreza urbana y luchas sociales.....	67
4.2 Urbanización popular y procesos migratorios en la Región Amazónica .....	72
4.3 Políticas sociales de combate a la pobreza .....	78
4.3.1 Programas de transferencia de ingresos y sus impactos .....	82
4.3.2 El <i>Programa Bolsa Família</i> .....	87
4.3.3 El <i>Programa Minha Casa Minha Vida</i> .....	91
4.3.3.1 El <i>Programa Minha Casa Minha Vida</i> en Macapá.....	94
TERCERA PARTE. CONDICIONES HABITACIONALES Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL MUNICIPIO DE MACAPÁ DEL ESTADO DE AMAPÁ, BRASIL.....	99
<b>V. La historia de la ocupación de Amapá .....</b>	<b>99</b>
5.1 El antiguo Territorio Federal de Amapá .....	102
5.2 Creación del Estado de Amapá y la Zona Franca de Libre de Comercio.....	105
5.3 Pobreza en las <i>ressacas</i> de Macapá.....	110
5.3.1 La vivienda popular en las <i>ressacas</i> de Macapá.....	111
5.3.2 Condiciones habitacionales de la población en las <i>ressacas</i> de Macapá.....	115
5.4 La informalidad y la vivienda popular.....	120
5.5 La política federal de Vivienda .....	123
5.6 La política de vivienda en el Estado de Amapá .....	130
5.7 El marco normativo municipal .....	134

## CUARTA PARTE. CASOS DE ESTUDIO DE LAS *RESSACAS* DE MACAPÁ... 142

<b>VI. La <i>ressaca</i> Pacoval.....</b>	<b>148</b>
6.1 Características de la vivienda.....	150
6.2 Tenencia de la vivienda.....	152
6.3 Mantenimiento.....	153
6.4 Condición de la vivienda.....	154
6.5 Bienes de consumo.....	156
6.6 Características de la población.....	158
6.7 Condiciones habitabilidad.....	160
6.8 Uso del espacio público.....	162
6.9 Calidad de los servicios públicos.....	163
6.10 Movilidad y accesibilidad.....	165
6.11 Tiempo de traslado.....	166
6.12 Facilidad de acceso.....	167
6.13 Participación y organización comunitaria.....	168
<b>VII. La <i>ressaca</i> Beiroi.....</b>	<b>171</b>
7.1 Características de la vivienda.....	173
7.2 Tenencia de la vivienda.....	175
7.3 Mantenimiento.....	176
7.4 Condición de la vivienda.....	176
7.5 Bienes de consumo.....	177
7.6 Características de la población.....	179
7.7 Condiciones habitabilidad.....	181
7.8 Uso del espacio público.....	183
7.9 Calidad de los servicios públicos.....	184
7.10 Movilidad y accesibilidad.....	186
7.11 Tiempo de traslado.....	188
7.12 Facilidad de acceso.....	189
7.13 Participación y organización comunitaria.....	189
<b>VIII. La <i>ressaca</i> Chico Dias.....</b>	<b>191</b>
8.1 Características de la vivienda.....	193
8.2 Tenencia de la vivienda.....	195
8.3 Mantenimiento.....	196
8.4 Condición de la vivienda.....	197
8.5 Bienes de consumo.....	198
8.6 Características de la población.....	200
8.7 Condiciones habitabilidad.....	202
8.8 Uso del espacio público.....	204
8.9 Calidad de los servicios públicos.....	205
8.10 Movilidad y accesibilidad.....	208
8.11 Tiempo de traslado.....	209
8.12 Facilidad de acceso.....	211
8.13 Participación y organización comunitaria.....	211
<b>IX. La <i>ressaca</i> Lagoa dos Indios.....</b>	<b>213</b>
9.1 Características de la vivienda.....	215
9.2 Tenencia de la vivienda.....	217
9.3 Mantenimiento.....	218
9.4 Condición de la vivienda.....	218
9.5 Bienes de consumo.....	219
9.6 Características de la población.....	220
9.7 Condiciones habitabilidad.....	222

9.8 Uso del espacio público .....	224
<b>9.9 Calidad de los servicios públicos .....</b>	<b>224</b>
9.10 Movilidad y accesibilidad.....	226
9.11 Tiempo de traslado .....	227
9.12 Facilidad de acceso .....	227
9.13 Participación y organización comunitaria.....	228
<b>X. Conclusiones.....</b>	<b>229</b>
<b>Glosario de Términos.....</b>	<b>237</b>
<b>Glosario de Planes y Programas .....</b>	<b>238</b>
<b>Glosario de Siglas y Acrónimos .....</b>	<b>239</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>241</b>

## Índice de Tablas

<b>Número</b>	<b>Nombre</b>	<b>Página</b>
Tabla 01	Índice de exclusión social y ranking general-2000	23
Tabla 02	Índice de empleo formal y posición en el ranking-2000	25
Tabla 03	Déficit habitacional	26
Tabla 04	Población brasileña (1940-2010)	75
Tabla 05	Aumento de la población mundial entre 2010 y 2015	77
Tabla 06	Vivienda de Interés Social en Macapá	97
Tabla 07	Características de los sectores censarios de urbanizaciones populares en el estado de Amapá	114
Tabla 08	Número de viviendas particulares ocupadas	115
Tabla 09	Forma de construcción de las residencias en Pacoval	152
Tabla 10	Número de habitantes en la vivienda según su nivel educativo	158
Tabla 11	Número de habitantes que posee registro social en Pacoval	159
Tabla 12	Tiempo de residencia en Pacoval	159
Tabla 13	Percepción de calidad de equipamientos en Pacoval	164
Tabla 14	Forma de acceso a los lugares de entretenimiento	165
Tabla 15	Forma de construcción de la residencia	174
Tabla 16	Número de habitantes en la vivienda por nivel educativo	179
Tabla 17	Número de habitantes que posee registro social	180
Tabla 18	Tiempo de residencia en Beiril	180
Tabla 19	Percepción de calidad de los equipamientos de Beiril	185
Tabla 20	Forma de acceso a los lugares de entretenimiento	186
Tabla 21	Tipo de mejoras en las viviendas de Chico Dias por antigüedad	195
Tabla 22	Apariencia de la vivienda en Chico Dias	196
Tabla 23	Número de habitantes en la vivienda por nivel educativo	200
Tabla 24	Número de habitantes que posee registro social	201
Tabla 25	Tiempo de residencia en Chico Dias	201
Tabla 26	Percepción de calidad de equipamientos de Chico Dias	207
Tabla 27	Forma de acceso a los lugares de entretenimiento	208
Tabla 28	Tiempo invertido para llegar a cada destino	209
Tabla 29	Forma de construcción de la residencia	216
Tabla 30	Número de habitantes en la vivienda por nivel educativo	220
Tabla 31	Número de habitantes que posee registro social	221
Tabla 32	Tiempo de residencia en Lagoa dos Indios	221
Tabla 33	Calidad de los equipamientos de Lagoa dos Indios	225

## Índice de gráficos

<b>Número</b>	<b>Nombre</b>	<b>Página</b>
Gráfico 01	Variación por décimos de ingreso per cápita de 2001 a 2011	80
Gráfico 02	Tipo de vivienda en Pacoval	149
Gráfico 03	Temperatura en la vivienda	154
Gráfico 04	Lugar de procedencia de los habitantes de Pacoval	160
Gráfico 05	Rango de ingreso por vivienda en Pacoval	161
Gráfico 06	06. Tipo de vivienda en Beírol	172
Gráfico 07	Temperatura en la vivienda	176
Gráfico 08	Lugar de procedencia de los habitantes de Beírol	181
Gráfico 09	09. Rango de ingreso por vivienda en Beírol	182
Gráfico 10	Tipo de vivienda en Chico Dias	192
Gráfico 11	Forma de construcción de la residencia	194
Gráfico 12	Temperatura en la vivienda	197
Gráfico 13	Residencia anterior de los habitantes de Chico Dias	202
Gráfico 14	Rango de ingreso por vivienda en Chico Dias	203
Gráfico 15	Tipo de vivienda en Lagoa dos Indios	214
Gráfico 16	Temperatura en la vivienda	218
Gráfico 17	Domicilio anterior de los habitantes de Lagoa dos Indios	222
Gráfico 18	Rango de ingreso por vivienda en Lagoa dos Indios	223



## Índice de imágenes y figuras

<b>Número</b>	<b>Nombre</b>	<b>Página</b>
Imagen 01	Áreas invadidas sobre humedales en la Ciudad de Macapá	23
Imagen 02	Acceso a vivienda de Chico Dias por puente	119
Imagen 03	Capacitación de la comunidad de Chico Dias	142
Imagen 04	Vivienda sobre el humedal de Pacoval	150
Imagen 05	Acceso a las viviendas por puentes	151
Imagen 06	Maleza en humedales de Pacoval	153
Imagen 07	Dormitorio de Pacoval	156
Imagen 08	Acceso a viviendas por medio de puentes	168
Imagen 09	Exterior de vivienda en Beírol	173
Imagen 10	Interior de vivienda en Beírol	177
Imagen 11	Vivienda de Chico Dias	193
Imagen 12	Residuos en humedales de Chico Dias	206
Imagen 13	Casa en la <i>Ressaca</i> de Lagoa dos Indios	215
Imagen 14	Camino de terracería en Lagoa dos Indios	216
Imagen 15	Familia al interior de su vivienda en Lagoa dos Indios	219
Figura 01	Evolución de la vivienda en el municipio de Macapá de 1990 a 2015	95





## Introducción

El presente estudio tiene como objetivo investigar y analizar la vivienda popular en la ciudad de Macapá (Estado de Amapá) en el marco de la política de vivienda en Brasil. La vivienda popular en esta ciudad se analiza desde el enfoque de la pobreza urbana, exclusión social y la forma urbana que han adquirido las ciudades en Brasil y América Latina. Este marco permite enfocarse en las áreas con urbanizaciones populares de la ciudad de Macapá conocidas localmente como *ressacas*. Las *ressacas* estudiadas se caracterizan por los siguientes seis puntos:

1. Son viviendas populares localizadas sobre humedales
2. La forma de apropiación del suelo es por invasión, nunca hubo un proceso de compra-venta, es por ello que es un tipo favela.
3. El sistema constructivo utilizado en las viviendas es el palafito.
4. Los materiales utilizados para construir las casas son propios del Amazonas, destacando el uso de la madera, solamente el techo es de material industrializado (fibrocemento).
5. Es producida por autoconstrucción, no hay intervención del mercado o desarrolladores inmobiliarios.
6. Son construidos de forma no planeada, no hay tamaño de lote definido ni una estructura urbana mínima.

El análisis abarca el periodo de 1990 a 2015 en el cual se da un notable crecimiento de las *ressacas* en un contexto de cambios en la administración pública a nivel nacional que se refleja en la política de vivienda y en el papel que tienen los municipios en estos procesos urbanos.

Por lo anterior es que se defiende que las *ressacas* estudiadas son un tipo de favela pero con rasgos propios de la región Amazónica. Destáquese entonces, que no hay lotificación alguna pues se tratan en su totalidad de invasiones por lo que no hay desarrollo urbano planeado en ellas, es por esto que el acceso a los servicios es por la vía ilegal, además, las *ressacas* son un caso específico porque no forman parte del tejido formal urbano de la ciudad.

El estado de Amapá está ubicado en el norte de la Amazonia brasileña y cuenta con una zona ribereña hacia el mar Atlántico. En este sentido la localización

geográfica de Amapá facilitó un intenso proceso migratorio, y desde la década de 1950 sus humedales fueron ocupados por urbanizaciones populares. Las altas tasas migratorias hacia el estado han contribuido en gran medida a conformar las urbanizaciones populares cuya población se ha asentado en viviendas tipo palafitos<sup>1</sup> sobre pilotes de madera.

La característica principal de estas áreas es que los asentamientos humanos modifican el entorno natural de los humedales. Este proceso se intensificó en los años 90 con la fundación del estado de Amapá, junto con la creación del Área de Libre Comercio de Macapá y Santana y la no aplicación de los planes urbanos existentes. Actualmente, en el área urbana conformada por Macapá y Santana se encuentra más de 70% de la población del Estado de Amapá y existen cerca de 15,000 familias viviendo en condiciones de extrema pobreza y en viviendas tipo palafitos que presentan dificultades para su acceso y también para la aplicación de políticas y servicios públicos básicos.

A pesar que no siempre las *ressacas* son favelas, en los casos estudiados coinciden que sí son producto de invasiones, por lo que también son considerados, en el presente estudio, como favelas.

Para examinar a fondo el fenómeno de la vivienda popular en el Estado de Amapá y la política habitacional en Brasil, se exploran documentos históricos y académicos relacionados con la fundación y desarrollo del Estado. También se examina cómo las políticas urbanas y de vivienda en Brasil han intentado disminuir la producción de espacios precarios y urbanizaciones populares. Asimismo se analiza el *Estatuto da Cidade*, los planes directores y la creación del Sistema Nacional de Vivienda. Además, se realizó un trabajo de campo en las *ressacas* mediante entrevistas a servidores públicos de las instituciones gubernamentales encargadas de la vivienda y la política urbana en el Estado.

A fin de comprender las razones que llevaron a los habitantes del municipio de Macapá a ocupar los humedales para la construcción de sus viviendas precarias se busca responder en ésta tesis, algunas preguntas básicas: ¿Cómo la pobreza

---

<sup>1</sup> Los palafitos son construidos en el periodo de verano en la Amazonia, cuando los terrenos húmedos están secos por la ausencia de lluvias, posibilitando la colocación de estacas de madera para sostener las casas.

urbana y los procesos de exclusión social pueden generar espacios irregulares y segregados? ¿Cómo y por qué las humedales fueron ocupados? ¿Existen políticas públicas en Brasil y Amapá direccionadas a mejorar las condiciones de vida en las urbanizaciones populares?

Para la política de vivienda brasileña se analiza las principales transformaciones que ocurrieron en el país desde la creación de la *Constituição Brasileira* de 1988 hasta la actual política de vivienda y cómo todas estas transformaciones afectaron el municipio de Macapá (Gobierno de Amapá, 2001). El trabajo de campo permite encontrar debilidades en la aplicación de leyes y programas, y las respuestas de organización de las comunidades y los procesos constructivos en los palafitos. En este sentido la producción de vivienda de interés social es muy reciente en el municipio, ya que el primer conjunto fue construido en 2011, totalizando 14, 366 viviendas hasta el año 2015.

El texto se encuentra organizado a partir de cuestiones relacionadas con la vivienda irregular y los procesos de generación de pobreza urbana y exclusión social. De esta forma, la tesis fue dividida en cuatro partes:

En la **Parte I** se presenta: i) la introducción, ii) revisión de los autores que tratan de la vivienda popular y construcción de un nuevo paradigma para su comprensión, iii) se intenta comprender la región amazónica y sus características físicas y geográficas particulares la cual es la más rica en recursos naturales del planeta, y donde se registra los peores déficits en los índices de vivienda.

En la **Parte II**, se busca comprender las razones que llevaron al enorme crecimiento de las desigualdades en latinoamérica, en particular en Brasil y Amapá, enfocándonos siempre en los problemas de la vivienda popular. Los conceptos de desigualdad, pobreza urbana, marginalidad y exclusión social, son vistos a través de la perspectiva de diversos autores. Se trata de una región brasileña bastante singular pues las ciudades son desarrolladas dentro de la floresta, lo que significa grandes distancias y dificultades de acceso. Muchas de estas ciudades fueron creadas a través de los enclaves mineros y de esta forma se recupera la parte histórica de la política de ocupación del territorio investigado considerando el contexto económico internacional.

También en la **Parte II** se presenta un análisis del marco legal de la política de vivienda brasileña en los tres niveles de gobierno, observando los avances de la participación popular en las decisiones de las políticas públicas brasileñas por medio de la integración de la sociedad en procesos participativos. En particular se analiza el del *Estatuto da Cidade* y los Planes Directores Municipales como instrumentos de gestión del suelo y de participación ciudadana. Al mismo tiempo, se exponen las enormes contradicciones territoriales del país que posee aproximadamente 6,000 municipios y enormes dificultades para la implementación de las leyes y la normatividad. También es realizada una revisión de la política de planeación brasileña donde la descentralización que llevó a una mayor autonomía de los municipios.

La **Parte III** está dedicada inicial a la historia de ocupación del Territorio Federal de Amapá, la creación del Estado de Amapá y la zona franca de libre comercio además de la ocupación de los humedales de Macapá. Por último, la **Parte IV** se presenta el estudio de campo, realizado durante tres meses en el municipio de Macapá en el año 2015, lo que resultó en la aplicación de 187 cuestionarios en cuatro distintas áreas irregulares del municipio. Dicho trabajo tuvo como resultado una aproximación a la realidad de quienes habitan las *ressacas*, en él, se muestran las características de la vivienda, tenencia, características de la población, condiciones de habitabilidad, uso del espacio público, calidad de los servicios públicos, movilidad y accesibilidad, participación y organización comunitaria entre otros factores.

## PRIMERA PARTE. EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### I. Metodología de investigación

El presente estudio retoma las diversas "teorías de la pobreza urbana y exclusión social" entorno a la vivienda irregular reflexionando sobre importantes discusiones que consideran a los estratos más bajos de la población. Asimismo, se realiza una revisión bibliográfica de forma histórica que aborda la conformación del Estado de Amapá y su capital (Macapá) así como la creación de la vivienda irregular en Brasil, por último, se presenta un análisis cuantitativo de cuatro *ressacas* del municipio de Macapá, por su característica vivienda en palafitos. En virtud de lo anterior, el tema de las *ressacas* localizadas en los humedales de la ciudad de Macapá se analiza desde la precariedad de los asentamientos, la pobreza urbana y las condiciones de habitabilidad.

Por otra parte, el estudio sobre la vivienda popular y las políticas habitacionales en Amapá se basa en técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo: la aplicación de entrevistas, documentos cartográficos y textos oficiales así como el diseño e implementación de una encuesta. Las distintas técnicas utilizadas permitieron tener acceso a datos primarios sobre las áreas irregulares del municipio de Macapá, la infraestructura urbana, las características socioeconómicas de sus habitantes y las condiciones demográficas, entre otros temas.

Para profundizar en el tema de la vivienda popular en las *ressacas* se privilegian dos ejes de análisis:

**a. La vivienda popular y sustentabilidad.** Se analiza el crecimiento urbano del municipio de Macapá para entender el surgimiento de urbanizaciones populares, sus causas y sus efectos en el marco de un proceso integral de transformaciones políticas, económicas y sociales. Desde la década de 1970 las ciudades de América Latina han experimentado profundos cambios pues gran parte de su población pasó a vivir en ciudades provocando una nueva configuración espacial. Las ciudades se convirtieron en residencia y estancias de millones de trabajadores inmigrantes,



habitando las *favelas* y extendiéndose posteriormente a terrenos periféricos disponibles, ocupando grandes espacios habitables y no habitables y así creando nuevos espacios urbanos.

De acuerdo con la ONU (2013) la mitad de la población mundial actual vive en zonas urbanas y un tercio de estas áreas se encuentran en favelas y asentamientos informales. El número de personas que viven en favelas y colonias populares aumentó de 760 millones de habitantes en el 2000 a 863 millones en 2012 (UN-Hábitat, 2013: 84). Por esto es importante mencionar que el concepto de colonia popular que Priscilla Connolly (2005: 47-48) retoma de CONAPO, en donde indica que “son asentamientos producidos por las diversas modalidades del poblamiento popular, mediante la intervención directa de promotores privados, sociales y públicos, no importa su condición de regularidad o irregularidad frente a las distintas formas de tenencias de la tierra, ni frente a la normatividad vigente.”

Lo anterior coincide con la realidad encontrada en las *ressacas* del Amazonas, así mismo se asemeja su caracterización con pues considera que “las Colonias populares se caracterizan por la concurrencia de dos criterios definen las colonias populares: a) la irregularidad inicial de la ocupación del suelo, tanto por la falta de títulos de propiedad como por el carácter no autorizado de la urbanización y/o la violación de la normatividad correspondiente y, b) el carácter progresivo de la construcción, tanto de las obras de urbanización e introducción de servicios, como de la vivienda misma. En la mayoría de los casos las primeras ocupaciones de los predios anteceden la construcción definitiva de las viviendas y la introducción de infraestructura urbana y servicios.” (Connolly, P., 2005: 16), que como podrá verse en el capítulo VI se asemeja a los fenómenos encontrados en Macapá.

Las estimaciones indican que para el año 2050, más del 70 % de la población mundial vivirá en ciudades. Pero el tipo de urbanización que experimenta el mundo desde la mitad del siglo XX presenta una nueva naturaleza de la relación territorio-sociedad. El paso del desarrollo de la sociedad manufacturera a los procesos de globalización de las economías, las reformas sociales y la democratización han sido de grandes transformaciones que marcaran los cambios territoriales y urbanos (Ziccardi, 2008:10).

La comprensión de la relación territorio, vivienda popular, políticas públicas y sostenibilidad dentro del espacio amapense requiere un análisis desde una perspectiva interdisciplinar, abarcando diferentes componentes de la problemática urbana: desigualdad, segregación social, políticas de vivienda, auto-construcción, medio ambiente y calidad de vida. Las áreas irregulares del Estado de Amapá que están estudiadas en el presente trabajo se destacan por localizarse sobre humedales (conocidos localmente como *ressacas*), la ocupación masiva de dichos humedales familiarizó a los lugareños con el término “*ressaca*” por lo cual, al menos a nivel local, se conoce así a las invaciones en humedales. Nótese entonces, que los ciudadanos son quienes nombraron como *ressaca* a estas invaciones de los humedales caracterizándose porque las viviendas son de tipo palafito, el cual, en estas condiciones, es un tipo de favela.

Además, la auto-construcción de la vivienda para los sectores pobres es un tema de gran importancia en este trabajo porque existe un enorme esfuerzo por parte de las comunidades, debido a que cada familia se organiza para invertir su tiempo, mano de obra y energía. Por último, las políticas sociales más recientes en Brasil dirigidas hacia las urbanizaciones populares son investigadas así como los autores que problematizan la irregularidad de los asentamientos populares desde la arquitectura y el urbanismo.

**b. La Política de vivienda y la región amazónica.** Uno de los grandes problemas que enfrentan las poblaciones amazónicas es la falta de una política de vivienda que sea respetuosa de la realidad regional. Brasil ha tenido grandes logros en las últimas dos décadas en el sector habitacional mediante un proceso de democratización con la Constitución de 1988 y la introducción del Sistema Nacional de Vivienda Social (2005). Pero los pequeños pueblos de la Amazonia enfrentan graves problemas del *hábitat* por la falta de apreciación de cuestiones tales como el clima geográfico, la cultura y la realidad económica local, lo que ha permitido la permanencia de antiguas diferencias socio-espaciales, la profundización de la pobreza, la exclusión social y la informalidad.

En Amapá de los 16 municipios que componen esta unidad federal, Macapá y Santana son los que enfrentan menos dificultades para cumplir con las exigencias del nuevo sistema de vivienda y de las normas de la Constitución. Prueba de ello son los Planes Directores que fueron solicitados en el 2001 a todos los municipios de más de 20,000 habitantes y que debían haber sido entregados en 2006, pero sólo Macapá y Santana cumplieron con el requisito. Los otros 14 municipios poseen características rurales y actual escasez de personal calificados para elaborar estos planes. El estudio de las políticas implementadas para el desarrollo de la región amazónica permite entender los movimientos migratorios y en el aumento de la pobreza, y la informalidad en Amapá. La importancia de los servicios públicos en el desarrollo económico de los Estados, ya que estudios recientes han revelado que en Macapá, capital de Amapá, los servicios públicos son actividades muy importantes de la economía local y presentando elevados niveles de informalidad. La Encuesta Nacional de Hogares realizada por IBGE muestra que el Estado de Amapá es la unidad de la federación con mayor cantidad proporcional de servidores públicos con aproximadamente 29% de la población ocupada en dicho sector (Chelala, 2008: 160).

### **1.1 Las preguntas de la investigación**

Las principales preguntas que se abordan en esta tesis se agupan en tres dimensiones de análisis:

#### a) Ámbito urbano, territorial y ambiental

- ¿Cuáles son las características de la vivienda popular en las *ressacas* de la región amazónica?
- ¿Cuáles son las causas y efectos ambientales de las viviendas populares en las *ressacas* del Estado de Amapá?

#### b) Ámbito de la política pública

- ¿Qué rasgos ha tenido la política de vivienda implementada en Brasil? ¿Cuál es el rol jugado por los municipios?
- ¿La región amazónica y las *ressacas* poseen rasgos muy específicos en materia de política para la vivienda popular?

### c) Ámbito sócio-espacial

- ¿Qué factores influyen en las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los habitantes en las *ressacas*?
- ¿De qué forma vivir en colonias populares localizados en las *ressacas* afecta la calidad de vida de la población?

## 1.2 Hipótesis del trabajo

Las principales hipótesis de trabajo de esta investigación son:

### Ámbito urbano, territorial y ambiental

- La pobreza urbana constituye uno de los procesos generadores de asentamientos y colonias populares provocando alteraciones en la configuración del espacio urbano-ambiental.
- El proceso de ocupación irregular en Amapá ha llevado a la creación de construcciones precarias de madera tipo palafito en regiones inundables, lo que ha generado espacios insalubres con graves problemas ambientales que impactan la calidad de vida de la población.
- La vivienda popular en las *ressacas* del Estado de Amapá es la respuesta de los sectores de escasos recursos ante una política de vivienda en Brasil que privilegia las ganancias del sector privado y se enfoca a la demanda de sectores urbanos de mayores ingresos.

### Ámbito de la política pública

- La política habitacional brasileña no consiguió generar resultados significativos para solucionar el problema de la falta de vivienda en el Amazonas, por lo que los pequeños municipios de esta región tienen graves problemas, la población debe aceptar vivir en condiciones de precariedad habitacional. A pesar de los significativos avances de la gestión pública gubernamental brasileña, los municipios todavía enfrentan problemas de recursos técnicos y financieros para producir las viviendas de interés social.
- La falta de valoración de las características regionales (clima, cultura geografía) estimula la perpetuación de las antiguas diferencias

socioespaciales y agrava la pobreza, y la condiciones de informalidad que prevalecen en el mercado de vivienda popular.

Ámbito social (Calidad de vida)

- Los habitantes asentados en las *ressacas* de Amapá se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social que violan los derechos básicos de la ciudadanía.

### **1.3 Los objetivos de la investigación**

Los principales objetivos son:

- Estudiar la creación de viviendas populares en las *ressacas* del Estado de Amapá en el marco de las políticas de vivienda en Brasil.
- Analizar el impacto social y ambiental de los asentamientos humanos en las *ressacas* del Estado de Amapá.
- Profundizar sobre el papel de los gobiernos locales del área amazónica en la política de vivienda.
- Abordar las características específicas de la región amazónica junto con los procesos migratorios, la pobreza y la exclusión social
- Examinar los efectos de las decisiones políticas en materia de vivienda sobre la población de Macapá.
- Analizar las condiciones de precariedad habitacional y el impacto de la ocupación de las *ressacas* en la calidad de vida de la población *Macapaense*.

### **1.4 Las técnicas de investigación**

En el proceso de recolección y análisis de datos cuantitativos, fueron consultados diversas fuentes de información estadística, además de la aplicación de cuestionarios y revisión cartográfica:

- a) Datos estadísticos. Se utilizaron datos de diversas instituciones de las cuales tres son de suma importancia para la presente investigación: Instituto

Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la Fundação João Pinheiro y el Ministerio de las Ciudades. Estos tres son los órganos más importantes de Brasil en el desarrollo de los estudios urbanos y datos censales.

- b) Mapas o documentos cartográficos. Se consultaron mapas de la ciudad de Macapá, disponibles en las universidades, oficinas estatales y en el gobierno municipal.
- c) Encuesta. Se aplicó un total de 187 cuestionarios en cuatro *ressacas* de Macapá durante tres meses, logrando obtener información sobre la infraestructura, la situación social y vivienda, así como los datos ambientales de la zona de estudio.

Análisis de datos cualitativos. Se efectuaron entrevistas, revisión bibliográfica y registro fotográfico como se describe a continuación:

- a) Análisis bibliográfico. Se hizo consulta de libros, tesis, periódicos y revistas que se ocupan de la planificación, los cuales son referencia en los estudios de las urbanizaciones populares de América Latina;
- b) Entrevistas. Aplicación de dos entrevistas de las cuales una fue aplicada a un habitante de *ressaca* y otra a un líder de comunidad en Macapá;
- c) Registro fotográfico. Se efectuó un levantamiento fotográfico de las *ressacas* y las condiciones de vida de los habitantes.



## II. El Marco Conceptual

### 2.1. La vivienda popular y las favelas

En 1948 la vivienda pasó a constituir un derecho humano fundamental en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 establece que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado capaz de asegurar a sí y a su familia salud y bienestar, incluso alimentación, vestido y habitación..." (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). En los países en desarrollo la falta de una vivienda adecuada para gran parte de la población representa un gran desafío urbano, en América Latina y las ciudades aún son un mosaico de fragmentos profundamente desiguales en los aspectos sociales, económicos y urbanos (Pradilla, 2013: 5).

La cuestión de la vivienda para la clase obrera alcanzó gran importancia en el siglo XIX. Ciudades como Londres, París y Berlín recibieron trabajadores del campo que habitaron viviendas en condiciones insalubres. Londres, sin duda, sufrió los mayores cambios en su estructura al punto de llegar al agotamiento de sus estructuras urbanas (Hall, 1988: 34).

Los textos escritos por Engels en el siglo XIX indican que no es la cuestión de vivienda la que resolverá la cuestión social, y menos dentro del modo de producción capitalista, sino que la relación se da a la inversa, la abolición del modo de producción capitalista es la que hará posible la solución de la vivienda. Así, Engels infiere que al pensar solo en grandes ciudades modernas se pierde de vista la cuestión social, pero si el enfoque cambiara hacia la cuestión social se procurarían, en mayor medida, tanto la producción como la distribución y calidad de ellas aunque esto no se hará antes de resolver otros problemas (Engels, 1988 en Holanda, 2011).

Así, el problema de la falta de vivienda se trataba a partir de cuestiones más complejas que abarcaban el conjunto de las condiciones de vida en que vivían las clases trabajadoras. Estas viviendas pertenecían al período conocido como el liberalismo clásico, donde no había reglamentación de ningún tipo y existían las



condiciones para el surgimiento y la propagación de asentamientos precarios en las ciudades industrializadas.

La casa siempre representó la estabilidad material de las familias, lo que refleja las cuestiones culturales y en especial el ingreso de sus residentes. Por lo tanto, las condiciones de vida de los individuos están intrínsecamente vinculadas a su clase social, relacionándose con el modo de producción capitalista. Engels en sus escritos muestra que el programa de la vivienda propia era algo difícil de alcanzar para la clase obrera, siendo necesario la lucha por una vivienda inseparable a una verdadera revolución social para superar el problema (en Holanda, 2011).

La reflexión en torno a los problemas habitacionales que enfrenta la clase trabajadora está fuertemente relacionada con la formación de las sociedades capitalistas. De hecho, la producción de viviendas está vinculada directamente con la producción del espacio urbano, algo de fundamental importancia para las condiciones de reproducción del capital y la fuerza de trabajo. Las ciudades siempre fueron vistas como una concentración social y geográfica de los excedentes de producción, por lo que la urbanización es un fenómeno relacionado con la división de clases, donde el excedente se retiraba de alguna parte o a alguien, en tanto el control de su uso está en manos de una minoría. Para Marx el capitalismo está en perpetua búsqueda de los excedentes (beneficios), cuya realización requiere que los capitalistas produzcan un excedente, lo que implica que el capitalismo genere continuamente el excedente solicitado por la urbanización porque existe una conexión entre el capitalismo y la urbanización (Harvey, 2013: 20-21).

Emilio Duhau (2005) en un estudio sobre la división social del espacio, señala como componente fundamental la característica de ser la expresión espacial de la estructura de clases o de la estratificación social, pero no se refiere exclusivamente a ellas. En los países en desarrollo, las dificultades de acceso al suelo urbano combinado con el sistema capitalista, pudo haber sido uno de los factores que contribuyeron a la proliferación de colonias marginales. En cada país las colonias pobres adquieren características específicas como es el caso de Amapá con los

asentamientos humanos en palafitos, pero comparten una lógica de inserción precaria de los trabajadores en el sistema capitalista.

Con la “estadualização”, que en portugués se denomina a la transformación del territorio federal en Estado, se llevó a cabo la creación de Amapá en 1990 y del Área de Libre Comercio de Macapá y Santana en 1991. Esta acción resultó un atractivo para los trabajadores pobres de la región del Amazonas y de otros Estados de la Federación, por lo que se generó un proceso migratorio de gran escala. No obstante, los bajos salarios de esos habitantes no permitió el acceso a una vivienda digna por lo que las invasiones fueron la única alternativa disponible. Los asentamientos informales han desempeñado un rol de gran importancia en la economía urbana, ya que en lugar de ser vistos como marginales, ellos contribuyen a la competitividad al ser informales, una especie de subsidio (Berner, 2000: 2).

En el siglo XIX y principios del siglo XX, los colonialistas europeos impidieron en las ciudades la llegada de personas del campo, negándoles el derecho a la propiedad y la residencia en áreas urbanas. Por ello, estas personas se establecieron en las ciudades en condiciones desfavorables mediante la invasión de tierras, por lo que se produjo la primera evidencia de segregación espacial que impidió que diferentes estratos sociales experimentaran de la misma manera los efectos de la crisis urbana dado que las élites tenían áreas de uso exclusivo, libre del caos y la insalubridad (Bonduki, 2011: 20).

La pobreza urbana que surgió en la segunda mitad del siglo XX, fue clave en la rápida industrialización que los países periféricos experimentaron, dentro de ellos estuvo Brasil. Las favelas fueron aceptadas en las ciudades, pero condicionadas a los objetivos y los deseos de los planes del mercado inmobiliario local y a los costos de la reproducción del capital. En los países europeos que adoptaron el modelo de bienestar social, consolidado después de la Segunda Guerra Mundial, se fortalecieron los Estados-nación y se crearon instituciones burocráticas gubernamentales, asumiendo la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos a toda la población que permitiera la expansión del consumo (Ziccardi, 2013). En países como Brasil, la industrialización iniciada en la década de 1950 y acompañada por bajos salarios, gran parte de los trabajadores se integraron al

mercado formal, pero su vivienda fue obtenida a través de la informalidad. A menudo, incluso el mismo trabajador empleado en la industria fordista no tenía el poder adquisitivo para comprar una casa en el mercado legal privado (Maricato, 2001: 3).

Para Kowarick (1993), las viviendas construidas a través de diferentes modalidades para todas las clases sociales tiene como principal función producir un excedente y quien se beneficia de este sistema es el sector privado. Este proceso hace que el suelo urbano sea una mercancía y su escasez agrava el problema de la oferta para vivienda por lo que las urbanizaciones populares se vuelven una alternativa.

Pradilla (1987) afirma que, la vivienda en el sistema capitalista es un objeto material producido por el hombre con una doble función: 1) objeto de necesidad individual, familiar o colectiva con valor de uso que justifica su producción; 2) el carácter de compra y venta en el mercado con el valor de cambio, es decir, una mercancía (Pradilla, 1987: 17).

Pero, a pesar de lo anterior, Ortiz (2012) considera que la vivienda y el habitar no pueden ser reducidos a meros objetos de mercancía, ya que es importante incluir la dimensión social, cultural y humana para enfatizar sobre las múltiples relaciones que se potencializan en factores como el desarrollo, la organización social, el ordenamiento territorial, la conservación del medio ambiente y el fortalecimiento de la economía social y solidaria. La vivienda es una mercancía especial de compleja distribución y producción, y en el consumo privado (ropas, zapatos, alimentos, etc.) es el más caro. Su precio está por encima de los salarios promedio dado que se requieren años para pagarla (Maricato 1997: 46).

A principios de 1990, los Estados disminuyeron sus responsabilidades en la producción de vivienda, pues el "Consenso de Washington"<sup>2</sup> orientó políticas para disminuir la participación de organismos públicos y a favor del mercado como productor de vivienda. Por desgracia, la oferta de vivienda en el mercado ha tratado de atender a los sectores sociales de acuerdo a su situación económica y no a sus

---

<sup>2</sup> Término acuñado por el economista John Williamson en 1989 para definir la forma como puntos específicos de reforma a ser implementados en el subcontinente, por ejemplo privatización de empresas del propio Estado, gastos públicos direccionados, reforma fiscal, etc. (Chelala, 2008:72).

necesidades específicas, tales como el tamaño de la familia, la proximidad con el empleo, el acceso a los servicios, los espacios públicos y la habitabilidad, es decir, todo está subordinado a lo que se puede pagar (Ortiz, 2012:16). Además de los factores mencionados anteriormente, se suma la falta de intervención del gobierno en la expansión de las ciudades, pues permiten que los trabajadores pobres construyan soluciones inadecuadas de vivienda.

El fenómeno de la expansión de las favelas en los últimos 30 años se explica por un concepto definido por Harvey (2005) llamado "acumulación por desposesión", la cual representa la continuidad de los procesos descritos por Marx como la acumulación primitiva del capital, siendo la acumulación neoliberal el factor importante para la actual acumulación de capital y la apropiación privada del excedente. Entre los mecanismos utilizados se destaca la privatización y la mercantilización de los servicios, es decir, el proceso en el que los activos considerados de atribución pública y popular, como servicios urbanos y vivienda, pasan a ser de dominio privado privilegiando algunas clases (Harvey, 2005: 176).

La vivienda construida por los sectores más pobres de la población ocupan espacios residuales de la ciudad o de su periferia, son lugares de poco interés inmobiliario, como el caso de las *ressacas* de Amapá, donde sus residentes viven fuera del sistema de producción: sin trabajo, educación formal, vivienda digna y salud. La auto-construcción ha sido la alternativa para miles de familias que no pueden obtener su casa en el mercado formal, en este proceso el usuario participa de manera directa en la producción de la misma. En algunos países en desarrollo, la producción directa de la casa por el residente llega a ser la mayor parte de la producción nacional (Hiernaux, 1991: 58-61).

En la actualidad, más de un siglo después de los estudios de Engels, en buena parte de las ciudades del mundo la vivienda continúa siendo precaria. El Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos del 2008, reconoce que por primera vez en la historia de la humanidad la población urbana superó los asentamientos rurales, y los asentamientos precarios no están situados en el centro de la ciudad, pero sí en los suburbios distantes, lejos de los lugares de generación de empleo e ingresos. La producción de la vivienda ha sido una de las principales

razones para la expansión y el crecimiento de las ciudades, tal proceso requiere una configuración de los servicios básicos necesarios para la supervivencia humana: abastecimiento de agua, alcantarillado, electricidad, transporte público, entre otros.

## **2.2 La política de vivienda social en el marco de las políticas públicas brasileñas**

En América Latina y, particularmente en Brasil, a partir de la problematización del fenómeno de la pobreza urbana, los países ponen en práctica políticas habitacionales enfocadas a programas de producción masiva, lo cual fue el elemento detonador para la valorización de la cuestión de la vivienda.

Las urbanizaciones populares que existen en todas las ciudades de América Latina, construidos por poblaciones pobres, recibieron diferentes denominaciones (favelas, villas miseria, barriadas), pero desde la década de los años 50' representan uno de los desafíos más grandes para los Estados. Las políticas públicas han sido la solución para hacer frente a estos problemas sociales y urbanos. Según Lahera (2004, en Ziccardi, 2008c: 128) “la política pública es la forma de intervención de una autoridad con poder público y gubernamental para dar soluciones específicas y atender diferentes asuntos públicos por lo que se necesita de un sistema político donde el Estado tiene poder de regular, intervenir, hacer o ajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado o de sus propias acciones”.

Las políticas sociales son un tipo de políticas públicas que buscan crear condiciones de equidad mediante la promoción y la garantía de los derechos ciudadanos (Ziccardi, 2008c: 128). En este contexto, en la adopción y la implementación de políticas públicas intervienen un conjunto de actores que interactúan (poder ejecutivo, partidos políticos, poder judicial, gobiernos estatales, gobiernos locales, sindicatos y movilizaciones sociales). Las políticas sociales buscan garantizar la igualdad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía.

Dichas políticas tuvieron una respuesta diferente en cada país, pero en general el resultado fue deficiente, la baja calidad de la construcción y la ubicación en zonas remotas crearon nuevos problemas. Para 1960 se crearon instituciones de vivienda y bancos de crédito por lo que el derecho a la vivienda se convirtió en una demanda en las reformas urbanas. En la experiencia brasileña de estos acuerdos financieros celebrados en los 60' en el marco del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH); se delega el componente del suelo a los municipios y a los promotores de vivienda, a pesar de que este componente es condicionante para la localización de los proyectos, su integración en la ciudad y el acceso a equipamiento y servicios (Rolnick et al, 2011: 124).

En este mismo periodo se crearon las organizaciones no gubernamentales que pretendían realizar acciones locales para consolidar y mejorar los asentamientos. En 1976, la primera Conferencia Internacional del Hábitat en Vancouver, produjeron efectos en el ámbito de las políticas urbanas y de vivienda en las Naciones Unidas y en las agencias de crédito. En el mismo año John Turner (1976) publicó su libro *Housing by people*, donde valora las soluciones encontradas por habitantes de las favelas. La crisis en la década de 1970 en los países de América Latina<sup>3</sup> se relacionó con la necesidad de sostener la balanza de pagos y el déficit público mediante deudas externas. De esta manera, surge la segunda generación de políticas de vivienda, reconocidas como "alternativas" por ser políticas de erradicación de los asentamientos informales mediante la participación de los habitantes –en algunos casos desde la construcción total de la casa- gestionados por comunidades u organizaciones no gubernamentales.

La década de 1980 se considera un período de estancamiento en América Latina dado que los países centrales establecieron los principales componentes de lo que hoy conocemos como globalización. La influencia del Banco Monetario Internacional y el Banco Mundial se fortalecieron por encima de las economías nacionales porque las deudas externas permitieron el seguimiento de las decisiones internas y la aplicación del "ajuste estructural" (Berner, 2000: 2). La globalización

---

<sup>3</sup> La persistente inflación causó el déficit público que los gastos estatales requerían, los sucesivos enfrentamientos entre la dinámica del mercado y la eficiencia del Estado, entre otros factores, afectaron el modelo keynesiano de gestión económica del Estado (Chelala, 2008:70).

cambió el escenario mundial y las relaciones capitalistas. De esta forma, la dispersión espacial de las actividades económicas a escala nacional y mundial debido a la dinámica de la globalización trajo consigo nuevas formas de concentración en los países subdesarrollados, donde uno de los componentes del crecimiento urbano fue la suburbanización de sectores crecientes de la población (Sassen, 1994: 22-37). Este fenómeno<sup>4</sup> provocó cambios en América Latina que produjeron efectos excluyentes en lo que se refiere a la riqueza y el poder, el trabajo informal creció junto con las condiciones de inseguridad y violencia.

El "ajuste estructural" tenía su base la "reforma del Estado" y entre las décadas de 1980 y 1990, se ejerció una enorme presión sobre la adquisición y el arrendamiento de las empresas de propiedad estatal. Esto significó la privatización de empresas estatales y la desarticulación de los bienes y servicios públicos que no eran de interés para la privatización como la educación y la salud. Así uno de los factores negativos de la globalización es el debilitamiento del Estado-nación mediante la pérdida de su liderazgo en el desarrollo y planificación en un contexto internacional de fortalecimiento de los organismos multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

En relación a la vivienda, los organismos multilaterales exigieron la creación de nuevas políticas habitacionales para zonas irregulares, recomendando el financiamiento, la asistencia técnica en la construcción de viviendas, así como la flexibilidad en las normas y reglamentos de construcción. Se inició un período de reducción de la presencia del Estado en la economía, siendo favorable a las teorías neoliberales con un efecto devastador en América Latina<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La globalización "paralelamente, provocó una revolución técnico-científica basada en la información y en la automatización de los procesos productivos. Los avances de las telecomunicaciones y de la informática están permitiendo transferencias casi instantáneas de voluminosos recursos especulativos de un centro financiero a otro. La formación de este mercado financiero global ha creado las condiciones para una desterritorialización creciente de capital. Un capital que circula por economías nacionales completamente, golpeando las fronteras y que influyen en las políticas económicas y nacionales" (Oliveira, 1999:8)

<sup>5</sup> El neoliberalismo aboga por un retorno a la creencia de que la vida económica está regida por un orden natural que emerge del libre juego de las fuerzas del mercado, a partir de las decisiones individuales de los ofertantes y demandantes, en el cual el ajuste es la práctica de precios ... La gran mayoría de las naciones se adhieren al modelo neoliberal el cual dispuso para América Latina una receta: el "Consenso de Washington" (Chelala, 2008:71-72).

Las facilidades para la producción de vivienda no fueron plenamente implementadas, por lo que se estableció gradualmente una tercera generación de políticas habitacionales orientadas a la mejora del espacio público, aunque a veces caóticas y contradictorias dentro de un contexto de privatización de los servicios urbanos se generaron cambios en el sector inmobiliario, así como la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales. Un ejemplo de este tipo de programas de mejoramiento de la colonia popular fue el Favela-Barrio implementado en las favelas de Río de Janeiro desde mediados de la década de 1990.

Las experiencias latinoamericanas demuestran las restricciones del Estado en la reducción de la pobreza y las crisis en sus regímenes de bienestar, que nunca fueron ampliamente implementadas (Ziccardi, 2008b: 10-11). La reforma del Estado llevó a los gobiernos a la sumisión frente a los organismos de crédito multilateral dirigidos por la competencia global. En este contexto, diversos movimientos sociales urbanos comenzaron a ganar importancia en América Latina al convertirse en interlocutores y reivindicadores de las políticas urbanas (Ziccardi, 2001: 103).

En Brasil, la década de 1990 marcó un período de intenso debate en torno a la ciudad dentro de la sociedad civil, los partidos políticos y los gobiernos sobre el papel de los ciudadanos y sus organizaciones en la gestión de las ciudades. También fueron años de democratización del país, donde los importantes avances institucionales se hicieron en el campo del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

La nueva Constitución brasileña de 1988 posee un capítulo sobre política urbana, que se estructura en torno a la función social de la ciudad y de la propiedad, además del reconocimiento de los derechos de propiedad de millones de personas que viven en colonias marginales como en las afueras de las ciudades y la incorporación directa de los ciudadanos a los procesos decisorios de esta política (Rolnik, 2009: 31).



### 2.3 ¿Qué entendemos por favela en la región amazónica?

El espacio urbano en Brasil enfrenta profundas desigualdades por la enorme brecha entre los sectores económicos de altos ingresos y grupos que viven en la pobreza, donde la materialización de los procesos de marginalidad económica, social y territorial se expresan en las colonias pobres a través de malas condiciones de vivienda y baja costo (Ziccardi, 2008a: 12). La región amazónica enfrenta esta situación pero presenta características únicas ya que posee una extensa red de pequeños lugares cercanos a ríos, caminos y ciudades vinculadas a grandes volúmenes de mano de obra barata y asalariada (Vicentini, 2004: 177). El crecimiento del Amazonas está asociado con las necesidades estratégicas de ocupación del suelo y la explotación de los recursos naturales. Pero las históricas formas de adaptación humana fueron reemplazadas en los sucesivos "ciclos económicos" por políticas nacionales inadecuadas, deficientes y fallidas, junto con modelos que carecen de conocimiento acerca de la realidad regional y que niegan la existencia de las poblaciones indígenas y caboclas<sup>6</sup> tradicionales aunado a su forma de ocupación del territorio, además del carácter intervencionista de la creación de sus fronteras físicas y políticas más allá de la planificación errónea y a distancia, es decir, por los modos brutales de apropiación de los recursos de la biodiversidad amazónica (Freitas, 2009: 16).

Algunos autores como Becker (1995) llaman a la Amazonia como "selva urbanizada", porque no solo se relaciona con el crecimiento y aparición de nuevas ciudades, sino también con los valores de urbanización en la sociedad. Vicentini (2004: 35) la considera una frontera urbana contemporánea, donde la diversidad de las ciudades se plantea no sólo en forma de respuesta a las políticas o incentivos, sino como expresión de la diversidad cultural, incluida la resistencia cultural de la población a las nuevas formas y agentes del espacio de producción urbana. En las zonas urbanas de la Amazonia<sup>7</sup> viven aproximadamente 25 millones de habitantes

---

<sup>6</sup> Población mestiza de la región del Amazonas brasileño.

<sup>7</sup> En este caso hago referencia a la Amazonia Legal. Según Becker, hay tres zonas amazónicas que se están considerando en la actualidad : 1) La de la selva integrada por todos los estados de la región Norte (Amapá, Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia , Tocantins y Pará); 2) la Amazonia Legal, que incluye 7 estados de la

(IBGE, 2010), las áreas metropolitanas más grandes pertenecen a las ciudades de Manaus y Belém, que corresponden a los respectivos Estados de Amazonas y Pará, las dos regiones tienen en conjunto más de 3.5 millones de habitantes (IBGE, 2010). Otras ciudades amazónicas también experimentaron un crecimiento poblacional significativo que los llevó a ser llamados como estados periféricos<sup>8</sup> en los que surgieron nuevas demandas y arreglos institucionales que resultan del proceso de urbanización de estos espacios. En las capitales periféricas de la Amazonia<sup>9</sup> como Macapá, Boa Vista, Porto Velho y Rio Branco existen alrededor de 1.32 millones de habitantes como resultado del esfuerzo del gobierno brasileño en poblar la región, ya que consideró que había un "vacío demográfico" que debía ser llenado. Este proceso ocurrió a partir de la década de 1970.

#### **Imagen 01. Áreas invadidas sobre humedales en la Ciudad de Macapá**



Fuente: Autoría propia.

Los procesos migratorios se intensificaron en los años 90' con la transformación de dos territorios en los Estados de Amapá y Roraima, que fue

---

región norte sobre el estado de Mato Grosso y Maranhao; 3) la Amazonía Sudamericana, también de selvas (Becker, 2008: 8 ).

<sup>8</sup> Los estados periféricos son los que tienen una menor participación en el PIB regional y nacional, y también tienen menor población. Son los estados de Acre, Amapá, Rondônia y Roraima (Staeve, 2009: 33).

<sup>9</sup> Las capitales periféricas es un término utilizado por Pochman Amorin y el *Atlas de la Exclusión Social en Brasil* (2004).

promovida por la nueva Constitución de Brasil de 1988 (Gobierno de Amapá, 2001). A principios de la década de 1970, Boa Vista<sup>10</sup> y Macapá tenían 30 mil y 86 mil habitantes respectivamente, en la actualidad cuentan con alrededor de 270 mil y 398 mil habitantes cada uno (IBGE, 2010). Estas cifras reflejan el flujo migratorio intenso y crecimiento natural de la población.

Junto con el crecimiento demográfico, en las capitales periféricas se intensificaron los problemas urbanos y los procesos de exclusión social. Uno de los instrumentos más importantes para comprender estos procesos son los indicadores sociales contenidos en el "Atlas de la exclusión social" elaborados por Marcio Pochman y Ricardo Amorin (2004), que evaluó 5,507 municipios brasileños con datos del IBGE 2000 donde consideraron tres temas para elaborar un índice de exclusión social: 1) padrón de vida digna, 2) educación, y 3) jóvenes en situación de riesgo. El estudio tiene en cuenta la educación, alfabetización, pobreza, desempleo, desigualdad social, empleo formal, concentración y violencia juvenil (Staeve, 2009: 42-43). El ranking creado por estos autores, a partir de su cálculo de exclusión, el municipio con el mejor índice es *Sao Caetano do Sul*, en el Estado de Sao Paulo, el cual tendría la mejor situación social en todo Brasil, entre los 5,507 municipios del país. Cuando se analizaron las ciudades de la Amazonía y sus capitales periféricas, junto con la región noreste de Brasil se obtuvieron los índices de exclusión social más elevados a nivel nacional. (Ver tabla 01)

**Tabla 01. Índice de exclusión social y ranking general-2000**

Región	Municipio	Índice de exclusión social	Posición no ranking
Norte (Amazonas brasileño)	Boa-Vista-RR	0.505	1,452 <sup>a</sup>
	Macapá-AP	0.493	1,683 <sup>a</sup>
	Manaus-AM	0.522	1,112 <sup>a</sup>
	Palmas-TO	0.608	163 <sup>a</sup>
	Porto Velho-RO	0.536	873 <sup>a</sup>
	Rio Branco-AC	0.519	1,178 <sup>a</sup>
Noreste	Maceió-AL	0.526	1,040 <sup>a</sup>
	Teresina-PI	0.521	1,136 <sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas de exclusión social (Pochmann y Amorin, 2004).

<sup>10</sup> Capital de Roraima.

El estudio muestra que las capitales de la Amazonia periférica tienen los peores índices de exclusión social en el ranking de las capitales brasileñas. El índice deja ver el desequilibrio entre los principales grupos situados en los extremos de la distribución del ingreso. En el ranking la peor capital brasileña es Rio Branco con 0.55, seguido de Teresina (0.71), Manaus (0.18) y Boa Vista (0.201). Macapá está en el séptimo lugar (2.13). En contrapartida las ciudades con las desigualdades más bajas son Florianópolis (0.748) y Porto Alegre (0.618), ambas ubicadas en el sur del país. Otro análisis importante de los estudios Pochmann y Amorin (2004) es sobre el índice de empleo en 26 capitales brasileñas y en el Distrito Federal, donde las situaciones más desfavorables en Brasil pertenecen al norte, como se muestra en la siguiente tabla (02).

**Tabla 02. Índice de empleo formal y posición en el ranking-2000**

Municipio	Índice de empleo formal	Posición en el ranking general del país
Porto Velho-RO	0.299	16 <sup>a</sup>
Rio-Branco-AC	0.278	19 <sup>a</sup>
Macapá-AP	0.199	26 <sup>a</sup>
Boa Vista-RR	0.150	27 <sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas de exclusión social (Pochmann y Amorin, 2004).

Las capitales con más bajo índice de empleo formal son Roraima y Macapá, ciudades periféricas pertenecientes a la Amazonia con una participación significativa de la función pública en las economías locales y con altos niveles de informalidad. La existencia de un gran número de servidores públicos en estos Estados, compensa la debilidad de sus economías. La Encuesta Nacional de Hogares realizada por el IBGE muestra que el Estado de Amapá tiene la mayor cantidad de servidores públicos<sup>11</sup> al representar aproximadamente 29% de la población empleada (Chelala, 2008: 160). Los territorios que se volvieron Estado en los años 90 siguieron esta tendencia, tanto como Amapá como Roraima.

<sup>11</sup> Es importante mencionar el porcentaje de servidores públicos porque al ser ciudad capital se esperaría una gran concentración de servicios del Estado, creando empleo formal y a su vez buenas prestaciones, sin embargo Macapá se posiciona contrario a ello.

El Ministerio de las Ciudades a través de sus investigaciones también permite construir el perfil de la región con datos sobre el último Censo del IBGE 2010, demostrando que el mayor déficit de vivienda en el país está en las capitales de la Amazonia periférica. El estudio fue realizado por la Fundação João Pinheiro (2013) en 2010 y también en este caso la región norte presenta el mayor déficit de vivienda. Cuando se consideran los valores absolutos destacan los Estados de São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Bahía, pero cuando se considera el número déficit relativo (es decir, comparando el déficit habitacional con el total de los hogares en la unidad de análisis) la región norte presenta los porcentajes más elevados y el estado de la Amazonas en primer lugar y Amapá en el tercer lugar (ver tabla 03).

**Tabla 03. Déficit habitacional\***

Especificación	Déficit Habitacional Total					
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>Región Norte</b>	823,442	585,725	237,717	20.6	19.4	24.7
Amazonas	193,910	153,120	40,790	24.2	23.2	29.0
Amapá	35,419	32,019	3,400	22.6	22.6	22.8
Pará	410,799	263,474	147,325	22.0	19.9	27.4
<b>Región Sudeste</b>	2,674,428	2,576,502	97,925	10.6	10.9	5.9
São Paulo	1,495,542	1,464,295	31,248	11.6	11.9	6.5

\*Número total y relativo al número total de hogares permanentes por tipo de déficit de vivienda de los hogares de acuerdo a regiones geográficas, unidades de la Federación y regiones completas metropolitanas de Brasil, 2010. Fuente: Ministerio de las Ciudades y Fundação João Pinheiro.

Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas de la exclusión social (Pochmann y Amorim, 2004)

Un componente muy importante en el análisis del déficit de vivienda en la región es la cohabitación, ya que más de 70% del déficit habitacional en Brasil está compuesta por cohabitación familiar<sup>12</sup> (43.1 %) y por la carga excesiva sobre la renta (30.6 %). Estos dos componentes representan 5.1 millones de unidades de déficit (Ministerio de las Ciudades y Fundação João Pinheiro, 2010: 32). La cohabitación familiar se corresponde más o menos la mitad del déficit de vivienda en Amazonas, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas,

<sup>12</sup> La cohabitación familiar se da cuando varias familias nucleo ocupan una sola vivienda, incluyendo la coexistencia de varias familias nucleo en la misma residencia (hogares de cohabitación) siendo parientes o alquiler de habitaciones o salas que albergan a otras familias.

Sergipe, Bahía y Minas Gerais, pero Amapá es el Estado brasileño con más grave condición pues presenta 57.6% de cohabitación. Las capitales periféricas de la Amazonia tienen graves problemas de exclusión social y Amapá y Roraima presentan los peores índices. Producto del alto nivel de informalidad y el crecimiento demográfico resultante de los flujos migratorios sobre todo a partir de los años 80'.

## 2.4 El debate sobre el tema de la favela

La irregularidad de las ciudades de Brasil está presente en el paisaje urbano de las favelas. Se trata de un fenómeno urbano que surgió a finales del siglo XIX, en las montañas de Río de Janeiro, el mismo lugar donde inició la samba y el fútbol. Las colonias pobres revelan la débil imagen formal de la ciudad como lugar habitable, el suburbio anónimo domina el paisaje y revela la falsa hegemonía de la simbólica centralidad, dejando al descubierto la extrema pobreza que invalida las normas y deseos estéticos de las sociedades opulentas (Segre, 2012: 3062).

En el 2013 cerca de 33% de la población urbana de los países en vías de desarrollo (alrededor de 863 millones de personas) vivía en favelas (UN-Hábitat, 2013: 84), sin embargo World Bank (2015: 7-14), en su último reporte, destacó la reducción de la pobreza, de tal forma que los niveles de pobreza disminuyeron en Latinoamérica, resultado en gran parte, por el crecimiento de los ingresos pero no por su distribución.

Las colonias marginales son una de las alternativas que enfrentan las poblaciones pobres para hacer frente al problema de la vivienda, lo que representa uno de los principales retos urbanos cuando se entiende como una expresión de la segregación. Hay estudios acerca de las colonias marginales de Brasil, pero pocos abordan la Amazonia y las investigaciones son inexistentes sobre las *ressacas* de Amapá desde el enfoque del urbanismo, históricamente el final de la Guerra de los Canudos<sup>13</sup>, en el período republicano, que marca el surgimiento de los

---

<sup>13</sup> La guerra de los Canudos ocurrió en 1895 liderada por Antonio Conselheiro, líder religioso quien consiguió que se agruparan alrededor de 30.000 habitantes en los confines de la Bahía, instalándose una guerra abierta, lo que obligó al gobierno a enviar miles de soldados para tomar el poblado a la fuerza (Glaser, 2001: 106).

asentamientos informales en Brasil. Según Abreu, la favela surge como consecuencia de la revuelta en la Bahía pues los soldados al regresar a la capital, en ese entonces Río de Janeiro, no tenían donde vivir por lo que comenzaron a construir chozas improvisadas en Morro de la Providencia, y lo que era temporal se volvió permanente (Abreu, 1992: 90). En el libro "Del quilombo a favela" de Adrenalino Campos (2007: 24) se visualiza a la favela como espacio transmutado porque se inserta dentro de un proceso más amplio y donde se afirma que las poblaciones pobres "a través de sus apropiaciones de espacios periurbanos, ilegales a la luz del poder público, participan de la construcción de lo urbano de las ciudades". Los quilombos eran lugares de resistencia y refugio de los esclavos<sup>14</sup> porque el acceso a las montañas cariocas era difícil, muchos autores describen ese momento de aparición de los asentamientos espontáneos como los primeros antecedentes de las favelas.

Cada ciudad brasileña tiene su propia historia de urbanización y surgimiento de los asentamientos informales, recibiendo diferentes nombres: asentamientos ilegales, suburbios, ciudades satélites, ocupaciones, favelas entre otros. Pero la población en general se refiere a estos lugares como "periferia"; pues esta denominación no hace referencia a un espacio exterior fuera del capitalismo donde las clases trabajadoras están excluidas, sí alude a una relación de dependencia mutua de producción social y espacio de circulación. Es importante destacar que las favelas de Brasil han crecido, popular y políticamente, en el área de la periferia, y fue una manera de designar los asentamientos más allá del perímetro del centro urbanizado y los servicios legales (Holtson y Caldera, 2008: 19-21). Las favelas existen de norte a sur del país "con diferentes tipologías arquitectónicas, adaptadas a las particularidades físicas y geográficas de cada región. En Río de Janeiro, por ejemplo, las favelas se encuentran principalmente en pendientes pronunciadas; en Fortaleza (Ceará) en zonas de playa; Maceió (Alagoas) en las áreas de valles profundos conocidos localmente como cuevas y en Macapá (Amapá) se encuentran sobre humedales conocidas como *ressacas*.

---

<sup>14</sup> Durante los años 1870 y 1880, cuando los países del Nuevo Mundo como la Argentina y los Estados Unidos habían elegido a sus gobernantes, Brasil todavía estaba gobernado por un emperador que pertenecía a la casa real portuguesa de Braganza y todavía existía la esclavitud (Glaser, 2011 : 105).

En Amapá, las primeras favelas aparecieron en la década de 1940 con el proceso de creación del Territorio Federal de Amapá. Las casas tipo palafito fueron construidas en las zonas húmedas de la capital Macapá por la población local. Son procesos históricos distintos, Amapá y Río de Janeiro pero tienen en común la aparición de una forma precaria de habitar, en un principio invisible pero que hoy en día es notable en todas las ciudades brasileñas. El Ministerio Público realizó una investigación de Amapá en 2012 donde se detectó un elevado poder de organización de estas comunidades que se refleja tanto en la autoconstrucción como en la autoproducción y la existencia de mano de obra calificada para la construcción de palafitos. En las favelas de Amapá las casas de tipo palafitos son una forma de ocupación del territorio con importantes significados culturales vinculados al *caboclo* amazónico, el cual posee una fuerte relación con el agua. Las viviendas en estas áreas, a menudo tienen una función y uso más allá de residencia, ya que en ellas también se realizan actividades para la generación de ingresos: salón de belleza, tienda de ropa, tienda de comestibles, entre otros usos.

El tema de las favelas aborda con profundidad el tema de la pobreza urbana y exclusión. Estos estudios pueden ser divididos en dos etapas, la primera incluye las distintas teorías de la marginalidad, donde surgieron importantes discusiones respecto a la población de bajos ingresos, desempleo, favelas y las diferentes organizaciones sociales (Machado da Silva y Ziccardi, 1980 en Valladares y Figueredo, 1981: 26). La segunda ocurrió en la década de 1990 cuando el modelo neoliberal paso a ser adoptado, y sus efectos sobre los trabajadores urbanos provocó cuestionamientos pues el crecimiento de las actividades informales y de precariedad urbana aumentaron (Ziccardi, 2008: 73). Estas investigaciones demuestran que la pobreza urbana en América Latina se produce especialmente a través de la precariedad, informalidad, bajos ingresos y enormes dificultades en el ejercicio de su ciudadanía.

Según Teresa Caldeira, la segregación espacial y social en las ciudades brasileñas presenta características importantes que se distinguen en tres etapas. En una primera etapa, desde finales del siglo XIX hasta la década de 1940, inicialmente se crea una ciudad concentrada donde los diferentes grupos sociales se concentran



en una pequeña área urbana y la segregación se identifica por los tipos de vivienda; en una segunda etapa, de la década de los 40' hasta los 80', se presenta una segregación en un contexto urbano identificado como centro-periferia donde diferentes grupos sociales están separados por las distancias, las clases medias y altas se localizan en las colonias centrales con buena infraestructura y los sectores pobres viven en las periferia; por último, la tercera etapa está relacionada con un padrón urbano actual en el que predominan los "enclaves fortificados", los cuales son espacios privados creados por el temor a la violencia urbana (Caldeira, 2011: 211).

En este último caso, la favela es vista como un espacio estigmatizado, sinónimo de marginalidad y violencia por parte de algunos sectores de la sociedad, por ello, sus habitantes son calificadas como ilegales, informales y en condiciones de precariedad, nunca debidamente reconocidas como producto de una urbanización irregular del territorio, donde el poder político y el capital controlan el espacio de forma fragmentada. La creciente polarización de la riqueza y el poder en nuestras ciudades genera esos espacios fragmentados, fortificados y privatizados con una vigilancia constante de la autoridad (Harvey, 2013: 36).

Mike Davis (2006) considera que la segregación urbana no es un status quo inmutable, sino una guerra social incesante en que el Estado interviene con regularidad en el nombre del "progreso", embellecimiento e incluso en nombre de la justicia social para pobres justificando el rediseño de los límites espaciales en favor de los propietarios de terrenos, los inversionistas extranjeros, la elite con sus casas propias y los trabajadores de clase media (Davis, 2006: 105).

Brasil pasó por un crecimiento demográfico en los últimos años y actualmente enfrenta grandes desafíos en materia de los asentamientos precarios, por ello es importante reconocer que la exclusión social no sólo se refiere a las restricciones en el consumo material, sino también a la falta de acceso a los servicios públicos y a la vulnerabilidad ambiental. Desde una perspectiva política, el gobierno ha implementado políticas socioeconómicas destinadas a la población más pobre para atender la subsistencia precaria en la que se encuentran, a través

de programas de transferencia monetaria como Bolsa Familia (Rolnick y Klink, 2012: 636).

Sin embargo, estas acciones no han resuelto los problemas de exclusión porque las desigualdades no se limitan en los planos materiales y las metas de los individuos, sino también en los planos subjetivos y psicológicos, es decir, son múltiples las dimensiones en los diferentes procesos de las desigualdades sociales que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. Amartya Sen (2008) considera que la cuestión de la renta no puede ser un único factor de análisis de los problemas de la pobreza, ya que si nuestra atención se desvía de una concentración exclusiva sobre la pobreza de ingresos a la idea de privación de capacidades, podemos comprender mejor la pobreza de las vidas y libertades humanas con una base informacional diferente (que abarca ciertas estadísticas que la perspectiva de los ingresos tiende a pasar por alto como un punto de referencia para el análisis de políticas).

En este sentido, la pobreza en la favela puede ser analizada dentro del concepto de "pobreza relativa" propugnada por Townsend (1970 en Ziccardi, 2012: 2), donde el nivel de vida se establece en función de cada sociedad y el tiempo, es decir, las personas deben tener acceso no sólo a ingresos, sino también a los patrones de la vida del universo de la sociedad existentes en ella. Por tanto el rol del ingreso y de la riqueza sigue siendo importante junto con las otras influencias, por lo que debería ser integrado a un panorama más amplio o completo de éxito y privación (Sen, 2008: 35).

Así, el concepto de pobreza relativa ayuda a comprender la pobreza urbana, la cual es distinta de la pobreza rural, ya que en la ciudad tiende a ser menor. Por lo tanto, para la aplicación de las políticas sociales en las ciudades, es necesario reconocer que la escasez de bienes y servicios en los sectores populares, deben confrontar los patrones de vida media, costumbres y hábitos sociales y culturales predominantes en el espacio urbano. (Ziccardi, 1995: 2-3)

La favela se ha convertido en un objeto de análisis de la urbanización informal (Fiori y Brandão, 2012: 3462), como en los estudios de John Turner y William Manguin. El arquitecto John Turner considera que la acción del ocupante es

un elemento importante en la construcción de la vivienda en América Latina dentro de un proceso de autonomía, defendiendo la siguiente hipótesis: "Cuando los moradores controlan las decisiones más importantes y son libres para dar sus propias contribuciones (en el diseño, la construcción o la gestión de sus propios hogares), tanto este proceso como el medio ambiente producido estimulan la producción de bienestar social e individual. Cuando las personas no tienen responsabilidad ni control de las reglas sobre las decisiones clave en el proceso de la vivienda, por otro lado, el ambiente de la vivienda puede convertirse en un obstáculo para la realización personal y una carga para la economía" (Turner y Fitcher, 1972: 241).<sup>15</sup>

Las comunidades en favelas con su enorme capacidad de organización han producido importantes lecciones para los estudiosos del área de planeación urbana, mostrando que la informalidad no es un sector dentro de la ciudad o un segmento, pero si se trata de una parte constitutiva de la ésta. Las transformaciones son muy rápidas no ha acompañado a la dinámica de la ciudad formal, es un espacio en movimiento con cultura e identidad propia, las necesidades más inmediatas determinan el espacio en sí, es una "arena de negociación" (Fiori y Ramirez, 1992: 28). La autora Ann Varley (2013), considera el término de favelización incorrecto pues no todas las favelas son urbanizaciones populares ya que, existen favelas que se tornaron irregulares por la precariedad de la vida de sus moradores.

## **2.5. Habitabilidad y derecho a la vivienda**

El tema de la vivienda involucra cuestiones más complejas que van más allá de una simple proporción de abrigo, los seres humanos necesitan de lugares para protegerse de las condiciones desfavorables climáticas como el frío o calor excesivo, espacios para socializar y ejercitar sus habilidades intelectuales, además de expresar su individualidad y capacidad de vivir colectivamente. La ONU considera que las personas que más sufren con el tema de la vivienda inadecuada son las que habitan en las áreas urbanas del planeta, los cuales son más de 930

---

<sup>15</sup> Traducción propia.

millones de individuos en países en vías de desarrollo representando 42% de la población urbana (Gobierno de Brasil, 2013: 24-25).

El derecho a la vivienda adecuada significa acceso a la infraestructura: red de agua, suministro de energía eléctrica, recolección de residuos, alcantarillado, entre otros. Pero también acceso a las oportunidades de desarrollo humano y económico como trabajo y educación. La valoración de la vivienda y su relación con las necesidades humanas deben de ser comprendidas dentro de un conjunto de factores en el que la residencia esta insertada, es decir deben de analizarse según su contexto. La habitabilidad se trata de un requisito indispensable para la caracterización de la adecuación de la vivienda, y debe ser entendida como la posibilidad para que el ser humano pueda permanecer en ella de forma digna, insertándose dentro del concepto de vivienda adecuada, el cual no puede ser considerado de forma restrictiva, debe ser tratado como un derecho de vivir en un lugar con seguridad y paz (Gobierno de Brasil, 2013: 14). Según Monteiro la vivienda tiene que ofrecer seguridad, salubridad, incluir espacios para el confort o intimidad, protección contra las intemperies y disponer de servicios, materiales e infraestructura adecuada (Monteiro, 2012: 55-56). Para Bonduki (2002) se trata de varios aspectos que interfieren en el confort y en la calidad de vida de los moradores a través de la cobertura de sus necesidades físicas, psicológicas y socioculturales.

La relatora de la ONU Raquel Rolnik (2011) evalúa que existen algunos elementos obvios en la definición del concepto de vivienda adecuada y sus dimensiones como protección contra el frío, lluvia, calor: la casa debe proteger a las personas. Otros aspectos importantes para considerar si la vivienda es adecuada es el aspecto de la infraestructura de los residentes que deben de tener acceso seguro a la red de agua, electricidad, alcantarillado, drenaje etcétera. También el terreno donde está localizada la casa debe ser seguro, sin riesgos de contaminación, además de poseer acceso a equipamientos a la salud, educación, cultura y esparcimiento: la familia necesita de posibilidades de desarrollo económico y social. La ubicación es fundamental para la calidad de vida y acceso a los medio de vida de la familia: transporte rápido y accesible de acuerdo con sus posibilidades. Otra

dimensión muy importante es la asequibilidad (*affordability*) que hace referencia al costo de la vivienda, el cual no puede costar mensualmente o totalmente más de lo que la persona puede pagar (Rolnik, 2011: 37). La elaboración de normas y parámetros para las construcciones de viviendas es de fundamental importancia para la manutención de estándares que posibiliten el habitar una vivienda digna. El entorno de la vivienda es un elemento de gran relevancia el cual incluye servicios urbanos, infraestructura además relaciones de vecindad.

Desde el punto de vista de los derechos humanos el derecho a la vivienda adecuada debe atender a las poblaciones más vulnerables, como las personas que viven en área e riesgo, donde las reubicaciones deben tener como prioridad una buena localización. El elemento localización es central, pues este posibilita que la cantidad de recursos disponibles alrededor de la vivienda movilicen a sus habitantes a luchar por su propia subsistencia. El no cumplimiento de este elemento se trata de una violación a los derechos humanos.

Otro hecho que puede ser considerado en esta discusión es el costo a pagar de la residencia y los gastos que ella implica, como la infraestructura, mantenimiento entre otras cosas. De tal forma que la capacidad de una familia no puede comprometer otros derechos humanos, esto quiere decir que las personas no pueden dejar de estudiar, comer o vestir porque tiene que pagar los costos de la casa. Además, la vivienda es el ítem que genera mayor costo dentro de las necesidades para sobrevivir de una familia brasileña, debido a que es poco accesible a través del mercado privado o por medio de políticas públicas, quedando como única alternativa el recurrir a las favelas como una solución para tener acceso a la vivienda (Maricato, 2008: 20).

El tema de la vivienda adecuada está presente en la Constitución de Brasil de 1988 en su artículo 6°. La vivienda como derecho social fue un paso muy importante porque creo la base jurídica para permitir a los ciudadanos y movimientos sociales el luchar para tener asegurado el acceso a la vivienda. En el año 2005 la *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS) permitió que las poblaciones más vulnerables recibieran atención en las políticas públicas brasileñas, pues estableció dentro de sus objetivos, principios y directrices la

vivienda como derecho y vector de inclusión social (Gobierno de Brasil, 2005). En este contexto es de gran importancia el establecimiento de criterios que determinen lo que es vivienda adecuada, de esa forma el profesor Nabil Bonduck realizó una investigación en conjunto con el equipo de la *Unidersidade Sao Paulo*, estableciendo algunos criterios referentes a la habitabilidad de la unidad de vivienda. Se trata de indicadores que poseen un conjunto de aspectos que interfieren en la calidad de vida y comodidad de los residentes, así como la satisfacción de sus necesidades físicas, psicológicas y sociales. Los conceptos elegidos para el estudio de habitabilidad fueron: confort ambiental térmico, confort ambiental acústico, seguridad del usuario, higiene y condiciones atmosféricas (Buzzar y Minto: 2007; 333).

El indicador de habitabilidad posee el presupuesto de que la vivienda debe conjugarse con el derecho a la ciudad, de esta forma es necesario que la vivienda esté insertada en el tejido urbano de la ciudad a partir de su relación con las redes de infraestructura y posibilitando el acceso a los equipamientos públicos. También es necesario realizar el estudio de implantación urbana de los conjuntos o nuevos asentamientos a través del análisis de la accesibilidad física, que incluya las barreras arquitectónicas, patologías y problemas constructivos que pueden tener en las futuras edificaciones.

## **2.6. Derecho a la vivienda, una perspectiva internacional**

El derecho a la vivienda está reconocido internacionalmente, a través de la legislación internacional de los derechos humanos como un componente fundamental para un estándar de vida adecuado:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

(Naciones Unidas, 1948)

Rolnick (2011: 26) valora que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento post-guerra, considerado de “primera generación”, o sea, existía una gran preocupación por los derechos civiles y políticos, fue solamente en 1966 a través de la votación de un tratado que el derecho a la vivienda surge como un concepto completamente esencial para un nivel de vida adecuado de todos los seres humanos: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es considerado un instrumento de gran valor en la elaboración de parámetros adecuados para el acceso a una vivienda digna, como puede ser observado en su artículo 11, inciso 1º:

§1. Los Estados-partes del presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí propio y para toda su familia, inclusive a alimentación, vestimenta y vivienda adecuada, así como una mejora continua de sus condiciones de vida. Los Estados-partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la consecución de este derecho, reconociendo, en este sentido, la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El artículo demuestra que la vivienda es un derecho humano que implica pensar desde el punto de vista de los documentos oficiales, esto incluye los tratados y convenciones, también se puede mencionar que los países que participan firmando acuerdos y no los cumplen están violando los derechos universales previamente establecidos como ha sucedido en Brasil. Como resultado son establecidos parámetros dentro de un concepto universal, la medida una casa, por ejemplo, no puede ser un concepto universal pues sería algo incoherente, desde la década de 1970 varias conferencias fueron realizadas con el objetivo de encontrar soluciones para mejorar los asentamientos humanos en el planeta, fue lo que ocurrió en Vancouver en 1976, en la Agenda 21 (1992), la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (1996, Agenda Hábitat (1996) y la Declaración del Milenio y Desarrollo del Milenio (2000) (Gobierno de Brasil, 2013: 33). La

conferencia de Estambul en 1986 estableció la Agenda Hábitat, donde se destaca: los principios y objetivos esenciales a la vivienda adecuada para todos como un derecho que debe ser progresivamente asegurado y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos (Lorenzatti, 2001: 5). Es por medio de esta agenda que ONU-Hábitat contribuye para el objetivo mundial de los Sistemas de las Naciones Unidas de reducir la pobreza y promover el desarrollo sustentable, ejerciendo gran influencia e impacto sobre temas relacionados a la vivienda adecuada, dentro de ellos estándares adecuados de necesidades físicas, materiales y emocionales del ser humano (Brasil, 2006: 31).

Las conferencias y los foros de UN-Hábitat son reflejo de que la cuestión urbana y la creciente degradación de la calidad de vida humana, que incluye la vivienda están en el enfoque del Estado-Nación y de la propia Organización de las Naciones Unidas. La conferencia de Hábitat II, fue marcada por el tema de la creciente problemática de la urbanización mundial, agregando en la discusión sectores no gubernamentales a los tradicionales de representación político, técnico y académico, permitiendo la consagración de dos temáticas importantes: la descentralización y el poder local (Antonucci et al., 2009: 4). Por ende, estos eventos no proporcionan sanciones a los Estados por no cumplir sus compromisos previamente asumidos, pero crea la posibilidad de construir una opinión pública en relación a temas que son de interés de la población como la vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sustentables.

La Agenda Hábitat, al tratar el tema de la vivienda para todos, afirma el siguiente compromiso:

“Reafirmamos nuestra determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales. A ese respecto, reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar las viviendas y los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, que nadie sea objeto de discriminación en materia de vivienda y



seguridad jurídica de la tenencia. Cumpliremos y promoveremos ese objetivo de modo plenamente acorde con las normas de derechos humanos”

(United Nations, 1996: 24).

También de acuerdo con la Agenda Hábitat:

“Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas”

(United Nations, 1996: 7).

Para Wilhem la Conferencia tuvo grandes contribuciones que revelaron el proceso histórico de transición que pasa la humanidad, donde existe la discontinuidad y rompimiento de múltiples estructura políticas, abriendo perspectiva de un siglo XXI renovado, urbanizado y negociando un nuevo contrato social en el rol del Estado, sector privado y sociedad civil (en Antonucci et al. 2009: 5). La Agenda Hábitat permitió la actualización de temas importantes sobre la vivienda, además de la construcción de nuevos paradigmas posibilitando una reorientación en la línea de acción de los órganos y agencias de cooperación internacional.

El carácter participativo y democrático del Hábitat II, permitió una nueva formulación del rol del Estado, y su relación con temas importantes como la ciudadanía, el derecho a la vivienda y a la ciudad, democratización y descentralización del Estado y, el empoderamiento del gobierno local en las políticas públicas. A pesar de todos estos avances en acciones para combatir el enorme crecimiento de la pobreza en las ciudades y sus asentamientos precarios todavía existe un cuadro crítico y problemático para la mayoría de la población del planeta. Raquel Rolnik argumenta que cerca de un millón de personas alrededor del mundo viven en condiciones de vivienda precaria en favelas o asentamientos humanos informales, muchos localizados en áreas de riesgo o de deslizamientos de tierra, esas personas no poseen vivienda con acceso a infraestructura básica e instrumentos para acceder ejercer su ciudadanía (Rolnik, 2009).

El documento *Enabling Shelter Strategies: Review of experience from two decades of implementation* (2006) realizó un análisis de los 20 años de influencia de la conferencia de Estambul y sus efectos en los países participantes, revelando que muchos gobiernos locales y nacionales pasaron a debatir las necesidades habitacionales de la población más pobre, a pesar de la imposición de los programas de ajuste estructural exigidos por el Banco Mundial (2015), a finales de los años 80 e inicios de los 90's, que afectaron los costos de la vivienda y la posibilidad de cumplir con la Agenda Hábitat. En el caso de Brasil el documento realiza elogios a la creación de la ley conocida como el *Estatuto da Cidade*, aprobado después de muchos años, y el *Plano de Ação de Combate a Pobreza* creado por la secretaría nacional de vivienda (UN-Hábitat, 2006: 28).

## SEGUNDA PARTE. URBANIZACIONES POPULARES Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN BRASIL

### III. Marco legal y política urbana

#### 3.1 El *Estatuto da Cidade* y los Planes Directores

Durante la década de 1980, tras el fin del régimen militar, Brasil había pasado por un intenso proceso de industrialización y urbanización, acompañado del incremento de las desigualdades sociales y la aparición de los problemas de la falta de vivienda. En los últimos 20 años, la reforma urbana fue retomada en el país y la política pública se volvió más compleja con la multiplicidad de actores y espacios de decisión y deliberación por lo que entró en vigor una nueva modalidad de acción y participación ciudadana que permitió una alianza urbana (Dolabela Pereira, 2007: 335).

La Constitución Federal de 1988 generó nuevamente el debate de la reforma urbana, este espacio al debate fue de gran importancia para la actuación y la articulación del Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Los artículos 182 y 183 de la Constitución utilizan parte de la propuesta de una iniciativa popular formulada por el MNRU el cual estableció que la propiedad y la ciudad deben cumplir una función social, pero se definió que el Plan Director establecería que la propiedad serviría al interés colectivo (Ferreira, 2011: 46).

En los años 90', la planificación urbana brasileña estuvo marcada por la necesidad de seguir las normas establecidas en la Constitución, además de la elaboración de planes. Los técnicos estaban involucrados en el área de la planificación urbana junto con líderes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, profesores, autoridades públicas, entre otros, teniendo como resultado la aprobación de la ley federal N° 10,257, llamada *Estatuto da Cidade* (EC), el 10 de julio de 2001, la cual regula los artículos constitucionales (182 y 183) en materia de política urbana.

El artículo 182 establece que la política de desarrollo urbano sea responsabilidad del gobierno municipal con el objetivo del desarrollo de las

funciones sociales y el bienestar de los habitantes y, el artículo 183 se refiere a la adquisición de la propiedad por el ocupante del inmueble urbano que lo utiliza como vivienda con su familia. Uno de los instrumentos centrales del *Estatuto da Cidade* es la definición del Plan Director considerándolo como instrumento básico de la política de desarrollo urbano y la expansión urbana.

El objetivo del Estatuto es establecer normas de orden público e interés social que rigen la propiedad urbana a favor del bien colectivo, la seguridad, el bienestar y el equilibrio ambiental, así como ordenar el pleno progreso de las funciones de las ciudades y el desarrollo urbano. La cuestión más importante es la propiedad privada y la ley pretende definir la propiedad urbana de modo que las empresas no constituyan un obstáculo al derecho de la vivienda para la mayoría de la población, evitando la segregación, la exclusión y la desigualdad social (Maricato, 2013).

El Estatuto exige la creación de planes directores para las ciudades con más de 20 mil habitantes. Dicho plan es aprobado por la cámara municipal (ayuntamiento) siendo un instrumento para el desarrollo y el crecimiento urbano, pero para que la elaboración del plan se dé, se requiere de la participación de la población a través de una consulta pública y la divulgación publicitaria, permitiendo el libre acceso al documento, por ello, es necesario que los reglamentos presupuestales contemplen las directrices establecidas en el plan director (Duarte, 2007: 96-97)

Harvey (2013), en su libro *Ciudades rebeldes* realiza un análisis de las ideas de Lefebvre que muestra la importancia de la participación popular en las decisiones públicas, y retoma la Constitución brasileña como referencia, pues en ella son valorados el derecho a la ciudad y el fortalecimiento de la movilización popular. El caso más famoso de la participación popular de Brasil es el que ocurrió en la ciudad de Porto Alegre, donde a través del presupuesto participativo los residentes forman parte y ejercen presupuestos municipales asignados mediante decisiones democráticas. Este instrumento es importante a la luz de la neoliberalización del capitalismo internacional de la década de 1990, y frente a la constante amenaza a la calidad de la vida de la población (Harvey, 2013: 8-9).

En una encuesta realizada por el Observatorio de la Metrópolis (2011) se nota en el período 2001-2009, el esfuerzo de planificadores urbanos y movimientos sociales en desarrollar una estrategia para promover procesos participativos en la elaboración y revisión de planes directores. Sin embargo, se encontró que los planes tampoco estaban en armonía con el *Estatuto da Cidade* (Santos y Montandon, 2011: 45).

Según Maricato (2010), el *Estatuto da Cidade* no ha sido suficiente para resolver los problemas estructurales de la sociedad brasileña pues el derecho a la vivienda y a la ciudad sigue ejerciéndose de manera desigual. Se esperaba que el *Estatuto da Cidade* fuera a contribuir de manera significativa al proceso de desarrollo urbano y en lo que se refiere a la promoción de vivienda pero lo que ocurrió fue la incorporación parcial del Estatuto en los planes directores municipales.

El arquitecto y urbanista Flavio Villaça (2012) considera que el Estatuto creó dificultades para la aplicación del artículo 182 de la Constitución, volviéndose una ley que regula otra ley para cumplir la ilusoria creencia de una nueva ley examinada y completa que evitaría dudas, distorsiones, abusos y sería más fácil su comprensión, aplicación y supervisión (Villaça, 2012: 2). El autor considera que el Estatuto deja dudas en temas importantes como la "función social de la ciudad y de la propiedad urbana" pues se trata de conceptos fundamentales. También existen principios y conceptos que ya forman parte de la constitución federal, estatal e incluso en las leyes orgánicas municipales (Villaça 2012: 3).

Rolnick (2011) considera que el *Estatuto da Cidade* es resultado de un proceso social de construcción de la cultura de los derechos en Brasil, donde el movimiento de reforma urbana junto con la lucha por el derecho a la ciudad, incluyendo el derecho a la vivienda, fueron de fundamental importancia ya que fungieron como elementos centrales en el modelo de urbanización brasileño. Dicho movimiento estuvo compuesto por amplios contingentes de pobres migrantes que provenían de zonas rurales y pequeñas ciudades del país (Rolnick: 2011, 2). Así, el *Estatuto da Cidade* es una prueba de que la organización social en América Latina ha sido un componente clave en la construcción del espacio, sobre todo en lugares

donde un gran número de familias viven en situación precaria y en las favelas, tales como: madres solteras, empleados, personas sin hogar, entre otros (Ziccardi, 2008c: 56-57).

Entonces, ésta ley resulta un logro social de muchas décadas de luchas sociales, y su historia representa un ejemplo de persistencia y determinación. También es muestra de cómo diversos estratos sociales (instituciones profesionales, sindicatos, académicos, organizaciones no gubernamentales, congresistas y alcaldes progresistas) pueden persistir durante muchos años en la defensa de una idea y llegar a él, incluso en un entorno difícil. El Estatuto sale al encuentro, a través de un enfoque holístico, de diversos aspectos del gobierno democrático de la ciudad, la justicia urbana y el equilibrio medioambiental, permitiendo que la cuestión urbana esté presente en la agenda política nacional del país, el cual hasta hace poco tiempo era dominado por la cultura rural (Maricato, 2010: 5)

Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución brasileña de 1988, fue promulgada en un momento de aumento de las fuerzas sociales que lucharon por la democratización del país, asegurando que las autoridades municipales tuvieran la facultad de definir el uso y la ocupación del suelo urbano, por tanto el *Estatuto da Cidade* reforzó esta orientación autónoma y descentralizada (Maricato, 2010: 6). Ello fue resultado de un largo proceso con muchos enfrentamientos y confrontación de intereses divergentes que se inició en la primera mitad del siglo XX, se destaca la participación del Movimiento Nacional de Reforma Urbana, que reunió a: movimientos sociales de vivienda, transporte y saneamiento; asociaciones de profesionales como arquitectos y abogados; miembros de la Iglesia Católica que egresaron del movimiento religioso llamado teología de la liberación; servidores públicos; alcaldes y parlamentarios progresistas (Maricato, 2010: 16).

A razón de lo anterior se presenta a continuación algunas directrices resumidas y comentadas por Barros *et al.* (2010, 91-93) sobre el *Estatuto da Cidade*:

- I. *Garantía del derecho a ciudades sustentables*: las generaciones actuales y futuras tienen derecho a la tierra, equipamiento urbano, etcétera;
- II. *Gestión democrática*: la formulación y seguimiento de proyectos, realizados directamente por el pueblo o por las asociaciones representativas en todas las etapas de la planificación urbana, desde de la formulación de los proyectos hasta su ejecución;
- III. *Cooperación*: se relaciona con la participación de diversas instancias de gobierno, el sector privado y los sectores de la sociedad;
- IV. *Planeación, desarrollo de las ciudades y distribución espacial de la población*: la intención es prevenir y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;
- V. *Suministro de equipamientos urbanos y comunitarios*: deben ser públicos, así como los servicios y el transporte;
- VI. *Ordenación y control del uso del suelo, a fin de evitar*: la utilización indebido de la propiedad urbana; compatibilidad de usos en las inmediaciones; entrega y uso del suelo y el uso de bienes raíces y sus impactos negativos en la estructura urbana; la especulación que puede afectar el desarrollo urbano y la buena calidad del medio ambiente;
- VII. *Integración y complementariedad entre las actividades urbanas y rurales*: teniendo como objetivo el desarrollo de la ciudad y su área de influencia.
- VIII. *Adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios, así como la expansión urbana compatible con los límites de la sostenibilidad social, ambiental y económica*: se trata del permiso para instalar equipamientos y servicios.
- IX. *Distribución equitativa de beneficios y cargas derivadas del proceso de urbanización*;
- X. *Adecuación de los instrumentos de la política económica, fiscal y financiera, y los objetivos de gasto público de desarrollo urbano, con el fin de favorecer las inversiones que producen el bienestar general*;
- XI. *Rescate de las inversiones del gobierno que han llevado a la recuperación de la propiedad urbana*;

- XII. *Protección, conservación y restauración del medio ambiente natural y construido del patrimonio cultural, histórico, artístico, arqueológico y paisajístico;*
- XIII. *Audiencia del gobierno municipal y de la población interesada:* siempre se aplicará a alguna empresa que podría amenazar el contexto ambiental y social de los alrededores;
- XIV. *Regularización de tierras y urbanización de las zonas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización;*
- XV. *Simplificación de la legislación de parcelamiento, uso y ocupación de la tierra y de las normas idílicas:* reduciendo los costos y aumentando la oferta de viviendas.
- XVI. *La igualdad de condiciones para las empresas públicas y privadas y la promoción de actividades relacionadas con los agentes de procesos de urbanización, atendiendo al interés social.*

Por otra parte, Duarte (2007: 95) menciona que el *Estatuto da Cidade*, como mecanismo de gestión democrática, establece algunos instrumentos de participación social durante el proceso de planificación urbana, tales como conferencias y concejos. En donde, las conferencias tratan cuestiones importantes para los municipios que entran en los diversos debates de seguimiento de la sociedad, más allá de los miembros de las agencias estatales y municipales. En las conferencias son elegidos los delegados, que propone el consejo. Los consejos municipales cuentan con representantes del gobierno y de la sociedad civil que acompañan, controlan y supervisan la aplicación de la planificación urbana. Por último, está la audiencia pública obligatoria para que la ley municipal que establece el plan maestro sea validada.

En Brasil, la ciudadanía se presenta fraccionada pero los movimientos como el de la Reforma Urbana, que contribuyó a la creación del *Estatuto da Cidade*, representaron un gran logro democrático en términos de la lucha del derecho a la ciudad y la vivienda mediante tres acciones que parten desde abajo: a) establecimiento de instrumentos que motivan la ocupación y uso del suelo; b)



aumento de posibilidades de regularización de las posesiones urbanas; c) participación ciudadana directa en los procesos de toma de decisiones sobre el destino de la ciudad.

Después de la aprobación del *Estatuto da Cidade* en 2001, los municipios brasileños se han convertido en protagonistas de las políticas de desarrollo y de gestión urbanística, eligiendo el Plan Director como principal instrumento de la política de desarrollo y expansión urbana (Santos, Junior et al., 2011: 13). Los municipios realizaron un esfuerzo para desarrollar sus Planes Directores, fue un momento en que los principales programas nacionales de inversión e infraestructura urbana todavía no estaban instituidos como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)<sup>16</sup> además del *Programa Minha Casa y Minha Vida*.

El Plan Director, el *Estatuto da Cidade* y la Constitución Federal permitieron el fortalecimiento de: una gestión democrática; la función social de la ciudad y de la propiedad, generando con ello la inclusión territorial así como la reducción de las desigualdades presentes en las ciudades brasileñas mediante la regularidad de la tierra y el mejoramiento ambiental (Santos Junior, y Anne Silva, 2011:13). Los planes directores municipales son leyes para ser votados por los ayuntamientos de cada municipio, los cuales debían revisarse o desarrollarse hasta 2006, sin embargo, lo que ocurrió es que carecen de ellos pues gran parte de los municipios no cuentan con cuerpo técnico calificado y/o carecen de recursos para realizar dichos planes.

Además, un elemento importante es la implementación de una gestión democrática y participativa, un caso muy conocido es el Estado de Rio Grande do Sul, que tiene la ciudad de Porto Alegre, un ejemplo muy debatido en la literatura académica y política por sus éxitos pues consiguió formar un gobierno municipal eficiente, donde la piedra angular de la administración pública fue la amplia participación de los residentes en las decisiones de la ciudad (Baiocchi, 2004: 57).

Por desgracia, aunque el Estatuto había contribuido a mejorar los problemas urbanos en Brasil, investigaciones coordinadas por el Observatorio de las

---

<sup>16</sup> Es un programa creado en 2007 por el gobierno federal de Brasil, consiste en un conjunto de políticas económicas que tiene como principal objetivo el crecimiento económico del país. Éste programa realiza sus inversiones principalmente en infraestructura, vivienda, transporte, entre otros.

Metrópolis demuestran que el éxito cuantitativo de los Planes Directores Municipales había sido positivo, pero como estrategia de desarrollo urbano resulta ser deficiente pues los procesos de elaboración participativa revelan enormes dificultades de continuidad cuando se producen cambios de gestión municipal, reflejándose en una debilidad en el pacto social para el desarrollo urbano (Santos Junior y Montandon, 2011: 45).

### **3.2. Planes Directores y derecho a la Vivienda**

La cuestión de la vivienda es un antiguo debate, porque se trata de un derecho básico de fundamental importancia en la ciudad para el desarrollo de los habitantes. También, la vivienda constituye un elemento de “mínimo social”, el cual habilita a los individuos y grupos sociales a tomar otras decisiones o a desarrollar sus capacidades (Cardoso, 2009: 1). El derecho a la vivienda se convirtió en un derecho humano universal en 1948 por la Declaración Universal de los Derechos Humanos reafirmando en 1996 con la Declaración de Estambul, donde los gobiernos nacionales ratificaron su compromiso con la completa y progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada.

En consecuencia, se estableció como meta universal el garantizar "vivienda adecuada para todos y que los asentamientos humanos sean más seguros, saludables, agradables, equitativos, productivos y sustentables" (ONU en Cardoso, 2009: 1), sin embargo, a pesar que éste derecho social fue reconocido oficialmente en Brasil en el año 2000, contenido en la enmienda constitucional N° 26/2000, es necesario ir más allá del solo reconocimiento del derecho, por esto Cardoso menciona que para que tenga eficacia jurídica y social se requiere una *acción positiva* por parte del Estado a través de la implementación de la política pública.

Brasil es un país de proporciones continentales, de gran potencial económico, pero con enormes problemas de pobreza urbana y exclusión social. Los reportes estatales de evaluación de los planes directores revelan que hasta las ciudades pequeñas poseen asentamientos precarios, millones de personas están excluidas del acceso a una vivienda digna, según el Ministerio de las Ciudades en

2010, el país tenía un déficit de 6 millones 940 mil viviendas<sup>17</sup>, concentradas en las áreas urbanas principalmente (*Ministério das Cidades*, 2010). Los informes estatales de Evaluación de los Planes Directores revelan que hasta las ciudades de pequeño porte en Brasil poseen asentamientos precarios. En 2003, con la creación del Ministerio de las Ciudades, el Estado comenzó a poner el tema de la vivienda en el ámbito de las prioridades, lo que constituyó un marco de medidas jurídicas, administrativas y financieras compatibles con la magnitud del problema permitiendo un debate democrático (Cardoso y Silveira, 2011:101). Uno de los mayores avances alcanzados se destaca la creación de la política nacional de vivienda a través del *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS) y la aprobación del proyecto de ley que creó el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS). El Ministerio de las Ciudades fue un importante avance para la organización del marco institucional, gestión de recursos y estructuración de la política urbana.

El Ministerio de las Ciudades y el SNHIS representarán un nuevo arreglo institucional para enfrentar la dificultades habitacionales en Brasil, cuyos principios fundamentales se basaron en el fortalecimiento del pacto federativo por medio de la integración entre las políticas federales, estatales y municipales, así como la participación social de los órganos colegiales, el Consejo de las Ciudades (ConCiudades) y el Consejo Gestor del *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS), los cuales están constituidos por segmentos del poder público y de la sociedad civil organizada con representantes de movimientos populares (Holanda, 2011: 17).

El establecimiento del SNHIS representó un avance importante en la política nacional, sin embargo, los municipios pequeños se enfrentan a graves dificultades para recaudar fondos y poner en práctica las inversiones en el sector de la vivienda, a pesar de un panorama nacional aparentemente favorable hacia acciones que permitan la mejora de las condiciones de vida en las ciudades (Holanda, 2011: 18). Para el acceso a la vivienda según el Ministerio de las Ciudades es necesario adherirse al SNHIS y que así los municipios puedan recibir recursos para el área de

---

<sup>17</sup> Dicha cifra puede asociarse a los más de 11 millones de personas que habitan éstas viviendas precarias.

vivienda, pero los municipios presentan problemas para cumplir estas reglas, prueba de ello es que 11 municipios del Amapá no están registrados al SNHIS, además de que no todos tienen sus planes directores aunque tenían como fecha límite el 2006 para ser presentados.

La política nacional de vivienda y los planes directores tienen un elemento importante de análisis que se relaciona con la cuestión de la tierra. Sin embargo, los planes directores parecen ser un conjunto de intenciones, directrices e indicaciones orientados por el *Estatuto da Cidade*, que no incorporan elementos necesarios para la promoción y regulación al acceso de la vivienda, tal es así que un análisis de los planes directores de las 27 capitales brasileñas se verificó que dichos planes no definían instrumentos específicos destinados a la producción de viviendas a precios razonables, además, las directrices que abordan los programas específicos de urbanización de favelas y regularización de parcelas son insuficientes (Cardoso y Silveira, 2011: 109-114).

Además, los instrumentos de participación no siempre se perpetúan porque con los cambios de gobierno a cada 4 años no siempre brinda continuidad a las acciones del gobierno anterior, ni tampoco se reflejan dichos instrumentos en planos directores que expresen la construcción de un pacto social para el desarrollo urbano o en planes que estén en plena armonía con el *Estatuto da Cidade* (Santos y Montandon, 2011: 45).

Brasil construyó su cultura de los derechos a través de los movimientos de reforma urbana, la lucha por el derecho a una vivienda adecuada y la ciudad eran bastante fuertes encontrándose en oposición a una urbanización excluyente. Sin embargo, la aplicación del *Estatuto da Cidade* y sus planes rectores ha dejado mucho que desear desde su promulgación en 2001 ya que el diseño, implementación, interpretación y aprobación del *Estatuto da Cidade* ha sido una historia de disputa entre diferentes proyectos de reforma urbana en Brasil (Rolnick, 2012).

Ziccardi (2000: 70) considera que la participación popular directa es un elemento importante en la planificación de las ciudades dado que la participación ciudadana se distingue por la intervención de las personas en las actividades

públicas que representan los intereses individuales. Sin embargo, este proceso no prevaleció en todo Brasil porque el país tuvo dificultades en romper con los procesos tradicionales, así, la transición democrática en Brasil se produjo a través de un pacto restringido, entre élites, que conservaron las reglas del juego de representación de intereses, reproduciendo la tradición de los mandatos individuales articulados en redes y la maquinaria político-electoral fuertemente entremezclados con la máquina del Estado (Rolnick 2009: 40).

Una de las mayores expectativas del *Estatuto da Cidade* fue la creación de los planes directores, pues se esperaba que los temas de desarrollo urbano y la promoción del acceso a la vivienda serían valorizados. La investigación coordinada por el Observatorio de las Metrópolis (2011) muestra que los planos directores post-*Estatuto da Cidade* poco o nada avanzaron en el acceso a la tierra urbanizada, a pesar de que en la mayoría de los planes se han incorporado los principios y directrices del Estatuto. También, la misma investigación deja ver que pocos planes ofrecen orientación para que el gobierno municipal promueva acciones, agilicen o faciliten la regularización de la tierra colectiva a través de usucapião especial<sup>18</sup> como es el caso de los planes de los municipios de Macapá y Boa Vista, así como una serie de planes de los Estados de Pará y Río de Janeiro (Oliveira y Biasotto, 2011: 93).

Los planes directores fueron un gran avance democrático, pero la gran dimensión territorial de Brasil necesita que los municipios sean vistos dentro de sus realidades geográficas, físicas y culturales, además, debido a que los instrumentos de la política de la tierra en general no fueron reglamentados por los planes directores y la política de vivienda es que no poseen instrumentos para garantizar recursos exclusivos para la vivienda de interés social y otras finalidades de distributivas, tales como: la urbanización de asentamientos, construcción de vivienda popular, regularización de la tierra y mejoramiento de los asentamientos precarios o favelas. (Santos, Junior y Montandon coord., 2011)

---

<sup>18</sup> Es entendida como una manera de adquirir o perder el derecho a la propiedad, conforme el Art. 183 de la constitución brasileña de 1988, aquel que posee un área urbana por 5 años ininterrumpidamente sin oposición, utilizándola él mismo o su familia, adquirirá el dominio siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

### 3.3. Política Urbana

#### 3.3.1. Los procesos de planificación urbana en Brasil

Fue en el siglo XX que la planificación urbana pasó a ser efectivamente un instrumento de la política económica, los primeros debates sobre técnicas de planificación se produjeron en la década de 1920, principalmente durante la Segunda Guerra Mundial. Como política pública, la planificación urbana es un conjunto de medidas adoptadas para atender los objetivos deseados, teniendo en cuenta los recursos disponibles y los factores externos que pueden influir en este proceso. Varias ciudades brasileñas en el siglo XX tuvieron intentos de ordenamiento territorial y planeación para su crecimiento físico y económico, como las ciudades de Porto Alegre, Curitiba y Sao Paulo que generaron propuestas innovadoras.

Históricamente, la planificación urbana en Brasil, se inició en el gobierno de Joao Goulart en 1963 durante el Seminario de Vivienda y Reforma en Río de Janeiro, al año siguiente, en 1964 se da inicio a la dictadura militar poniendo fin a los principios democráticos del país (Ziccardi, 1983). La planificación llegó a establecer una relación íntima con el autoritarismo cuyo objetivo básico fue crear una política centralizada, en este sentido, el *Banco Nacional de Habitação* (BNH) fue fundado representando parte de este proceso.

De esta manera, los planes de desarrollo de los gobiernos municipales se vieron obstaculizados por la centralización del gobierno federal, el país se enfocó en la intensificación de la industrialización, por otra parte el modelo de desarrollo apostó por la concentración urbana, favoreciendo las grandes ciudades por ofrecer mano de obra barata, abundante y semi-especializada. Tales estrategias fueron apoyadas por las políticas económicas para fomentar el ahorro y, por otro lado, el aumento del salario era inferior al aumento en los precios (Gouvea, 2005).

En 1973, fueron creadas 8 regiones metropolitanas en el país mediante la Ley Complementaria N°14, al año siguiente se creó la *Comissão Nacional da Regiões Metropolitanas e Política Urbana* (CNPU) con el objetivo de hacerse cargo de la dirección de las regiones metropolitanas. En 1989, durante el gobierno del presidente Figueiredo se instituyó el *Conselho Nacional de Desenvolvimento*

*Urbano* (CNDU<sup>19</sup>), posteriormente se fundó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente en 1985, la cual surgió como un intento de tener un organismo responsable de las políticas de saneamiento, vivienda, medio ambiente, desarrollo urbano y transporte público, pero, el estímulo a la creación de nuevas instituciones no ayudó a coordinar las actividades gubernamentales en el espacio urbano. (Gouvea, 2005).

Fue en 1988 con la Constitución de la República Federativa del Brasil, que la planificación urbana surgió representando un instrumento de participación gubernamental. Asimismo, es importante retomar los artículos 182 y 183 que se refieren a la política urbana, puesto que recuperan el papel de la administración local al determinar la ejecución de la política de desarrollo urbano por los municipios, es así como se hizo un esfuerzo por democratizar el Estado brasileño a través de un proceso de descentralización mediante la promoción de una mayor autonomía de los municipios.

En 2003 fue creado el Ministerio de las Ciudades durante el primer mandato del presidente Luis Ignacio Lula da Silva para representar un nuevo momento de la política urbana brasileña, con la valoración de los problemas de vivienda y saneamiento, que según Maricato (2010: 19) anteriormente estuvo sin cambios relevantes por casi 24 años, como resultado inmediato de los cambios promovidos por el gobierno de Lula da Silva en 2004 fue creado el Consejo de las Ciudades, también se aprobó la ley federal que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS) y el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS).

En 2007, durante el segundo mandato del presidente Lula, fue puesto en marcha el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC)<sup>20</sup> para reanudar las inversiones en materia de vivienda, en 2009, también se puso en marcha el

---

<sup>19</sup> Actuó según una lógica de planeación adaptativa, es decir, atendiendo a solicitudes puntuales de Estados y municipios que buscaban, a través de líneas específicas de financiamiento, recursos para proyectos vinculados a programas considerados prioritarios (Gouvea, 2005).

<sup>20</sup> CAP-O Program por sus siglas en portugués (también conocido como CAP ) lanzada el 28 de enero de 2007 es un programa del gobierno federal de Brasil que implica un conjunto de políticas económicas con el objetivo de acelerar el crecimiento económico de Brasil .

*Programa Minha Casa Minha Vida*<sup>21</sup> cuyo objetivo fue financiar más de un millón de viviendas a través del sector privado. A pesar de todas las inversiones y la euforia que acompañó la llegada al poder del Partido de los Trabajadores, la pobreza junto con el desempleo, la formación de favelas y los habitantes de la calle aumentaron en Brasil, de igual forma la deuda pública se incrementó en el país y se convirtió en un gran desafío para superar "las consecuencias de 25 años de neoliberalismo" (Maricato, 2010: 21).

### **3.3.2 El federalismo en Brasil y el proceso de descentralización**

El proceso de construcción del Estado-nación, en algunas federaciones, se llevó a cabo entre un pacto de normas homogéneas nacionales, en el caso brasileño la administración y la política, desde la proclamación de la República y de acuerdo con las Constituciones, se empieza a basar en una federación de Estados autónomos a diferencia del Estado unitario durante el período Imperial. El federalismo se caracteriza por una estructura de gobierno descentralizada y el régimen unitario de gobierno es centralizado, el caso de Brasil se inspiró en la Constitución de los EE.UU, aunque existen diferencias: "en éste país (Estados Unidos) hubo una "agregación" de Estados preexistentes e independientes, en Brasil ocurrió una "segregación" con un Estado unitario que se descentralizó y generó Estados miembros" (Porto 2002: 14).

Chelala señala algunas diferencias en la formación del federalismo brasileño, discutidas por Nonato y Cataia, las cuales son: I) un federalismo "progresivo" o "constructivo" típico de los Estados Unidos y, más recientemente, del movimiento por la unificación de Europa, caracterizada por presentar un movimiento de "abajo hacia arriba"; II) un federalismo "defensivo" o "perverso", típico de las naciones multiétnicas europeas (ex-Yugoslavia, por ejemplo), en las que la unidad se mantiene a la fuerza; y, finalmente, iii) un federalismo brasileño, considerado como "pragmático" o "reactivo", que aparece en los años 80' con un discurso

---

<sup>21</sup> "Minha Casa Minha Vida" es el nombre de un programa de vivienda del Gobierno Federal de Brasil anunciado el 25 de marzo de 2009, que es la financiación de viviendas para familias de bajos ingresos.



antiautoritario y enfocado en la reforma constitucional, en este caso, el federalismo surge como sinónimo directo de la descentralización y la democratización (Chelala, 2008: 95).

La federación es una forma de Estado donde el gobierno central se reconcilia con una multiplicidad de formas territoriales, las cuales gozarán de autonomía administrativa y financiera. Actualmente, la República Federativa del Brasil está compuesta por 26 Estados y un Distrito Federal con tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y que cuentan con una estructura de gobierno como la Porto describe a continuación:

“La estructura de los gobiernos estatales se asemeja al gobierno federal, pero varía de acuerdo a las Constituciones de cada uno. Cabe destacar la importancia de las diferencias regionales, de las empresas estatales y del sistema financiero del Estado para la formación y organización espacial y para las relaciones federativas entre los gobiernos subnacionales hasta la década de 1990” (Porto, 2002: 15).

En la organización federal del gobierno es defendida por lo menos uno de los tres siguientes principios: a) la distribución eficiente de los recursos nacionales; b) aumento de la participación de la sociedad en la política; y c) preservación de las libertades básicas y los derechos individuales de los ciudadanos. Según Barbosa (2002) la asignación eficiente de los recursos se lograría mediante la descentralización de la producción de bienes y servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno, además de la existencia de múltiples niveles de gobierno a favor de una mayor participación política de la sociedad, esto, a través de la elección de sus representantes en la legislatura y los ejecutivos locales.

En este contexto, la autonomía tiene como fundamento la difusión de diversos centros de poder con el apoyo de la soberanía popular y el control mutuo. La autonomía existe mediante el autogobierno, la auto-organización y la auto-administración en cada unidad federal, dicha auto-organización ocurre cuando el ente federado elabora sus propias leyes, respetando los principios generales de la

Unión, por otra parte, la capacidad de cada unidad territorial de organizarse a través de las elecciones de acuerdo con las disponibilidades constitucionales se denomina autogobierno. La autoadministración, según Braz (en Gouvea, 2005: 55) se produce cuando las unidades de la Federación presentan una estructura organizativa compatible con los requisitos administrativos, legislación adecuada al funcionamiento de esa estructura administrativa y capacidad de manejar sus negocios, recolectando y aplicando los impuestos de su competencia.

Gouvea (2005: 57) realiza un relato de la historia del federalismo nacional, el cual muestra como Brasil experimentó dos modelos de federalismo a lo largo del siglo XX: a) descentralización excesiva y descoordinada durante la Primera República, sinónimo de oligarquía; b) centralización autoritaria, durante el *Estado Novo* y el régimen militar. Hasta 1980, el país siguió una fuerte tendencia centralizadora, pero, con el proceso de democratización del país que puso fin al régimen militar y la creación de la Constitución Federal en 1988, se promovió una descentralización gradual, así como la proliferación de municipios, por ello, entre 1980 y 2001 se crearon 1,570 nuevos municipios en Brasil, pasando de 3,591 a 5,561. En consecuencia de la proliferación de municipios que se motivaron para captar recursos surgió La enmienda Constitucional N°15 el 12 de septiembre de 1996, la cual pasó a exigir el "Estudio de Viabilidad Municipal", reduciendo la creación de municipios.

La Constitución de 1988 reconoce a los municipios como entidades federales, por lo que la Unión se compone de Estados autónomos y ellos mismos albergan municipios autónomos, de esta forma el conjunto de Estados y municipios constituye así la República Federal (Gouvea, 2005: 81). En este contexto, la *União*<sup>22</sup>(o Nación por su significado al español) tiene una gran capacidad de iniciativa en la política pública brasileña, Arretche (2010) considera la idea de que la intervención federal en la política local tiene raíces profundas en la historia brasileña, la cual es fruto de la herencia de la vieja República como la forma más eficiente para "proteger" a los ciudadanos de élites políticas atrasadas y corruptas.

---

<sup>22</sup> *União* es la persona jurídica de derecho público que es representante del gobierno federal en el ámbito interno y de la república federativa de Brasil en el ámbito externo.

En la nueva Constitución brasileña, el artículo 1º establece que la República Federal está formada indisolublemente por la unión de Estados, municipios y el Distrito Federal. Los municipios son considerados miembros de la federación, sin subordinación de la *União* o de la entidad federativa, y sólo deben obediencia a la Constitución y a su Ley Orgánica. Por tanto Gouvea (2005: 82) indica que “en medida en que se rigen las competencias tributarias en Brasil, es decir, fijadas por la Constitución Federal, ni a la *União* ni a los Estados se les permite determinar qué impuestos pueden ser creados y recaudados por los municipios, por lo tanto, los miembros de la federación sólo pueden crear y elevar los impuestos que fueron adoptados por el documentos constitucional.”

Las constituciones de los Estados y las leyes orgánicas municipales deben respetar con varias condiciones de la Constitución de 1988, entre ellos la proporcionalidad del número de concejales en relación con la población de cada municipio, además, es de competencia municipal la promoción del ordenamiento territorial mediante la planeación y control del uso del suelo, así como la creación, organización y abolición de los distritos. Los municipios poseen autonomía política, administrativa y financiera, pero no tienen autonomía constitucional en la misma dimensión que los Estados, pues se rigen por leyes orgánicas sin poder constitucional, asimismo carecen de representantes en el Senado y tampoco los Estados disponen de un cuerpo de representantes de los municipios.

El proceso de formación y desarrollo del Estado brasileño, tal vez tenga en la descentralización versus la centralización uno de los mayores desafíos. La extensión territorial brasileña ha puesto de manifiesto las contradicciones, ya que la descentralización de ciertas políticas puede ser positiva para los municipios más estructurados y negativa para aquellos que no son capaces de responder a los servicios públicos reservados por la Constitución, tal factor puede ser comprobado a través del evidente desglose territorial de políticas, programas y proyectos.

En la década de 1980, el país experimentó un proceso de redemocratización de su sistema político, sin embargo, la heterogeneidad regional no ha sido respetada y es notable que la cuestión regional no se ha convertido en una política fundamental (Grossi, 1989: 73). Como resultado, el rápido crecimiento de las

ciudades trajo una serie de problemas que la *União* no ha sido capaz de resolver, por ello las carencias del Estado han sido resueltas por los gobiernos locales en Brasil (Balbo, 2003: 59).

Una interpretación detallada del funcionamiento de la federación brasileña y la implementación de políticas descentralizadoras, demuestra el gran poder de iniciativa de la *União* ya que la legislación nacional limita el poder de los ingresos fiscales y los gastos de los gobiernos subnacionales o Estados y municipios, además las leyes y la supervisión federal son responsables de la provisión de fondos públicos y la asignación sectorial del gasto. Por lo tanto, la centralización está presente dado que si bien existe autonomía en las unidades constituyentes, al poseer responsabilidad en la recaudación de impuestos y en el cumplimiento de las políticas, su autonomía de decisión no puede interpretarse correctamente.

Por lo anterior, la autonomía fiscal de los gobiernos municipales en Brasil se limita a la definición de los porcentajes de sus propios impuestos (Arretche, 2010: 597). Otra forma de ingresos por impuestos municipales son las transferencias y la más importante es el Fondo de Participación de los Municipios, un fondo que está compuesto por 25% de los ingresos de los principales impuestos federales: impuesto sobre la renta y el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI).

A nivel sub-nacional, Brasil tiene la estructura más poderosa de América Latina, probablemente su estructura institucional es un referente mundial. Los estados de la federación tienen una importancia primordial y central en todas las actividades políticas, económicas y sociales (CEPAL, 2011: 58). La autoridad de los gobernadores es muy importante, pues poseen diversas funciones y responsabilidades como la gestión de recursos y financiamientos, por su parte, los gobernadores estatales tienen gran importancia nacional, pero en las últimas décadas los alcaldes adquirieron mucha más relevancia debido a que el gobierno de la ciudad brasileña está autorizado para captar impuestos de la propiedad urbana, los servicios y la transferencia de propiedad, si bien esto puede parecer una base tributaria amplia, la autoridad fiscal se limita a fijar los tipos de recaudación de estos impuestos.

La alcaldía tiene amplios poderes en materia de edificación residencial, uso de la tierra, transporte, medio ambiente y de defensa ambiental y arquitectónica, así como la educación primaria y la prevención sanitaria, debido a que nueva Constitución de Brasil de 1988 asignó un papel crucial a los gobiernos locales como respuesta a la fuerte centralización de la dictadura, que gobernó el país durante más de 20 años, pero también por la gran variedad que caracteriza su extenso territorio (Balbo, 2003: 62). La Constitución de 1988, a través de los artículos 182 y 183, que se refieren a la política urbana expresan la importancia de la escala urbana, por ende a continuación se presentan los artículos 182 y 183, en el capítulo II de la Política Urbana de la Constitución de 1988:

**Artículo 182.** La política de desarrollo urbano, impuesto por el gobierno municipal, de acuerdo con las directrices generales establecidas por la ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

§ 1º El plan maestro, aprobado por el Concejo Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes es la herramienta básica de la política de desarrollo y la expansión urbana.

§ 2º La propiedad urbana cumple su función social cuando se cumple con los requisitos fundamentales de la ordenación de la ciudad en el plan director.

§ 3º Las expropiaciones de los inmuebles urbanos se realizarán con previa y justa indemnización en efectivo.

§ 4º Está facultado el Poder Público municipal, en la legislación específica para áreas incluidas en el plan maestro, para exigir en los términos requeridos por la ley federal, del propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, sucesivamente de:

I. Parcelación o la construcción obligatoria;

II. Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresiva en el tiempo;

III. Expropiación con pago mediante títulos de deuda pública emitidos previamente y aprobados por el Senado con fechas de vencimiento de hasta

diez años en cuotas anuales, iguales y consecutivas, asegurando el valor real de la indemnización y de los intereses legales.

**Artículo 183.** Aquel que posea un área urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados durante cinco años, sin interrupción o sin oposición, usándolo para su vivienda o su familia, adquirir el dominio, desde que no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1º El título de dominio y la concesión de uso serán concedidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2º Este derecho no será reconocido al mismo poseedor más de una vez.

§ 3º Los inmuebles públicos no serán adquiridos por *usucapião especial*.

(Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988)

Como ya fue mencionado anteriormente estos capítulos fueron regulados por la Ley N° 10.257 de julio de 2001, conocida como el *Estatuto da Cidade*, que se convirtió en una de las mayores innovaciones urbanística en Brasil y en toda América Latina. Por lo tanto, la descentralización es un discurso eminentemente municipalista, cuyo objetivo básico es pasar a la instancia del municipio la responsabilidad de las políticas públicas, también se estableció que los planes serían instrumentos básicos de la política de desarrollo y de la expansión urbana en el ámbito de cada municipio.

Los planes directores son un instrumento de la gestión urbana brasileña, que busca satisfacer las demandas de la población a través de la participación ciudadana,<sup>23</sup> aunque llenos de distorsiones. Pero muchos municipios, incluso hasta hoy en día, no elaboraron sus Planes Directores (PDS) porque la Constitución de 1988 instauró las directrices que valoran los municipios, pero no tuvieron en consideración, las características sobre el perfil demográfico, localización geográfica y el nivel de desarrollo de cada municipio, estos factores han dado lugar a enormes

---

<sup>23</sup> La participación ciudadana son diferentes experiencias que pone en juego el carácter de la acción del Estado a través de la intervención de los individuos en las actividades del Estado ( Ziccardi , 2000 ).

dificultades administrativas que dificultan la implementación de políticas públicas en la mayoría de los municipios.

El proceso de descentralización implica un cierto grado de importancia y participación social, según la CEPAL (2011) la participación ciudadana a escala local (compuesta por organizaciones, sindicatos, economistas, grupos de consumidores y otros) es un importante proveedor de servicios en Brasil, pero a pesar de haber una participación activa con un alto grado de movilización social, las reivindicaciones y la gestión de los servicios básicos no alcanza la escala regional y local, ya que estos son gestionados por grupos de interés, ocasionando la semilla de la corrupción.

## **IV. Urbanizaciones populares y la política de vivienda**

### **4.1 Las ciudades en Brasil y América Latina**

Las urbanizaciones populares se han caracterizado por estar el margen de los programas de desarrollo urbano y por ocupar espacios que no tienen un uso de suelo como están previstos en los instrumentos de planificación. De esta manera dichos asentamientos se encuentran en zonas que carecen de normas urbanísticas. Por ende el rápido crecimiento de las urbanizaciones populares también ha sido debatido como una forma importante de apropiación del espacio, reflejándose en la cultura local, clima y condiciones sociales, a pesar de ello los planes gubernamentales de las ciudades carecen de su abordaje (Hardoy y Satterthwaite, 1989: 8) ausentándose, también, de analizar las realidades particulares que el entorno geográfico determina, tales como el Amazonas.

El informe “State of the world’s cities 2008-09” elaborado por el Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, indicó con base a datos del 2005, que América Latina poseía una población favelada de aproximadamente 117, 500,000 personas viviendo en asentamientos informales, representando 27% de la población de América Latina. En Brasil un total de 11,425,644 personas viven en favelas (García, J. 2011), lo que equivale a 6% de la población nacional, es decir, un poco más que la población total de Portugal o más de tres veces que la población de Uruguay (García, 2011).

El avance y la proliferación de áreas irregulares es resultado de la falta de planificación urbana orientada a la clase popular junto a la centralización de las actividades económicas en la que funge como mano de obra. Esto ocurre debido al intenso proceso de urbanización, que no está acompañado de la generación de empleo y vivienda, o al suministro de infraestructuras, servicios urbanos y equipamientos, lo que tiene como resultado la ocupación desordenada y la continua expansión de las áreas periféricas (Lorenzetti, 2001:5).

La reestructuración económica y la implementación de los planes de ajuste estructural, impuestas por las instituciones internacionales de crédito a los países



deudores, también son factores que contribuyeron al crecimiento de la desigualdad. Anteriormente la urbanización era considerada un proceso positivo, sinónimo de modernización, industrialización e integración global, pero hoy en día está claro que los empleos relativamente bien pagados y seguros, tanto en el sector público y privado, están disponibles para un pequeño grupo de la población urbana. Los programas de ajuste económico están destruyendo muchos puestos de trabajo y obligando a la gente a ganarse la vida en el mercado informal (Berner, 2000: 1).

Los asentamientos informales en Brasil son popularmente conocidos como “*favelas*”, históricamente la palabra tiene una relación con la Guerra de Canudos<sup>24</sup> ocurrida en Monte Santo, Sertão<sup>25</sup> de la Bahia. A su regreso, los soldados que fueron enviados a luchar a la guerra no encontraron donde vivir, por ello, se trasladaron a Morro da Providência, en las montañas de Rio, para construir sus propias chozas, en dicho lugar se encontraba una planta llamada “*favela*” la cual también se localizaba en Bahia.

Lo que caracteriza a la *favela* es la irregularidad de la relación entre los residentes y la tierra, tratándose de zonas invadidas. Los asentamientos y favelas son las alternativas más comunes a una porción significativa de la población urbana de bajos ingresos (Maricato, 2001:2). Para el IBGE, un asentamiento precario se trata de un conjunto de mínimo 51 unidades de alojamiento (chozas, casas, etc.) que ocuparon tierras de propiedad ajena (público o privado), las cuales están dispuestas generalmente en forma desordenada y densa, carentes en su mayoría de servicios públicos y esenciales.

El fenómeno de la urbanización popular ha estado acompañado por el desempleo y la informalidad en la economía como resultado de la rápida expansión urbana sin equivalente económico de crecimiento. Las urbanizaciones populares tienen un modelo donde predomina la baja remuneración de la fuerza de trabajo, lo que impide la adquisición de vivienda en el mercado formal, junto con la ausencia o

---

<sup>24</sup> La Guerra de Canudos, en el periodo republicano, marca el surgimiento de las urbanizaciones populares. En 1895, el líder religioso Antônio Conselheiro consiguió agrupar cerca de 30,000 habitantes en los confines de Bahia, en 1896 se realizó una guerra abierta y el gobierno envió miles de soldados para tomar el poblado (Glaser, 2011: 106)

<sup>25</sup> Parte territorial de mayor extensión en el noreste brasileño, el cual posee un clima semi-árido con grandes problemas de falta de lluvia.

la insuficiencia de mecanismos para garantizar la implementación de las políticas públicas y el bienestar social, en la cuales se incluye la política habitacional.

En la mayoría de los países en desarrollo, el sector formal no ha logrado satisfacer las necesidades de la creciente demanda de vivienda popular y las favelas terminaron siendo la solución ante la falta de políticas gubernamentales. La mayoría de las ciudades brasileñas son construidas por los propios residentes en áreas invadidas o adquiridas en lotes ilegales, lo que representa una fuerza de trabajo fuera de las reglas del mercado residencial legal, donde la auto-construcción es un ejemplo de economía urbana vinculado con el servicio urbano y con la economía de subsistencia, contribuyendo al crecimiento capitalista moderno (Oliveira, 2003: 84).

Las comunidades han recibido un gran reconocimiento por su capacidad de organización e iniciativa para tratar de resolver el problema de la vivienda, desmintiendo los estereotipos de déficits, deficiencias y patologías (Pearlman, 2010: 14). El surgimiento de los asentamientos precarios en la Amazonia se intensificó en la década de 1960 cuando la ocupación territorial fue alentada por un proceso migratorio intenso. Sin embargo, se pueden identificar los períodos históricos de la migración en la región, influenciados por la economía capitalista mundial, donde las fuerzas internas variaron a lo largo de la historia.

Además, cabe recordar que actualmente se pueden considerar tres Amazonias: la selva identificada con la región norte, seguida de Amazonia Legal que incluye la región norte y los Estados de Mato Grosso, Tocantín y parte de Maranhão, y por último la Amazonia suramericana también de selva. (Becker y Stenner, 2008: 8). Para la presente investigación es importante considerar que el Amazonas está presente en nueve Estados, siete de ellos ocupan la región Norte (Amapá, Acre, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantín), uno la región Nordeste (Maranhão) y otro la región Centro-Oeste (Mato Grosso).

Históricamente la explotación de *drogas do sertão*<sup>26</sup> al interior del Amazonas es lo que marca el inicio de su ocupación en el siglo XVII. La urbanización fue una

---

<sup>26</sup> Se refiere a las drogas de “sertão”, término que se emplea para medicamentos y especies encontrados en la Amazônia a partir del siglo XVII.

importante estrategia en la producción del espacio regional junto con las misiones religiosas, pequeñas villas y fortificaciones a orillas del río Amazonas. Sin embargo, en el siglo XIX, conocido como el "ciclo del caucho"<sup>27</sup> que la economía se tradujo en formas significativas de urbanización, las ciudades de Manaus y Belém se convirtieron en grandes centros de distribución del producto de la goma. Fueron períodos de gran riqueza que permanecen hasta hoy en la arquitectura de esas ciudades. En 1912 la explotación del caucho entró en crisis y la producción brasileña perdió mercado en Asia. La crisis económica tuvo como resultado el abandono de muchas ciudades que vivían de esta actividad extractiva, seguido de un largo período de estancamiento en la región, pero la población dedicada a la explotación del caucho fueron incorporados a nuevas regiones, delineando una nueva configuración territorial y urbana en la Amazonia (Becker y Stenner, 2008: 20).

La región recibió atención nuevamente en la década de 1940, durante el gobierno de Getúlio Vargas<sup>28</sup> bajo la idea de la "defensa del interés nacional", se creó una estrategia de planificación regional que incluyó la creación del Territorio Federal de Amapá, más allá de la limitación oficial de la región y la creación de la Superintendencia de Valoración Económica de la Amazonia. El período de Vargas estuvo marcada por planificación regional a través de la "Marcha para el Oeste", cuya intención fue ocupar las áreas vacías de la región Centro-Oeste del país mediante el excedente demográfico de otras regiones. De este modo, se estimuló la migración hacia la región amazónica. Pero fue en los 50' durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1955-1960), que surgieron grandes preocupaciones regionales acompañados de importantes acciones en el campo de energía, transporte y construcción de carreteras como la Belém-Brasilia y Brasilia-Acre.

Así, través del plan Programa de Metas, cuyo objetivo era crecer "50 años en cinco"<sup>29</sup>, el país experimentó un fuerte proceso de industrialización. Se construyó

---

<sup>27</sup> Brasil fue el mayor proveedor mundial de caucho, pero en 1876 el inglés Henry Wickam envió miles de muestras de caucho a Gran Bretaña, trabajó durante años en la investigación hasta que pudieran ser plantados en Asia ( Becker & Stenner: 2008, 20 ).

<sup>28</sup> Durante este período se creó el Territorio Federal de Amapá y su enclave minero.

<sup>29</sup> "50 años en cinco" este fue el lema utilizado en la campaña del presidente Juscelino Kubitschek, conocido por la construcción de Brasilia.

la nueva capital, Brasilia, y por primera vez la Amazonia estuvo comunicada por carretera con el resto del país. La población amazónica creció de 1 millón a 5 millones de personas entre 1950 y 1960 (IBGE, 1997), pero fue entre 1966 y 1985 que se inició la planeación regional.

Durante los años 1966 y 1985 el Estado realizó una nueva planeación territorial, que consistía en un proyecto geopolítico de modernización como la creación en 1967 de la *Zona Franca de Manaus*<sup>30</sup>. Pero lo que ocurrió fue un gran ciclo de devastación amazónica porque fueron surgiendo nuevas ciudades en el borde de la carretera y nuevos conflictos por la tierra marcados por la enorme violencia. Según Becker (2004), el Estado considera que esta estrategia de ocupación sería una manera de reducir las tensiones sociales derivadas de los nuevos métodos de agricultura que habían modernizado el campo y condujo a la expulsión de los pequeños productores del noreste y sureste del país.

La región amazónica pronto alcanzó las tasas más altas de desarrollo urbano en Brasil: 3.5% de la población total en 1970, 44.6% en 1980, 61% en 1996 y 69.07% en 2000 (Becker, 2004: 95). Esta estratégica ocupación regional fue definida por Henri Lefebvre (1978) a través del concepto de "producción del espacio" por el Estado, donde más allá del dominio territorial pasó a producir un espacio político, ejerciendo control social a través de normas y leyes, siendo las ciudades la base logística de esta acción. La Amazonia es la región con menor población en el país, y de tener 5.4 millones de habitantes en 1960 pasó a tener 11.2 millones en 1980 y 22.5 millones en 2004 (12% de la población brasileña). Actualmente en la región 73% de la población está en las ciudades y 27% en el campo (Celentano y Verissimo, 2007: 11). En este sentido, las ciudades juegan un papel importante en la migración de la región del Amazonas y permitieron un rápido flujo de personas lo que a su vez favoreció un intenso proceso de urbanización.

El IBGE reportó un crecimiento de la población entre los años 1991 y 2000, recibiendo en este periodo alrededor de 700,000 migrantes en la región. A principios de los años de 1990, Brasil se caracterizó por un proceso de descentralización y

---

<sup>30</sup> *Zona Franca de Manaus*, es un enclave industrial en el medio de la selva pero sobrevive hoy en día con los subsidios federales y produce motocicletas (Becker, 2004).

prácticas neoliberales. Tres nuevos Estados fueron creados en el Amazonas: Amapá, Tocantins y Roraima. En consecuencia se produjeron nuevos flujos migratorios, pero el crecimiento de la población urbana no fue acompañado por la implementación de infraestructura para garantizar una mejor calidad de vida frente a los bajos niveles de salud, educación, salarios y surgimiento de nuevas favelas.

### Mapa 01. Ubicación del área de estudio\*



\*En rojo la capital Macapá en el Estado de Amapá  
Fuente: Google Maps 2015.

En la selva urbanizada, como denominó Becker (1995), y capitales de las ciudades amazónicas predominan espacios fragmentados, llenos de violencia urbana y desigualdades sociales. Pero surgió una ciudadanía en la región que se expresó mediante la organización de la sociedad civil y los movimientos urbanos. Fueron movimientos "desde abajo" y organizados como el movimiento ecologista en los años 80', que aprecian las tradiciones originarias de los pueblos indígenas en la Amazonia, siendo estos extractores de castaña y ribereños. Entre ellos se destacó en el Estado de Acre, el Consejo Nacional de Recolectores de Caucho, liderado por Chico Mendes.

El cauchero Chico Mendes era un hombre sencillo, pero con una enorme sabiduría de conciliación. Luchó para que el crecimiento económico pudiese adaptarse a la conservación de los recursos naturales y sociales. En 1988 fue asesinado, después de ganar notoriedad internacional para denunciar las malas

condiciones de vida de los caucheros. Desafortunadamente es común asesinar a las personas que cuestionan a los terratenientes de la región como la misionera Dorothy Stang que fue también asesinada en 2005 en el sur de Pará, después de haber vivido una larga historia de lucha por los derechos de los trabajadores agrícolas.

Se puede decir que los movimientos ambientales surgieron entre los años de 1970 y 1980, que contribuyeron a una nueva cultura de análisis de este territorio, pues la región ganó fama internacional junto con su patrimonio natural y la población nativa (indios, ribereños, caboclos, caucheros). Los eventos internacionales como Rio-92, contribuyeron a la creación del Ministerio de Medio Ambiente y del Programa de Protección de los Bosques Tropicales (PP-G7). El Amazonas cambió mucho en los últimos 60 años y actualmente tiene una red de comunicación con el resto del país. El proceso de la industrialización brasileña cambió las características de la región que ocupa el segundo lugar de explotación mineral y el tercero en la producción de bienes de consumo duraderos en Brasil. La participación de las comunidades amazónicas en la preservación de este espacio, creó una nueva territorialidad que busca integrar el territorio en una nueva red de comunicaciones que permite la vinculación con diferentes escalas geográficas.

#### **4.1.1 La pobreza urbana y luchas sociales**

A finales del siglo XIX, surgió el debate de la cuestión social, como resultado de la incorporación de las luchas sindicales, que exigían la mejora de las condiciones de vida de la clase obrera. Pero fue sólo después de la Segunda Guerra Mundial que la relación Estado-sociedad se consolidó junto con la conformación del Estado benefactor, que asumió la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos a la población, volviéndose una de las principales características de la relación Estado-sociedad (Ziccardi, 2013). El bienestar social o "Estado del Bienestar", se volvió muy conocido después de la aplicación del *New Deal* en los Estados Unidos. Se trata de un sistema basado en la economía de mercado pero con una fuerte participación del Estado para garantizar los niveles mínimos de las garantías

sociales para los ciudadanos en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social y seguro de desempleo (Chelala, 2008: 63).

El análisis de la cuestión social en América Latina, está acompañado de asuntos como la marginación, la pobreza y la exclusión social. En los años de 70', la informalidad fue vista como una excepción, más la teoría de la marginalidad se convertía en regla en las ciudades latinoamericanas. Incluso el Banco Mundial percibió que las reglas de urbanización de los "países del tercer mundo" eran distintas a las de los países desarrollados, ya que los patrones urbanísticos no eran los mismos. Las directrices urbanísticas creadas en Occidente por los países ricos no podían aplicarse en países en desarrollo por tener normas por debajo de los patrones urbanísticos establecidos y una desregulación que incrementó el sector informal, además de la falta de recursos en infraestructura:

"fue un periodo donde la crisis fiscal y de la sociedad salarial llevaron al diseño e imposición de políticas económicas neoliberales como al desmantelamiento del Estado de bienestar. Esto afectó profundamente a la cohesión social al generalizarse las condiciones de precariedad e informalidad laboral, dejando sin protección a un número creciente de trabajadores, aumentando los niveles de pobreza, desigualdad y nuevas prácticas discriminatorias por razones de género, edad, lugar y residencia"

(Ziccardi, 2013).

Así, durante este periodo surgió en América Latina un movimiento de intelectuales que lograron transformar el pensamiento urbano, algunos nombres se han convertido en corrientes metodológicos con enfoque marxista, se construyó una especie de teorización sobre la urbanización en la periferia del capitalismo. Las duras condiciones de vida en las ciudades se convirtieron en un problema social y consustancialmente urbano (Ziccardi, 2013). Pedro Arantes Fiori señaló que durante este periodo en Brasil se trató de una doble transición a una sociedad democrática y una sociedad predominantemente urbana, la confluencia entre el rápido crecimiento de las ciudades y la lucha por la democratización produjo nuevos e importantes actores sociales: movimientos urbanos, nuevo sindicalismo y Partido de los

Trabajadores, actores que podrían conducir esa transición hacia caminos más radicales (Fiori, 2002: 164).

Una de las principales teorías para explicar el crecimiento de los países en desarrollo fue presentado por Manuel Castells, quien redefinió la cuestión urbana en las sociedades dependientes, utilizando el marxismo como herramienta conceptual. El autor consideró que la política urbana serían aquellas “acciones del Estado capaces de influir en las formas de ocupación y uso del suelo urbano, en los movimientos sociales urbanos como verdaderos agentes del cambio social con capacidad de producir efectos en la estructura urbana y social... Esta manera de abordar la cuestión urbana en las sociedades dependientes implicaba un fenómeno de gran importancia que es la marginalidad” (Ziccardi, 2013).

La teoría de la marginalidad dirigió su visión al fenómeno urbano mostrando que los trabajadores y los inmigrantes buscaban la ciudad por su acelerado crecimiento, revelando el papel económico y político que cumplen en la sociedad. La marginalidad expresaba las condiciones de vida de los sectores sociales, que no entraban en el sistema de producción. Se entendía que la industrialización dependiente no era capaz de absorber la mano de obra de los trabajadores migrantes, lo que tendría como resultado una diferencia entre el proceso de urbanización y la proletarización.

Lo que marca a esos individuos “marginales” es su vida precaria e irregular cuando es comparado con los patrones “no marginales”. También se observa que la ocupación en el sector terciario es de servicios inferiores e informales, a diferencia de los servicios avanzados terciarios (sector financiero y las empresas) de los países centrales. En la ciudad, como resultado de las demandas del patrón de consumo, las personas marginadas tienden a poblar los mismos espacios segregados: barrancas y/o favelas. Para Castells (1983), esta cercanía entre las personas que comparten una situación precaria promueve importantes movimientos como la asociación de vecinos y movimientos urbanos.

Así, el análisis de Castells fue de suma importancia para las investigaciones sobre lo urbano en América Latina dado que la urbanización se tornó en sinónimo de la producción social de las formas espaciales. Entendiendo que tanto el espacio



como el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo condujeron a una ideología de lo urbano o fenómeno de la urbanización<sup>31</sup>, siendo un sistema cultural característico de la sociedad capitalista. También el autor consideró a la ciudad un lugar de consumo colectivo, de uso y de la vida cotidiana. Distinto del consumo individual de bienes, el consumo colectivo se lleva a cabo económicamente y socialmente no a través del mercado, sino del Estado y sus políticas públicas. El consumo colectivo no puede ser suministrado exclusivamente por el mercado porque requiere la acción del Estado, donde él es responsable de generar los medios necesarios para la creación de la fuerza de trabajo: educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc. De tal manera que éste se convierte en un planificador del proceso de consumo, lo que sería la base para la llamada política urbana.

Muchos autores han seguido esta visión del espacio colectivo y la lucha social en América Latina con el estudio de las causas y efectos de los procesos de urbanización dependiente, considerando el fenómeno urbano como un proceso que ocurre en la sociedad (Ziccardi, 2013). La reivindicación de los derechos de la ciudad ha contribuido a la aparición de un habitante exigente con su entorno, reclamando servicios, bienes y redes de participación. En estos estudios, el territorio surge con el fin de recuperar la política perdida en la ciudad como en la obra de Francisco de Oliveira (1984), donde la auto-construcción es un ejemplo de servicio urbano relacionado con la economía de subsistencia, contribuyendo al crecimiento capitalista moderno.

La mayoría de las ciudades brasileñas son construidas por los residentes en áreas invadidas o adquiridas en lotes ilegales. La autoconstrucción representa una fuerza de trabajo fuera de las reglas del mercado residencial legal, se trata de una fuerza barata, excluida de la ciudad formal. Este tipo de consumo no es provisto por el Estado, el salario es incapaz de cubrir los costos de vivienda, como resultado Oliveira (1984) considera que existe una urbanización de la reproducción social

---

<sup>31</sup> La noción ideológica de urbanización se refiere al proceso por el cual una porción significativamente importante de la población, de una sociedad, se centra en un cierto espacio en el que las agrupaciones son un punto de vista interno, funcional y socialmente interdependientes en una relación de articulación jerárquica (red urbana). (Castells, 1983 : 47 )

porque hay una dependencia progresiva de los servicios urbanos, ya que "a medida que la urbanización avanza, que las nuevas leyes de mercado se imponen, el costo de la fuerza de trabajo urbana pasa a tener componentes cada vez más urbanos: esto es el costo de reproducción de la fuerza de trabajo que también se mercantiliza y se industrializa" (Oliveira, 2003:84).

Lucio Kowarick formuló una categoría denominada expropiación urbana, para referirse a la suma de extorsiones que operan a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo, los cuales son presentados como socialmente necesarios en relación con los niveles de subsistencia y que agudizan aún más la dilapidación realizada en el ámbito de las relaciones de trabajo (Kowarick, en Arantes, 2002). Su concepto de expropiación urbana caracteriza la imposibilidad de las formas de consumo colectivo en la periferia del capitalismo, en oposición a la política pública de los Estados de Bienestar Social. Este autor considera el proceso de urbanización brasileño responsable de la expulsión de los pobres a la periferia como resultado de la combinación del progreso y la pobreza.

Paul Singer<sup>32</sup> definió en sus estudios, la confluencia de la cuestión urbana y la cuestión social, afirmando no ser el carácter dependiente del proceso pero sí las propias modalidades de desarrollo en países capitalistas de América Latina, las responsables de los procesos de urbanización periféricos y pobres. Los contrastes en ciudades como São Paulo, son ejemplos de las "contradicciones del sistema para desarrollar las fuerzas productivas, van siempre creándose nuevos problemas" (Singer, 1973: 33). Así, los fracasos de la ciudad son los mismos del mercado, necesitando de intervención estatal dando prioridad a los planes de desarrollo regional para que los flujos de capital atiendan las áreas más atrasadas donde están principalmente los migrantes.

Las cuestiones sociales y urbanas de las ciudades de América Latina van más allá del análisis de la fuerza laboral. Las ciudades son espacios fragmentados donde predominan condiciones precarias y el Estado de bienestar se debilita. La pobreza urbana aumentó, originando procesos de exclusión espacial, y las

---

<sup>32</sup> Paul Singer señaló que nuestras economías estaban generando abundante mano de obra barata, que no pudo ser completamente insertada en el aparato productivo porque deberá llevar las miserables condiciones del entorno urbano (Ziccardi, 2013).

desigualdades económicas, sociales y territoriales se volvieron más evidentes. Se puede afirmar que las investigaciones de Castells y muchos autores fueron muy positivas ya que crearon un sentido de recuperación de la ciudad perdida. Los movimientos urbanos surgieron en su forma inicial, forzando la aparición de una cultura de reivindicación en defensa de la propia ciudad y de la cultura urbana, culminando en la lucha por el derecho a la ciudad.

#### **4.2 Urbanización popular y procesos migratorios en la Región Amazónica**

La ciudad posee una gran riqueza histórica y social, a pesar de que en ella se den grandes desigualdades. De hecho, las ciudades brasileñas son unas de las más desiguales en América Latina, muchas de ellas son construidas por los propios residentes en zonas periféricas y en lotes invadidos o ilegales que a menudo están situados en área de protección ambiental. La reflexión sobre las políticas urbanas y habitacionales para atender a las clases populares en Brasil, nos lleva a problemas complejos y estructurales relacionados con el funcionamiento de las sociedades capitalistas. La producción de la vivienda, y por lo tanto el espacio urbano, son elementos fundamentales para las condiciones de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo.

El sistema capitalista ha marcado profundamente a Brasil mediante el proceso de urbanización, determinada por la migración en especial por poblaciones de regiones de subsistencia, estas poblaciones representan la fuerza de trabajo en las ciudades, pero al mismo tiempo, el trabajo no calificado y la mano de obra abundante. El surgimiento de las grandes ciudades en Brasil ha hecho visible el desequilibrio, especialmente en relación con la demanda y oferta de vivienda y los servicios urbanos básicos.

Por ende, el sistema capitalista ha dado lugar a una profunda división del trabajo, tanto social como geográfica, que separa al hombre de los medios de producción (Santos, 1976: 29-30). Los equilibrios fueron destruidos y los espacios tradicionales que una vez vivieron su propia dinámica local, pasaron al dominio y liderazgo de un sistema más amplio. La urbanización capitalista es el resultado de

la especialización capitalista del espacio, pero no necesariamente la condición requerida para producir esta especialización en el interior del país, ya que está más dirigida, directa o indirectamente, por fuerzas externas (Santos, 1976: 34).

Sobre las fuerzas externas en *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, de Cardoso y Faletto (2003), realizaron un diálogo entre los economistas y los planificadores para destacar la naturaleza social y política de los problemas de desarrollo de América Latina (United Nations, 2003). En el capítulo *Expansión hacia fuera*, destacan las economías de enclave, donde los grupos locales siempre mantuvieron el predominio del sector productivo, teniendo en cuenta que la economía de los países latinoamericanos fue incorporada al mercado mundial mediante la producción de núcleos de actividades primarias controladas de forma directa y por fuera.

Los enclaves eran de dos tipos: agrícolas o mineros, el enclave agrícola exigía una elevada mano de obra y poca inversión de capital mientras que los enclaves mineros demandaron mano de obra reducida, pero una alta inversión de capital. Cardoso y Faletto creen que la formación de enclaves en las economías de América Latina, en la década de 1950, fue el resultado de un proceso en el que los sectores económicos controlados a nivel nacional fueron incapaces de responder y competir en la producción de bienes que requerían condiciones técnicas, por lo tanto, los sistemas de comercialización y el capital fueron desplazados gradualmente.

El actual Estado de Amapá, fundado como territorio en la década de 1940, fue un depósito de manganeso y estuvo vinculado a las economías centrales con el apoyo del gobierno brasileño. La síntesis realizada por Cardoso y Faletto con respecto a los enclaves del mercado mundial expresa la siguiente relación de dependencia: a) la producción es una extensión directa de la economía central en formas de control de las decisiones de inversión que dependen directamente del exterior, y debido a que los beneficios generados por el capital (salarios e impuestos) apenas pasan en su flujo de tráfico por la nación dependiente, haciendo aumentar la cantidad de capital disponible para la inversión en el centro de la economía; b) en realidad no existen conexiones con la economía local, ni con el

sector de subsistencia o sector agrícola vinculado al mercado interno, tampoco con la sociedad dependiente, a través de los canales del sistema de poder ya que definen las condiciones de la concesión; c) desde este punto de vista del mercado mundial, las relaciones económicas se establecen dentro de los mercados centrales (Cardoso y Faletto, 2003: 53).

A diferencia de los países europeos que fortalecieron su relación intrarregional después de robustecer su estructura económica y urbana, y de consolidar los centros industriales y regionales, las ciudades brasileñas hasta los años de 1940, se desarrollaron con base en la exportación de productos primarios, favoreciendo de esta manera, a las economías industriales externas. Era una época en que las empresas aún no vislumbraban una autonomía relativa de las empresas multinacionales frente a los Estados. Incluso en los países centrales, tampoco se imaginaron una situación de grandes organizaciones creadas para estabilizar el orden económico ofreciendo oportunidades de crecimiento en los países en desarrollo, como el FMI y el Banco Mundial, que en realidad se muestran insuficientes para controlar la dinámica de la economía global y de las empresas multinacionales, además de equilibrar el crecimiento de las economías emergentes (Cardoso, 2007).

En Brasil, los años anteriores al proceso de democratización fueron marcados por el intervencionismo, desde 1940 hasta la década de 1980, el Estado fue en gran parte responsable del sistema económico del país. El golpe militar de 1964 empeoró la situación porque hubo un mayor control del aparato gubernamental, así, el país industrializado de los años de 50', durante el gobierno de Kubitschek, trajo beneficios pero también externalidades negativas, lo que formó una experiencia compleja y muchas veces difícil de evaluar (Gouvea, 2005).

Actualmente Brasil tiene una gran diversificación en su industria con amplia competitividad en algunos sectores, además de la alta calificación de sus profesionales, pero la industria ha producido enormes costos sociales, en especial con la aparición de los problemas urbanos: el caos del tráfico, la contaminación, las favelas, entre otras cuestiones. Algunos autores consideran que este es el resultado

de la industrialización tardía, como el economista Paul Singer<sup>33</sup> que relaciona este proceso con tres factores: la disminución de la mortalidad en las ciudades, seguido de la migración y culminando con la expansión del sector de los transportes por carretera. De acuerdo con IBGE, la población urbana brasileña ganó predominio con el tiempo pues en el curso de cinco décadas, pasó de tener una economía principalmente agraria a convertirse en una economía predominantemente urbana. (Ver tabla 04)

**Tabla 04. Población brasileña (1940-2010)**

<b>Años</b>	<b>Población Total</b>	<b>Población urbana</b>	<b>Índice de urbanización</b>
<b>1940</b>	41, 326,315	12, 880,182	31.23
<b>1950</b>	51, 994,397	18, 782,891	36.16
<b>1960</b>	70, 191,370	31, 303,034	44.60
<b>1970</b>	93, 139,037	52, 084,984	55.92
<b>1980</b>	119, 002,706	80, 436,409	67.59
<b>1991</b>	146, 825,475	110, 990,990	75.59
<b>2000</b>	169, 799,170	137, 953,959	81.25
<b>2010</b>	190, 755,799	160, 925,792	84.36

Fuente: Gouvea, 2005: 30, actualizado con datos del IBGE, 2010.

Como consecuencia del crecimiento urbano se generaron diversos problemas en las ciudades: la aparición y el crecimiento de las favelas, bienes y servicios urbanos insuficientes, contaminación, tráfico entre otros. Brasil fue el país de América Latina con mayor crecimiento en el siglo XX, porque dejó de ser una sociedad agraria exportadora de productos primarios e importadora de bienes manufacturados en los 40', para llegar a ocupar el octavo lugar en la economía mundial en la década de 1970 (Jaguaribe en Gouvea, 2005: 31). Sin embargo, la década de 1980 fue un período de estancamiento pues el PIB comenzó a tener un crecimiento de 2%, el buen desempeño y la estabilidad relativa de la moneda a

<sup>33</sup> Gouvea retoma la visión de Paul Singer la cual considera este resultado parte un proceso relacionado con tres factores: la disminución de la mortalidad en las ciudades, que a pesar de la disminución en el crecimiento de la población aceleró el crecimiento vegetativo de la población urbana; la migración del campo , por lo general causada por el estancamiento de los factores; la expansión del transporte por carretera , que a su vez se conectan a nuevas áreas de la economía de mercado, llevó a un intenso proceso de migración interurbana con configuraciones diferenciadas a lo largo del tiempo (Gouvea, 2005: 29).

partir de 1994 no fueron suficientes para recuperar los niveles de desarrollo en el país. La rápida consolidación en los altos niveles de industrialización en pocas décadas causó enormes desequilibrios regionales y la pobreza urbana se tornó crónica en las ciudades brasileñas.

En general en todo Brasil se presentan grandes adversidades sociales, sin embargo, es en las capitales donde se agravan ya que la población vive en los márgenes del sistema productivo, llegando a estar sin trabajo, educación formal, vivienda digna y salud. El IBGE (2013) recientemente divulgó que hay 11, 425,644 personas viviendo en aglomerados subnormales<sup>34</sup>, los cuales están ubicados sobre terraplenes<sup>35</sup>, tiraderos y áreas contaminadas. Esta situación demuestra la necesidad de una mayor inversión pública en vivienda popular, transporte urbano, saneamiento, salud y obras de infraestructura, dado que la falta de estos recursos ha perjudicado la calidad de vida de la población.

Por ello, resulta indispensable reflexionar sobre el impacto que un pequeño porcentaje puede tener, ya que éste puede aminorar la magnitud de un fenómeno, ejemplo de ello es la porción de residentes que habitan aglomerados subnormales los cuales representan 6% de la población nacional, pudiendo parecer poco, sin embargo, cabe recordar que la población del país sigue siendo de las más grandes a nivel mundial, prueba de esto es que las Naciones Unidas señalan que Brasil poseía el quinto lugar de los países con mayor población en el mundo para el 2010 (ver tabla 05), conservando su puesto en el 2015 pues llega a albergar un total de 207 millones 848 mil habitantes, por lo que un 6% de la población es indicio de más de 11 millones de habitantes cifra que llega a ser superior a la reside en el Distrito Federal, México.

---

<sup>34</sup> Nombre técnico propuesto por el IBGE para designar lugares como favelas, invasiones y comunidades con al menos 51 casas.

<sup>35</sup> Entiéndase como terraplén al relleno de los humedales con todo tipo de materiales, aunque la mayor parte es tierra, que busca ganar territorio. Dicho acto es generado por parte de los habitantes de las *ressacas*.

**Tabla 05. Aumento de la población mundial entre 2010 y 2015**

País	Población en millones	
	2010	2015
China	1, 341,287	1, 376,049
India	1, 224,614	1, 311, 051
Estados Unidos	310,384	321,774
Indonesia	239,871	257,564
Brasil	194,946	207, 848
Paquistán	173,593	188, 925
Nigeria	158,423	182,202
Bangladesh	148,692	160,996
Rusia	142,110	143,457
Japón	126,536	126,573
México	113,423	127,017

Fuente: Elaboración con datos de United Nations 2010 y 2015.

Por otra parte, las colonias más ricas de la ciudad se favorecen del mejoramiento de infraestructura y equipamiento debido a que el sistema político perpetúa sus condiciones, logrando contribuir en la especulación y obteniendo grandes zonas urbanas, pero vacías. En consecuencia se olvida atender los sectores bajos ya que la inversión de recursos públicos es menor y en algunos casos inexistentes, así, las poblaciones pobres tienen como opción terrenos más distantes, localizados en la periferia, y terminan pagando precios más altos por el agua y otros servicios para vivir cerca de su principal fuente de ingresos: el centro y la ciudad. De este modo, América Latina presenta enormes limitaciones que van más allá de los procesos de generación de empleo, sobre todo con factores relacionados al "proceso de construcción y ejercicio de ciudadanía" (Ziccardi, 2008a: 10).

En la periferia, donde están las más bajas tasas de inversión en servicios de infraestructura urbana, las poblaciones recién llegadas de las áreas rurales o de otros centros urbanos habitan espacios sin urbanizarse. Las ciudades van más allá de la relación de espacio y fuerza de trabajo, son producto de los flujos internacionales de capital que resulta en grandes negocios, son espacios donde el capital lucra con la producción, la explotación, el interés y la renta y, dentro de este



universo existe un conflicto entre los que desean mejores condiciones de vida y los que solo buscan beneficiarse.

#### **4.3 Políticas sociales de combate a la pobreza**

Las categorías pobreza, desigualdad y exclusión social han orientado a la construcción de políticas de combate a la pobreza en Brasil, resultando en un cuadro de intervenciones con políticas públicas vertidas en el área social. La pobreza en Brasil es resultado, en parte, de la profunda desigualdad materializada en la enorme concentración de ingresos, el contraste existente entre la carencia de los más pobres y la opulencia de los más ricos es uno de los grandes trabes al desarrollo del país, Brasil presenta un panorama en el que 10% de la población más rica se apropia de 75% de la riqueza nacional (IPEA, 2008, en João Whitaker).

La noción de exclusión social es un tema de gran importancia dentro de la matriz conceptual de la desigualdad, permitiendo ampliar e incorporar dimensiones no económicas de la pobreza e indicando un debilitamiento de la sociedad salarial de los regímenes de bienestar social, más allá los efectos de la informalidad y precariedad en el empleo (Ziccardi, 2011: 2). Castells desarrolló críticas sobre la utilización de este concepto, pues el no representa todas las modalidades de miseria en el mundo, así, sugiere cambiar la palabra exclusión por desafiliación, designando un proceso de transición para vulnerabilidad articulando la dimensión económica con la protección social, donde la elevación del desempleo marca una crisis en la sociedad (Castells, en Silva 2010: 156), por su parte, Kowarick prefiere referirse a una sociedad “marginalizadora” permitiendo incluir a los trabajadores autónomos o asalariados con bajos rendimientos que llevan una vida precaria y sin protección social (Kowarick, en Silva 2010: 156).

Cuando se analiza el desarrollo de la política habitacional brasileña se identifica un vasto y variado conjunto de programas sociales direccionados para los sectores pobres de la población, por ende estas medidas no poseen un carácter de intervención global para el enfrentamiento de la pobreza en el país, asumiendo una perspectiva marginal y asistencialista desvinculada de la macroeconomía (Silva, 2010: 157-158).

El sistema social brasileño fue consolidado en la década de 1970 durante el periodo de régimen militar (1964-1985) pero incluía solamente el mercado formal, fue a partir de la Constitución Federal de 1988 que pasaron a ocurrir cambios profundos a través de la institución de la Seguridad Social. Brasil posee una enorme tradición en la organización de los movimientos sociales y lucha por la ampliación de los derechos universales, por ende estos avances fueron interrumpidos por la crisis fiscal del Estado en los años 80' y la adhesión de un proyecto neoliberal en los años 90', como resultado, ambos abrieron un espacio para programas focalizados para la población pobre (Silva, 2010: 158).

La constitución federal buscó valorar los municipios a través del proceso de descentralización. Fueron creadas políticas públicas para el enfrentamiento de la pobreza como la ampliación del beneficio mínimo de la previdencia social para trabajadores urbanos y rurales y, jubilación sin la exigencia contribuciones pasadas. En 2008, 7.8 millones de trabajadores recibieron el beneficio de la jubilación rural, de los cuales solamente 10% contribuyeron para la previsión social (Silva, 2010: 158). También fue garantizado constitucionalmente el programa de seguro de desempleo en el año 2014, 8.5 millones de personas fueron atendidas por el programa (Valor, 2015).

Durante el mandato del presidente Itamar Franco (1993-1994) fue creado el *Plano de Combate à Fome e a Miséria* buscando eliminar el hambre y la pobreza en Brasil, 32 millones de indigentes fueron diagnosticados por el *Mapa da Fome* (Mapa del Hambre) desarrollado por el *Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada* (IPEA) (Silva, 2010: 158). En el año de 1995 el presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) lanzó el programa *Comunidade Solidária* liderado por la primera dama del país, Ruth Cardoso, fue un proyecto muy importante que tenía como objetivo enfrentar los problemas relacionados con la pobreza y exclusión social, por esto fue considerado como un programa audaz porque era un modelo poco convencional para los patrones brasileños de actuación en el área social: la sustitución del asistencialismo y clientelismo por una atención a los derechos básicos de la ciudadanía (Itamaraty, 2015).

El programa *Comunidade Solidária* no logró alcanzar los objetivos deseados y fue sustituido por el programa *Comunidade Ativa* (1999), se trataba de construir junto con las comunidades una agenda local conjuntamente a las tres esferas de gobierno: federal, municipal y estatal. Se suma a esta nueva propuesta la creación del *Fundo de Combate à Pobreza*, el cual financiaba programas de transferencia de ingresos asociados a la educación y saneamiento. Los programas de transferencias de ingresos pasaron a ser el eje central de la protección social del país, con participación de programas federales como el *Bolsa Família*<sup>36</sup> y *Bolsa Alimentação* (Silva, 2010:159).

En el año 2003 el presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) asumió su primer mandato teniendo como estrategia el combate a la pobreza y el hambre a través del *Programa Fome Zero*<sup>37</sup>, de esta manera los programas de transferencia de ingreso se tornaron más relevantes y centrales, en seguida fue creado el *Programa Bolsa Família* (2003) el cual se convirtió en el mayor programa de transferencia de ingresos implementado en Brasil, integra el *Plano Brasil Sem Miséria*, siendo el objetivo de este programa el atender familias con ingresos per cápita inferior a 77 reales<sup>38</sup> mensuales, todo los meses son depositados una cantidad a las familias que forman parte del programa, existen beneficios específicos para familias con niños, jóvenes hasta 17 años, embarazadas y madres en lactancia (MDS, 2015).

Algunos estudios demuestran que el bolsa familia ayudó a reducir la pobreza en Brasil en el periodo del 2001 a 2005, cuando el índice de Gini registró un decline de 4.6%, pasando de 0.594 en 2001 a 0.566 en el 2005, considerado el mayor decline en las desigualdades en el país en los últimos 30 años (Silva, 2010: 159). De acuerdo con el IPEA (2012) la desigualdad del ingreso en Brasil empezó a caer en el año 2001, el ingreso per cápita de los más ricos aumentó 16.6% en términos acumulados, en cuanto el ingreso de los más pobres creció 91.2% en el periodo (IBGE, 2012) como se puede ver en el gráfico 01. A pesar de que la pobreza declinó el ingreso del trabajo continua muy concentrado generando situaciones de

---

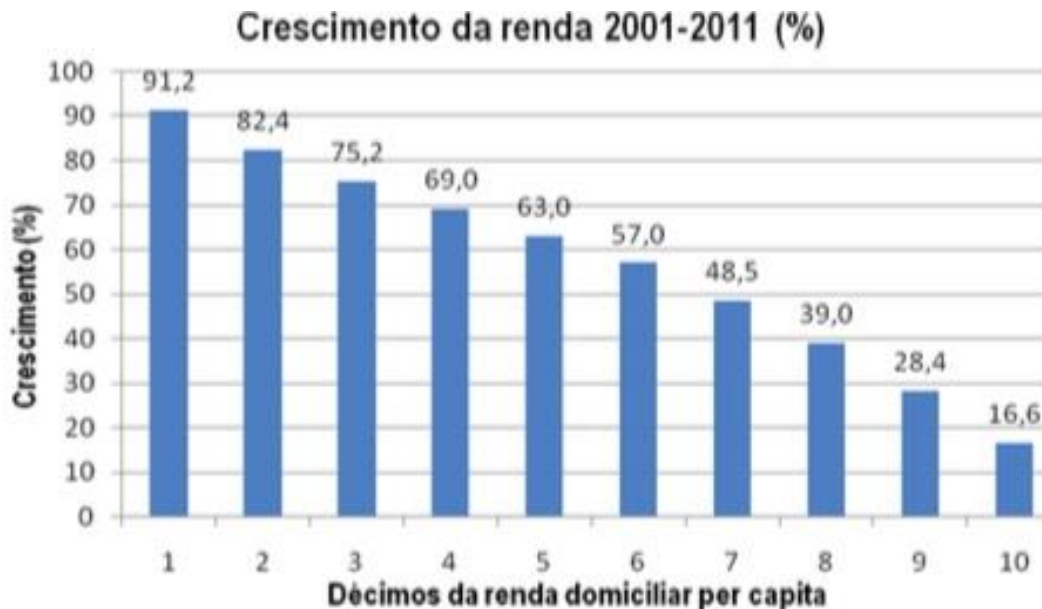
<sup>36</sup> Beca familia por su significado en español.

<sup>37</sup> Hambre Cero por su significado en español.

<sup>38</sup> Lo que equivale a 19.30 USD cuando el de valor de cambio es de 3.99 BRL.

desempleo, subempleo e informalidad que coloca a los trabajadores y sus familias en una situación de precariedad (Ziccardi, 2013). En 2006, 10% de la población de bajos ingresos inscrita en el mercado de trabajo, tenía 1% total de los ingresos, al mismo tiempo 10% de trabajadores con el ingreso más alto poseían 44% del ingreso total del trabajo (Silva, 2010: 159).

**Gráfico 01. Variación por decimos de ingreso per cápita de 2001 a 2011**



Fonte: IPEA, 2012.

La desigualdad brasileña permaneció entre las 15 mayores del mundo, por ende según los estudios del IPEA, el país llegó en el año 2011 con sus menores índices de desigualdad y las causas de este nivel de equidad pueden ser detallados de la siguiente manera: trabajo (58%), previsión social (19%), *Bolsa Família* (13%), *Benefício de Prestação Continuada* (BPC, 4%) y otros ingresos (6%) como rentas e intereses. La mayor parte de la caída de la desigualdad está relacionada con la expansión laboral que confiere sustentabilidad al proceso redistributivo sin la cual la desigualdad habría caído 36% menos en la década (APEA, 2012: 9). A pesar de que Brasil posee el menor índice de Gini desde 1960 el país sigue con enormes desigualdades representadas en el difícil acceso a la salud, educación y vivienda.

#### 4.3.1 Programas de transferencia de ingresos y sus impactos

Como se mencionó anteriormente, Brasil adoptó programas asistenciales de distribución del ingreso<sup>39</sup> como principal estrategia para combatir la pobreza en el país, pero existe mucha polémica en relación a este asunto pues varios estudiosos demuestran que existen controversias en cuanto a la eficacia de dichas políticas (Marinho *et al.*, 2011: 268). El entendimiento del criterio de definición de excluidos y no excluidos en este contexto terminará envolviendo la idea de línea de pobreza: línea de pobreza absoluta, relativa, subjetiva, índices multidimensionales de necesidades básicas no atendidas y combinación entre líneas de pobreza e indicadores de privaciones, así, las opciones de abordaje de definición de pobreza son muchas (Falcão y Costa, 2014: 2).

La complejidad es tan grande que en Brasil fueron establecidos grupos de trabajos que tratan el tema, el *Compendio sobre Melhores Práticas em Medição de Pobreza*, elaborado por especialistas de todo el mundo con apoyo de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas informa: la estimación de la línea de pobreza absoluta exige la toma de decisiones sobre varios aspectos, que pueden llevar a diferentes procedimientos operacionales y que afectan la comparabilidad de los resultados (Falcão y Costa, 2014: 4).

Cuando se trata de analizar la pobreza urbana en América Latina el concepto de pobreza relativa es de gran relevancia, porque llevan en consideración no solamente la distribución de recursos e ingresos, pero también el hecho de que los habitantes de las ciudades poseen patrones de vida, costumbres y actividades con particularidades de la sociedad en que están sumergidas. Con todo, es necesario observar otros elementos como el hecho de que las ciudades latinoamericanas poseen menos pobreza que el medio rural, además de ofrecer un conjunto de bienes y servicios independiente de la capacidad de apropiación del mercado (salud, educación y recreación), siendo esto un enorme factor de atracción del campo a la ciudad (Ziccardi, 2011: 2).

---

<sup>39</sup> Entiéndase por programas asistenciales de distribución del ingreso, las transferencias de ingreso donde un beneficiario recibe un valor monetario sin haber contribuido directamente para financiarlo o sin alguna forma de contrapartida. En Brasil el Bolsa Família es el mayor programa asistencial (Souza, 2011: 167).

Otra referencia importante que debe ser llevado en consideración, es el entendimiento del concepto de pobreza relativa defendido por Amartya Sen, el cual considera que la privación de las capacidades básicas de un individuo y no solamente un ingreso inferior como elemento determinante de la pobreza, estas “capacidades” serian opciones que llevarían los ciudadanos a posibles realizaciones en diversos ámbitos de su vida. Este análisis tiene gran importancia una vez que se considera el desarrollo relacionado con los principios de igualdad y libertad, además de incorporar otros elementos como la teoría del bienestar social y desarrollo socioeconómico (Sen, 2008: 33). Se entiende por libertades los cinco tipos de libertad instrumental: libertad política, facilidades económicas, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora (Sen, 2008:55)

Por tanto, la pobreza es un fenómeno multidimensional donde existe la ausencia de algo que es de fundamental importancia para el bienestar material del individuo. El desarrollo, consecuencia de la multidimensionalidad, no está restringido al crecimiento de la economía, es necesario considerar los aspectos sociales y humanos así como nuevos criterios de abordaje de este tema. En este sentido, los datos de la política de transferencia de ingreso ejercen influencia en la política habitacional de Brasil. Se supone que los programas asistenciales del gobierno a población carente sean generadores de mayor impacto distributivo y mejores focalizadores de las poblaciones más necesidades, pero lo que se observa es la falta de programas de capacitación con el objetivo de romper con la futura dependencia del beneficiario en relación al gobierno (Marinho *et al.*, 2011: 270).

La ayuda del gobierno a través de programas como el *Bolsa Família*, a pesar de contribuir para la reducción de la pobreza e indigencia continua siendo criticado en Brasil, puesto que refuerza el espíritu de dependencia del individuo y el crecimiento de las relaciones clientelistas (Marinho *et al.*, 2011: 271). Amartya Sen (en Marinho, 2011: 271) destaca que la existencia de la perdida de potencialidad de poblaciones pobres y desempleadas que reciben auxilio del gobierno en relación a la caída de su autoestima, la superación de la pobreza depende de muchos factores en particular de la organización social que incluye la salud pública, asistencia médica garantizada, la naturaleza de la escolarización, educación y el grado de

cohesión y exclusión social. De esta forma la oportunidad para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones carentes de recursos necesitan de instrumentos mayores que el apoyo financiero: “La libertad para determinar la naturaleza de nuestras vidas es un aspecto valioso de la experiencia de vivir que tenemos razón para estimar” (Sen, en Marinho, 2011: 263). Entre tanto los defensores de tales programas argumentan que los beneficios son de remuneraciones pequeñas por lo que no se generan problemas de incentivos al trabajo.

El programa *Bolsa Família* se dio inicio con la inclusión de 800, 000 familias las cuales debían cumplir con los siguientes requisitos para poder participar en el programa: la permanencia de los hijos que tengan entre 6 y 17 años en la escuela, además es necesario que los estudiantes de 6 a 15 años tengan una frecuencia mensual mínima de 85% de la carga horaria, igualmente los alumnos de 16 a 17 años deben poseer 75% de asistencia como mínimo (Forum, 2014). El ingreso per cápita mensual de 70 reales para participación en el programa fue creado en 2012.

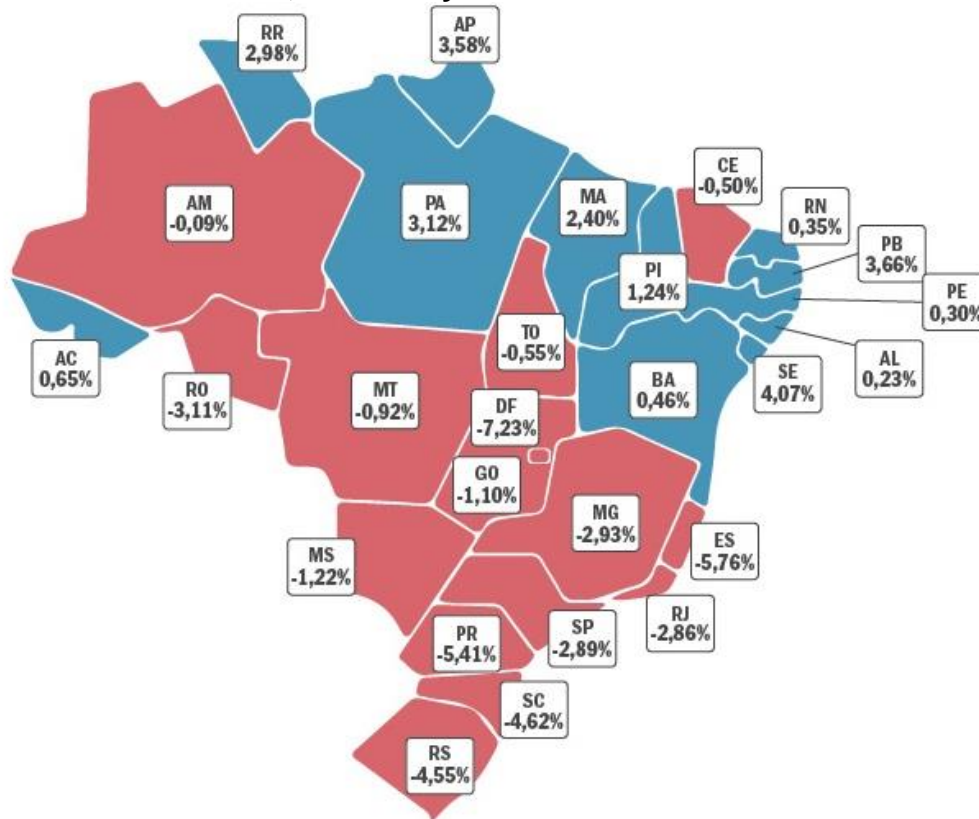
Existen 45.8 millones de personas beneficiadas por el programa, en el país que posee actualmente cerca de 190 millones de habitantes según estimaciones del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), esto significa que uno de cada cuatro brasileños reciben auxilio de *Bolsa Família* (Paraguassú, 2015), la región nordeste del país es la más pobre y la segunda más poblada por lo que concentra la mayor parte (22.6 millones) de personas atendidas (Castro, 2014). Los datos operacionalizados de la transferencia de ingresos en Brasil en el periodo de junio de 2015 revelan una elevada focalización, o sea, los programas que benefician a las familias pobres es grande: 13, 837,369 familias beneficiadas por el *Programa Bolsa Família* (Gobierno de Brasil, 2015a:1)

Las regiones sur, sudeste y centro-oeste tuvieron una participación menor en el programa a partir de 2010. Informaciones de *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados* (CAGED) demuestran que en el Estado de São Paulo la creación de empleos desaceleró de 2.8% a 1.75% entre 2013 y 2014, de esta forma la participación en el *Bolsa Família* bajó hasta llegar a 2.9%, eso demuestra que a pesar de la caída en el número de empleos el Estado redujo su participación en el

programa, más el Estado de Sergipe, ubicado en el nordeste brasileño, los mecanismos de producción de empleo desaceleraron de 4.95% en 2013 hasta llegar a 3.58% en 2014, por el ende el número de beneficiarios en el programa subió a un 4% (Costa y Castro, 2015).

Por lo anterior, ocurrió una disminución en el número de beneficiarios, sin embargo los gastos para el programa subieron de 25 billones de reales en 2013 a 27.2 billones de reales en 2014<sup>40</sup>, este aumento según el *Ministério do Desenvolvimento Social* (MDS) se justifica por el reajuste aunado al incremento a la banda de beneficiarios que reciben los mayores pagos. El valor más caro, 216 reales, era pagado a las familias cuyo ingreso per cápita era de hasta 70 reales, por ende, con estos cambios el límite subió a 77 y la Beca Familia llegó a 242 reales, también ocurrió un reajuste para los beneficiarios restantes, embarazadas y adolescentes arriba de 15 años (Costa y Castro, 2015).

**Mapa 02. Programa *Bolsa Família* detiene su crecimiento en los Estados del Sur, Sudeste y Centro-Oeste 2015**



Fonte: Costa y Castro, 2015.

<sup>40</sup> Es decir, pasó de \$6, 350, 819,255.68 USD a \$6, 909, 691,350.18 USD en un año.



Es innegable que el programa de transferencia de ingreso, el mayor *Bolsa Família*, está ayudando a muchos brasileños, sin embargo, esta acción no tiene demostrado grandes cambios que puedan alterar los patrones de desigualdad en Brasil, falta estímulo a la generación del capital humano para las futuras generaciones. La autora Lena Lavina (2008) considera que los programas de focalización pueden aumentar los procesos de exclusión social pues la exigencia de comprobación de insuficiencia de ingreso torna el acceso al beneficio humillante, categorizando al ciudadano como un sujeto de segunda clase (Lavinias, 2008: 163) una posible solución para evitar la dependencia a un apoyo es la creación de empleos dignos, pues si los habitantes tuviesen un ingreso que responda a sus necesidades no tendrían por qué pedir auxilio. Recientemente fueron descubiertas irregularidades en el programa, en enero de 2015 la policía federal inició una investigación en el Estado de Amapá para verificar posibles fraudes en los datos de registro oficiales del programa *Bolsa Família*, cerca de 1000 familias fueron incluidas de forma irregular en el registro como beneficiarios (O Globo, 2015).

Como ya fue demostrado anteriormente los valores del índice de Gini siguen siendo un instrumento utilizado por diversos autores para exponer la reducción de la pobreza en Brasil, pues éste índice facilita el justificar que el Bolsa Família sí es responsable de disminuirla, realmente los ingresos de los pobres aumentaron reflejando en la caída de la desigualdad, pero, el índice de Gini no es suficiente para evaluar a la pobreza pues excluye información que permita valorar los impactos a largo plazo sobre alguna dimensión del capital humano. Es importante que la pobreza sea encarada en los programas sociales más que exclusivamente como un bajo nivel de ingreso, debe ser considerada como privación de sus capacidades involucrando una serie de restricciones como acceso a los bienes y servicios, educación, salud y derechos civiles respetados (Sen, 2008: 109), así los programas de transferencias de ingresos deben ser capaces de fortalecer los derechos sociales, además de aumentar la participación ciudadana y superar las marcas del asistencialismo y paternalismo brasileño. La elaboración de una política nacional donde pueda existir la articulación entre programas y recursos es de fundamental

importancia, pues Brasil sigue con una enorme concentración de ingresos que resulta en sus grandes desigualdades.

#### **4.3.2. El Programa Bolsa Família**

El propósito de esta investigación es analizar las urbanizaciones populares del Municipio de Macapá, por ende durante el trabajo de campo surgieron algunas preguntas relacionadas con la dinámica de crecimiento de estas áreas y la práctica de acciones clientelistas. Según Souza (1994) en Brasil el atraso es un instrumento de poder, la política de los favores son los pilares que sustentan al Estado Brasileño el cual no acepta la distinción entre público y privado, el poder personal y oligárquico así como la práctica del clientelismo son fuertes soportes de la legitimidad política en Brasil (Souza, 1994: 13-20), por ello es común en Brasil ver políticos involucrados en escándalos de corrupción, ser electos para cargos ejecutivos u ocupar cargos públicos importantes de algunos acontecimientos vergonzosos.

El clientelismo político es esencialmente una relación de cambios de favores políticos por beneficios económicos, independientemente de la escala se trata de una relación entre los poderosos y los ricos, y no una relación entre ricos y pobres (Souza, 1994: 29). La política clientelista sigue siendo muy fuerte en algunos Estados, aunque no se presenta en todos los ellos si lo hace el Estado de Amapá y algunos más, donde estas acciones se tornaron mayores y sofisticadas, siendo practicadas por una nueva generación de políticos oportunistas, tal es así que los moradores de las áreas de *ressaca* en entrevistas revelaron que el voto está relacionado con la lealtad como forma de pagar favores y no por sus convicciones políticas.

Además, la región amazónica presenta muchas lluvias por lo que la madera se pudre rápidamente, en las áreas de calles alagadas son los puentes de madera los que permiten la movilidad de los moradores, en consecuencia se necesita su constante construcción, de tal forma que en las épocas electorales muchos puentes de las *ressacas* son construidos, ya que estos son solicitados al gobierno municipal y estatal por parte de los residentes de los asentamientos en humedales, pero la

investigación de campo arrojó que su construcción aumenta en temporada electoral aunado al hecho de que dichos puentes son pintados en sus límites del color del gobierno en turno que los construyó, obteniendo así dos resultados: I) fungir como medida de seguridad para resaltar los límites de cada puente, y II) recordarle a los residentes cual partido les respondió a su solicitud. También son donados por los candidatos algunas máquinas de *açaí*<sup>41</sup> y carritos para vender comida ambulante que funjen como instrumentos de trabajo, conjuntamente fue mencionado en una entrevista el valor de 30 mil reales para trabajar como “cabo” electoral, todas estas acciones interfieren en la dinámica de crecimiento de la ciudad pues la construcción de los puentes estimulan la ocupación de áreas irregulares y el cambio de favores perpetúa los procesos de exclusión social y pobreza.

Doria (2015) considera el clientelismo como las ramas de un árbol patrimonialista plantado en territorio brasileño desde la época de los colonizadores, donde en la copa está el coronelismo, nepotismo y fisiologismo. El fenómeno está enraizado en las costumbres de la sociedad brasileña, siendo un instrumento que está al servicio de la meza de negociación de cambios, siendo un elemento impulsador de poder. El mismo autor considera que el programa *Bolsa Família* ayudó a los 12 millones de familias beneficiarias a retirarse de la línea de pobreza, pero también tuvo resultados de imagen que beneficiaron al Partido de los Trabajadores (PT) y al entonces presidente Lula, sin embargo a pesar de que se ayudó a las familias el programa no posibilita su permanencia por encima de la línea de pobreza ya que nunca fueron capacitados para mejorar su condición económica (Doria, 2015).

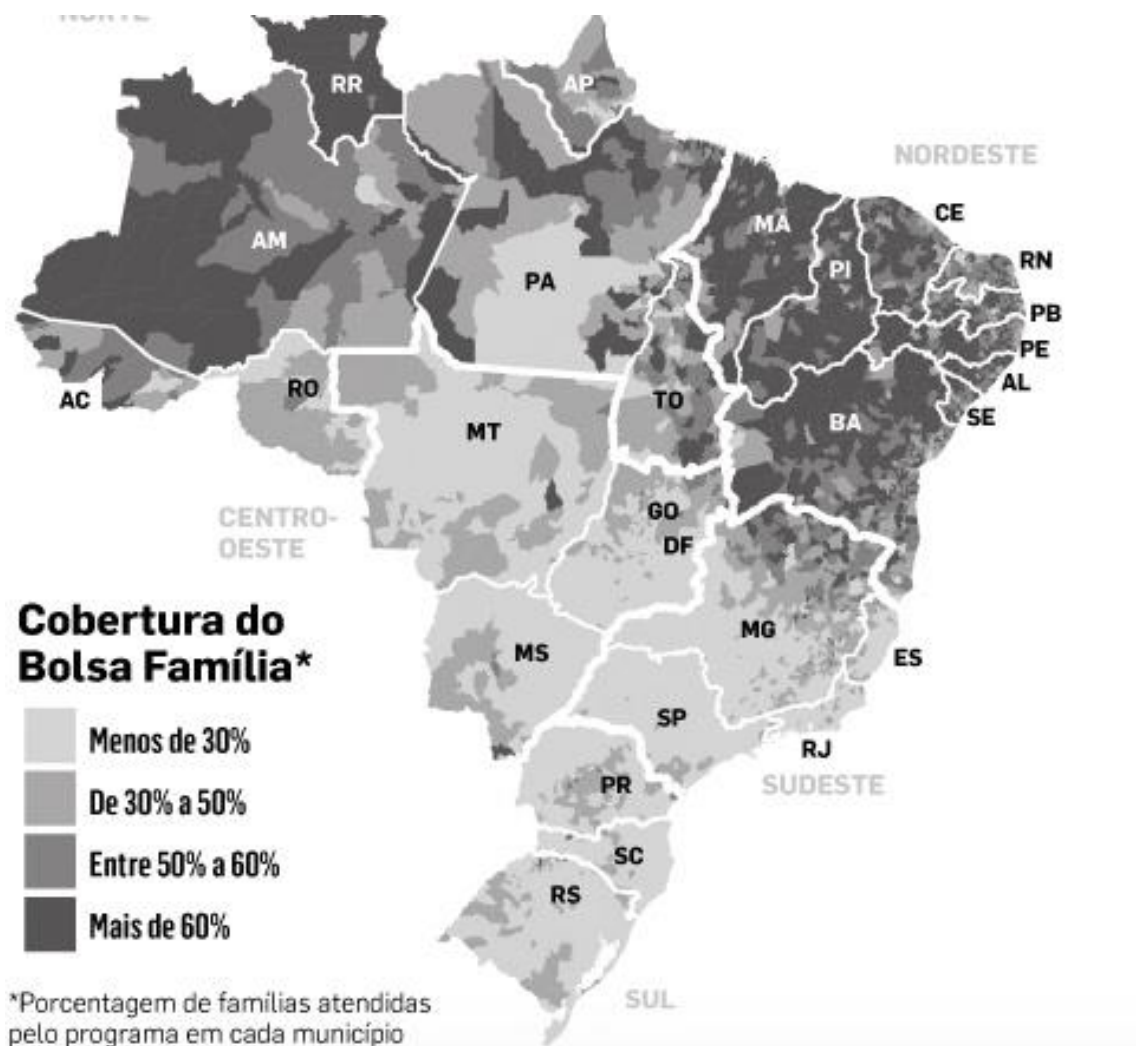
Zucco (2014), uno de los coordinadores del Banco Mundial, cree que el programa de transferencia monetaria ha sido muy importante como política social en Brasil, favoreciendo la reducción del clientelismo, por ende sus investigaciones evidenciaron una propensión por las familias que reciben el *Bolsa Família* en apoyar al gobierno. En las elecciones de 2014 ocurrió el mayor impacto electoral del programa desde su creación, según el estudio 1 de cada 5 votos en que obtuvo

---

<sup>41</sup> El *açaí* es un fruto consumido diariamente en jugo, el cual es la base de la alimentación de los ribereños que se encuentra presente en la comida de los amazónicos ya que es rico en antioxidantes y hierro. La máquina del *açaí* es el instrumento que retira el jugo de él.



**Mapa 04. Atención del programa *Bolsa Família* en Brasil durante el 2014**



Fuente: Zucco, octubre de 2014.

En investigaciones realizadas en el año 2015 Zucco reafirma que la correlación entre el recibimiento del Bolsa Família y la tendencia de votar por el candidato que representa al partido que está en el poder, considerando a esta actitud como “gobiernista” (Zucca, 2015). Para Souza (1994: 33) la relación entre la sociedad y el Estado es dificultada en la institución de la representación política, lo que induce a todos independientemente de su clase social a una relación de cambio de favores con los políticos.

El mayor programa de transferencia de ingreso del país sigue siendo muy elogiado, el propio Banco Mundial (2005) muestra la influencia del programa en más

de 20 países, inclusive en los Estados Unidos, también es innegable que el *Bolsa Família* forma parte de una serie de programas enfocados a atender a los estratos bajos y que inclusive son pioneros en ello en Brasil, sin embargo es necesario que a partir de los resultados obtenidos las políticas públicas evolucionen, procurando la inserción y capacitación de la población necesitada ya que las transferencias monetarias no pueden servir como un papel sustituto del rol social, el trabajo es el componente central de la sociedad en que vivimos, donde la realización personal, la creación de autoestima y organización comunitaria son importantes para la construcción de ciudadanía, la garantía de subsistencia física es importante, por ende insuficiente (Ziccardi, 2012: 748), de hacerlo, sin importar el gobierno que esté en el poder, los intereses que estarán protegidos serán los sociales.

#### **4.3.3 El Programa Minha Casa Minha Vida**

El *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) se trata de un programa social del gobierno brasileño para combatir el déficit habitacional en el país, consolidado a través de la ley 11.977 aprobada el 7 de julio de 2009. Según la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) fue creado para atender al déficit habitacional urbano de familias con ingresos de hasta \$1,600 reales<sup>42</sup> mensuales (PNAD, 2008). Pero, una verdadera política social de habitación debe considerar las carencias y necesidades de los más pobres debido a la imposibilidad de adquirir inmuebles sin subsidios del gobierno, exigir la capacidad de crédito para la obtención de un inmueble representa la continuidad de antiguos procesos de exclusión (Whitaker, 2015: 40).

Los estados y municipios dentro de este programa pasaron a ser los responsables por la organización de la demanda a través de registros oficiales encaminados a la *Caixa Econômica Federal* para la selección de los beneficiarios, además de crear condiciones para facilitar la producción por medio de la exoneración tributaria y la legislación urbanística y edilicia de los municipios. En algunos casos, se considera que estados y municipios podrían viabilizar la atención

---

<sup>42</sup> Equivalente a 403.51 USD.

a la demanda de bajos ingresos a través de la cesión de terrenos públicos. De cualquier forma, el promotor del emprendimiento deja de ser el sector público y pasa a ser del sector privado (Cardoso *et al.*, 2011: 5).

Los recursos son provenientes del *Fundo de Arrendamento Residencial* (FAR) recibiendo recursos directamente de la *União* y del FGTS. El núcleo central del programa está enfocado para empresas que accedan recursos directamente del FAR, a través de la presentación de proyectos seleccionados y validados por la *Caixa Econômica Federal* (Cardoso *et al.*, 2011: 5).

La política habitacional y su cumplimiento es regido por una lógica empresarial trayendo reflejos de diferenciados para la construcción del espacio urbano, así como la eficacia de la política de habitación como mecanismo de reducción de las desigualdades socio espaciales, según Rolnik y Nakano (en Cardoso *Et al.*, 2011: 5) una buena política en la generación de empleo e ingreso en la construcción no se significa necesariamente una buena política habitacional.

El PMCMV se caracteriza por priorizar el otorgamiento de viviendas de interés social a la población que percibe de 0 a 3 salarios mínimos, dichas viviendas contienen: sala, cocina, baño, corredores, dos dormitorios y área de servicio con lavadero totalizando 32 m<sup>2</sup> de área útil para casa o 37m<sup>2</sup> para un departamento. El número de viviendas por emprendimiento es establecido en función del área y del proyecto, cuando se trata de unidades habitacionales es frecuente que se edifiquen 500 residencias, pero cuando se trata de condominios deben ser segmentados en un número máximo de 300 departamentos (*Caixa Econômica Federal*, 2015).

El programa MCMV está dividido en dos públicos, uno que busca atender a la población de bajos ingresos y otro para medios ingresos, facilitando el acceso a las familias con ingresos desde 0 hasta 750 dólares, por lo cual el programa subsidió 35 mil millones de dólares hasta el 2013, según Whitaker se trata de una casa prácticamente regalada pues el propietario paga un máximo de 25 dólares por mes, tratándose en esta modalidad de una verdadera política social (Whitaker, 2015: 42-43). Es importante señalar que los municipios son responsables por las políticas en materia de tierras y también determinan quienes son los beneficiarios del programa.

El programa tiene como resultado muchos problemas, en Macapá durante la realización del trabajo de campo fue verificado que los proyectos habitacionales están ubicados en áreas distantes de la infraestructura y equipamientos urbanos, el principal medio de transporte, el autobús, no logra atender las demandas de la población, además de ser muy caro según relatan los residentes. Según el periódico *O Globo* (2015) los conjuntos residenciales son instalados en terrenos baratos por eso están ubicados lejos del centro, resultando en servicios precarios como el transporte y sin seguridad. Las largas distancias poseen un costo elevado para el poder público al cual tienen que extender a la periferia la urbanización ya implantada en el resto de la ciudad.

En la visión del Arq. Sérgio Magalhães (2015) el programa no posee articulación entre las familias y la ciudad, por ello acredita que existe un dialogo entre gobiernos y constructoras mas no con los habitantes. La responsabilidad de la venta de los inmuebles no pertenece a las constructoras, las alcaldías eligen a los beneficiarios con subsidio de 95% del costo del inmueble, el subsidio es muy importante para ayudar a las familias pobres, pero, insuficiente para mejorar la vida de las personas pues sus necesidades van más allá de un techo donde vivir, es necesario integrarlos a la ciudad permitiendo el ejercicio de su ciudadanía. La construcción a gran escala del programa es muy relativa, en 6 años del Programa *Minha Casa Minha Vida* (2009-2014) fueron entregados 2 millones de viviendas, en cuanto 9 millones de casas fueron construidas en todo el país sin financiamiento (Magalhães, 2015).

El *Programa Minha Casa Minha Vida* es un programa de construcción de vivienda de interés social hegemónico en Brasil, más es necesario crear programas que valoricen otras necesidades habitacionales como las urbanizaciones populares donde vive gran parte de la población brasileña, o familias que poseen un lote pero necesitan del acceso al crédito para la construcción de las casas. El protagonista del programa debe ser el habitante, de tal forma que pueda ejercer el derecho a la vivienda digna como se estipula en la Constitución de 1988 en su artículo 6°. Pero, en realidad existe un problema político donde la lógica de mercado está siendo privilegiada e ignorada la calidad de vida generada, donde está produciendo un



gran número de viviendas baratas, sin consideración de las necesidades del habitante. Se trata de proyectos que benefician a los procesos electorales, ya que los políticos prefieren producir números en vez que un verdadero derecho a la ciudad, es decir, en vez de invertir en la calidad de las residencias habitadas (Whitaker, 2015: 46).

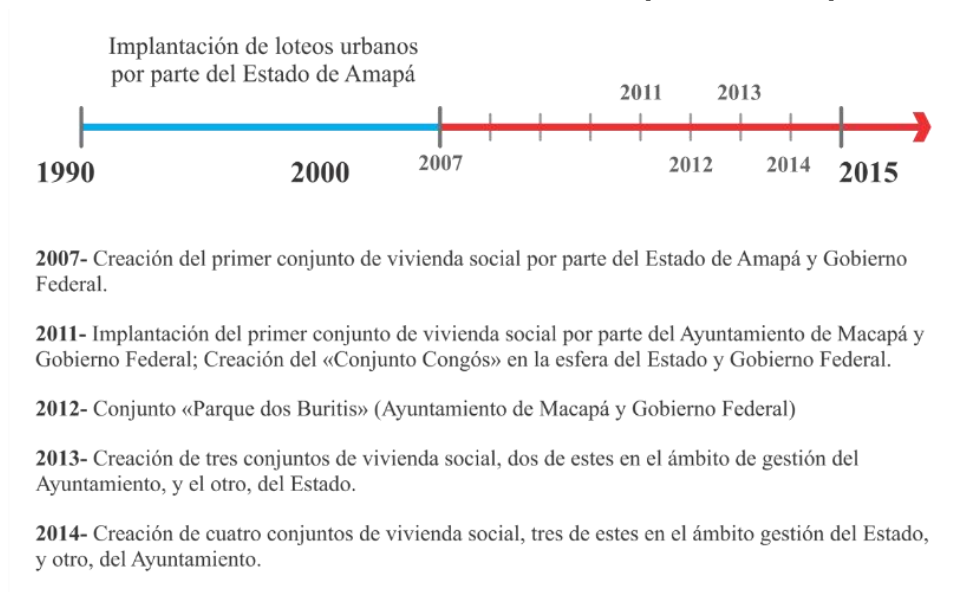
#### **4.3.3.1. El *Programa Minha Casa Minha Vida* en Macapá**

La existencia de una política de vivienda en la ciudad de Macapá es muy reciente dado que de 1990 a 2007 no fue construida ninguna vivienda de interés social (figura 01). Sin embargo, en este período la población proveniente de zonas rurales que decidieron establecerse en estas áreas definió numerosos lotes. A partir del 2007, se empezaron a construir las primeras viviendas para la población de bajos ingresos como consecuencia de la nueva política nacional de vivienda, lo que requirió la adaptación de los Estados a las nuevas reglas del gobierno federal para la obtención de recursos en la construcción de viviendas.

En ese año (2007), los cambios en la política de vivienda causados por las directrices establecidas en el gobierno del presidente Lula impulsaron al sector habitacional de interés social, el cual pasó a ser una prioridad junto a temas como la salud y la educación, de tal manera que tanto el gobierno del Estado de Amapá y el gobierno de la ciudad de Macapá empezaron a recibir el apoyo del gobierno federal para la construcción de vivienda con el objetivo de retirar a las familias que residían en áreas informales.

Los conjuntos habitacionales hasta hoy en día son construidos principalmente a través del *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) y el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR). La *Caixa Econômica Federal* (CEF) es gestora operacional de todos estos programas con la aprobación de propuestas de construcción presentadas por las empresas inmobiliarias. El PMCMV busca atender a la población de escasos recursos previendo un subsidio para las familias con ingresos de 0 a 3 salarios mínimos.

**Figura 01: Evolución de la vivienda en el municipio de Macapá de 1990 a 2015**



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno y Prefectura de Macapá.

**Mapa 05. Vivienda de Interés Social en Macapá**



Fuente: Elaboración de la autora con datos del gobierno y alcaldía de Macapá, 2015.

De 2007 a 2014 se construyeron 14,366 nuevas viviendas en 11 conjuntos habitacionales (ver tabla 06) realizados por el Gobierno del Estado y la prefectura municipal. Los gobiernos estatales y locales todavía reciben fondos específicos para financiar sus políticas de vivienda, pero cuando el municipio y el gobierno del Estado pertenecen a diferentes partidos políticos se presentan una serie de conflictos que dificultan la ejecución de los conjuntos de vivienda, ante esto, es común encontrarse que al terminar la construcción de tales conjuntos no existe infraestructura básica para el abastecimiento de agua y alcantarillado, también se carece de pavimentación de las principales vías de acceso, dificultando la movilidad de las personas que en gran medida necesitan del transporte público para llegar a la centro de Macapá.

Sin embargo es indispensable contrarrestar la producción habitacional con el déficit de vivienda en Brasil, por ello se retoma la investigación de la *Fundação João Pinheiro* (FJP) en coordinación con la Secretaría Nacional de la Vivienda, donde sus datos son basados en el Censo 2010 del IBGE y la metodología utilizada por FJP es una referencia entre los estudiosos del tema de la vivienda.

Para el Ministerio de las Ciudades, el concepto de déficit de vivienda está directamente vinculado al *stock* de vivienda: consiste en la vivienda sin condiciones de ser habitada por su construcción precaria presentando la necesidad de remplazo. También es preciso aumentar el número de viviendas para enfrentar la problemáticas de cohabitación familiar, la cual es forzada por la falta de opciones, además de la dificultad para costear el alquiler y su localización en áreas con alta densidad. El déficit *stock* para el Ministerio de las Ciudades que trabaja en colaboración con la FJP, se clasifica en déficit de reposición del *stock* y déficit por incremento de *stock*, éste último hace referencia a los domicilios rústicos, los cuales son hogares sin paredes de ladrillo o madera y que representan lugares insalubres o en riesgo de contaminación y propagación de enfermedades. Mientras que el primero se relaciona con las casas improvisadas, en parte representadas por la cohabitación o las casas alquiladas<sup>43</sup> (*Ministério das Cidades*, 2013: 13).

---

<sup>43</sup> Los inmuebles alquilados se refieren a los que pueden ser fuertemente densificados o son ocupados por familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos que pagan alrededor de 30% de sus ingresos o más.

**Tabla 06. Vivienda de Interés Social en Macapá**

Nº	Nombre	Año	Fuente de recursos	Situación	Gestión	Viviendas
1	Conjunto Vitória-Régia	2007	Programa Arrendamento Residencial (PAR)	Concluido	Estadual	160
2	Conjunto Congós	2011	PMCMV	Paralizado	Estadual	397
3	Conjunto Habitacional do Aturiá	2013	PMCMV e GEA	Paralizado	Estadual	512
4	Conjunto Macapaba (1ª. Etapa)	2014	PMCMV y GEA	Concluido	Estadual	2.148
5	Conjunto Macapaba (2ª. Etapa)	2014	PMCMV y GEA	En obras	Estadual	2.148
6	Conjunto Habitacional Miracema	2014	PMCMV	En proceso de aprobación ante el Ministério das Cidades	Estadual	4.985
7	Conjunto Residencial Mucajá	2011	PMCMV	Concluido	Municipal	512
8	Conjunto Parque dos Buritis	2012	PMCMV	Concluido	Municipal	36
9	Residencial Mestre Oscar Santos	2013	PMCMV	Concluido	Municipal	528
10	Conjunto Habitacional São José	2013	PMCMV	En obras	Municipal	1.44
11	Conjunto Jardim Açucena	2014	PMCMV	En obras	Municipal	1500
<b>TOTAL</b>						<b>14.366</b>

Fuente: Autoría propia con datos del gobierno y alcaldía de Macapá, 2015.

El censo demográfico de 2010 indica un déficit habitacional brasileño de 6,490 millones de unidades, lo que representa 12.1% de todos los hogares del país, el problema es más serio en las regiones metropolitanas. La región sudeste es la que concentra el mayor déficit absoluto del país (38%) con 2,674 millones de unidades, que representa más de la mitad del total en el Estado de São Paulo, pero en el ranking del déficit relativo, São Paulo ocupa el puesto decimoctavo (18º) con 13.3% de unidades; mientras que Macapá tiene un segundo lugar con un 22.4% de hogares. El análisis del déficit habitacional muestra que en la región norte la

existencia de los hogares precarios es la mayor responsable del déficit dado que la convivencia es el componente o factor de mayor peso seguido de la carga excesiva del alquiler (Ministerio de las Ciudades, 2013: 38).

El Estado de Amapá muestra un déficit total de 35,419 viviendas, ganando protagonismo la cohabitación familiar con más de 12% del total de hogares. También destaca la alta densidad de viviendas alquiladas que tiene uno de los mayores porcentajes del país con 1.4%, otro dato relevante se trata de los hogares con ingresos de hasta tres salarios mínimos, puesto que corresponden a un total de 15,900 unidades (Ministerio de las Ciudades 2013: 38).

Cuando se trata de precariedad habitacional, la falta de infraestructura es uno de los componentes que afecta a los hogares urbanos. Brasil tiene 13 millones de domicilios urbanos, 26.4% de ellos carece por lo menos de un elemento de infraestructura básica: agua, electricidad, alcantarillado o drenaje; por ejemplo, se trata de casas sin baño; este problema en total afecta a 1 millón de viviendas en Brasil, la región norte aparece de nuevo con los peores resultados en comparación con el total de los domicilios particulares en la ciudad de análisis (Ministerio de las Ciudades, 2013: 55).

## TERCERA PARTE. CONDICIONES HABITACIONALES Y POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL MUNICÍPIO DE MACAPÁ DEL ESTADO DE AMAPÁ, BRASIL.

### V. La historia de la ocupación de Amapá

La Amazonia brasileña es una selva que contiene ciudades urbanizadas, se trata de una región con una gran diversidad cultural que incluye la resistencia de la población a las nuevas formas de producción y los agentes del espacio público. La región tiene características muy específicas que la diferencian de las otras regiones del país, entre dichas características están las temperaturas que oscilan entre 25°C y 40°C, además la humedad alcanza un 85%.

Amapá es el único Estado de Brasil al que no se puede llegar por carretera desde otros Estados, únicamente se puede acceder por medio de las balsas que salen de Belén y otras ciudades, las cuales no se conectan con la red regional de carreteras, por ello los medios disponibles para llegar son los transportes acuáticos y aéreos (Drummond y Pereira, 2007: 68). Este factor no impidió que la tasa de crecimiento de la población estuviera por encima de la media nacional, localizándose alrededor de 3.44% por año, mientras que el país fue de 1.17% (IBGE, 2010).

La fundación del Estado de Amapá se relaciona a tres períodos importantes de Brasil: primero en el período colonial dentro de las estrategias *pombalinas* mediante la construcción de fortificaciones para proteger la costa brasileña con la fundación del Fuerte de São José de Macapá en el siglo XVIII. Posteriormente, en el siglo XX, en 1943 se descubrieron grandes depósitos de manganeso que llevó a la fundación del Territorio Federal de Amapá en el gobierno de Vargas, pero fue sólo con la creación de la nueva Constitución de Brasil de 1988 que se conformó como el Estado de Amapá.

Cuando se trata de la preservación, el Estado de Amapá<sup>44</sup> es el Estado brasileño mejor conservado porque mantiene intacta casi toda la selva amazónica,

---

<sup>44</sup> Amapá posee 143,453 km<sup>2</sup>, situada en el extremo norte de Brasil, es la capital de Macapá, se encuentra al sur del Estado y está bañada por el brazo del río Amazonas al norte. Según el censo de 2010, la población de

que cubre 90% de su territorio, está compuesto por 16 municipios y tiene una población de 669,526 habitantes (IBGE, 2010), 76% de ésta población vive en las ciudades de Macapá y Santana, donde Macapá es la capital y tiene más de la mitad de la población que reside en el Estado. Las áreas irregulares suelen estar situados en los humedales<sup>45</sup>, y los estudios sobre la urbanización de la ciudad de Macapá, ya sea en proyecto o en el discurso político, hacen referencia a la ocupación de estas áreas, su ocupación ha traído consecuencias negativas en lo económico y social, así como graves impactos ambientales.

El proceso de ocupación de las áreas de humedales en la ciudad de Macapá comenzó alrededor de la década de 1950, sin embargo, es a partir de la segunda mitad de la década de 1980 que tal proceso de ocupación se intensificó, haciendo que el cambio en la estructura de estas áreas sucediera a un ritmo cada vez más rápido.

La población de Amapá, en especial los que viven en la región del río Amazonas, tiene una relación muy estrecha con los humedales pues gran parte de ellos es de origen ribereña, por ende la utilización como espacio para vivienda es una forma que genera profundos impactos sociales y ambientales debido a la falta de planificación urbana y la explosión demográfica. De hecho, se da un proceso de urbanización popular en los humedales con vivienda tipo palafitos sin infraestructura, tornándose un verdadero desafío urbano puesto que es una expresión viva de la exclusión social vinculada a problemáticas como la violencia urbana, deterioro del medio ambiente, segregación y propagación de la miseria.

La expansión urbana desarticulada en Macapá se debió a la falta de una planificación adecuada junto con el crecimiento demográfico, por lo tanto, las *ressacas* se deben entender no sólo por la precariedad de su estructura física, sino

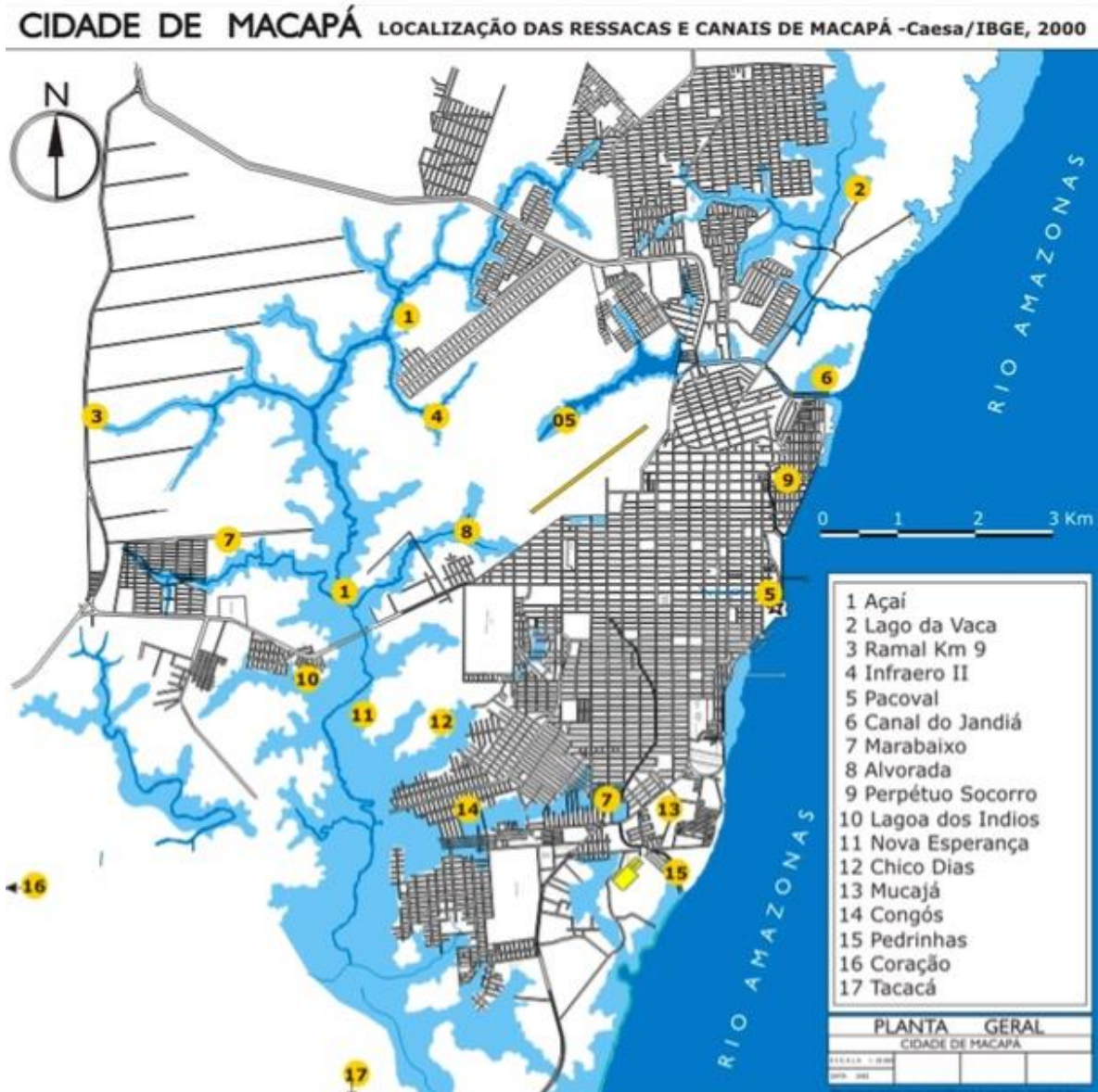
---

Amapá asciende a 669, 526 habitantes aproximadamente, de estos, 499,466 residen en el área urbana de Macapá y Santana.

<sup>45</sup> Josaine Souza (2003) describe como las cuencas de recepción y el drenaje fluvial, ricas en biodiversidad, de dimensiones y formas variadas, configuradas como fuentes naturales de agua, de fauna y de flora. La Ley del Medio Ambiente del Municipio de Macapá se refiere a las *ressacas* (humedales) como "cuencas de acumulación de aguas, influenciados por el régimen de mares, ríos pluviales y drenajes pluviales" (Ley N ° 948/98). Estos son útiles para el control de inundaciones, alimentación de las reservas de aguas subterráneas, manutención de la biodiversidad , recreación, turismo y manutención del microclima local.

como espacios sociales que resultan de la dinámica urbana establecida por las relaciones y oportunidades desiguales de la sociedad capitalista.

**Mapa 06. Ubicación de la ciudad de Macapá y sus Ressacas**



Fuente: Bianca Moro y Luiz Porto.



## 5.1 El antiguo Territorio Federal de Amapá

Este lugar geográfico estratégico, localizado en la desembocadura del río Amazonas, pasó a tener una gran importancia en el siglo XX, en la década de 1940, cuando se descubrieron grandes depósitos de manganeso en la región. Esto generó la instalación del primer gran proyecto mineral y de explotación industrial en la Amazonia junto con la creación de dos *Company Towns*, por lo que fue una ciudad o pueblo en forma de empresa, de esta manera, en 1943 se creó el Territorio Federal de Amapá con pleno apoyo del gobierno federal, representado por el presidente Getúlio Vargas.

La ocupación de la Amazonia fue parte de la estrategia de ordenación del territorio considerado de “interés nacional” por el nuevo Estado y apoyado por Getúlio Vargas, en el caso de Amapá, la compañía responsable de la explotación del mineral construyó dos ciudades en lugares estratégicos: la *Vila Serra do Navio* donde estaban las minas de manganeso, *Vila Amazonas em Santana*, donde fue construido un puerto que permite la conexión con el Atlántico y Macapá la cual tuvo el privilegio de ser la capital y recibió muchas inversiones federales para estructurarse.

Las tres ciudades anteriores estaban conectadas por vías férreas y carreteras, que fueron construidas en sociedad con la empresa explotadora del mineral llamada Industria Comercio de Minerales, (ICOMI.S.A.). La compañía ICOMI obtuvo la autorización de explotación por un período de 50 años a partir de 1953, bajo el mando del ingeniero de Augusto Trajano de Azevedo Antunes, la mecanización del manganeso en *Serra do Navio* tuvo inicio en la década de 1950. Durante este período, el manganeso era indispensable en la industria del acero, la explotación era de importancia internacional debido a que en la Guerra Fría, Rusia había suspendido el suministro de manganeso con el objetivo de dañar a los Estados Unidos, por lo tanto el manganeso de Amapá se convirtió en una estrategia global (Ferreira Paz, 2011: 23).

En el siglo XX, varias empresas se establecieron en el norte de Brasil, con el mismo propósito: Carajás, Jari Celulose, Fordlandia entre otros. Los instrumentos

para lograr estos objetivos fue una gran organización estructural que implicó la construcción de hospitales, escuelas, casas, supermercados, espacios de socialización para los trabajadores, redes de transporte y hasta algunos lujos al estilo de las grandes ciudades para esos lugares remotos como campos de golf<sup>46</sup>. La instalación de ICOMI proporcionó la primera gran oferta de empleo en Amapá siendo un atractivo más para los inmigrantes del norte y noreste debido a la expectativa de obtener un empleo formal.

Macapá, se convirtió en la década de 1940 en sede de grandes proyectos relacionados con la minería de manganeso y la extracción de madera, en esta época, la población del Territorio Federal de Amapá (TFA) era de 24,500 habitantes, donde cerca de 2,000 personas vivían en la capital Macapá. La población local se caracterizaba por estar distribuida en todas las ciudades pequeñas, islas y una vasta zona de selva tropical que pertenecía al Territorio Federal de Amapá, donde predominaba la extracción de mineral, y las actividades agrícolas como pesca, ganadería y agricultura. Así, la ciudad comenzó a recibir una gran cantidad de población migratoria atraída por las nuevas oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida. En esta época surgen las primeras invasiones en las áreas de los humedales para habitar y empezarían a ser significativas en el proceso de descentralización del territorio en la década de 1990.

La capital del nuevo territorio, Macapá se diferenció de las demás ciudades de la Amazonia por tener instrumentos de planeación urbana, y se convirtió en una ciudad amazónica atípica. La compañía Grumbilf de Brasil (1960) fue contratada por el gobierno federal para producir el primer plan de la ciudad y se diseñaron carreteras, equipamiento e infraestructura urbana, el proyecto, que hoy está presente en el tejido urbano de la ciudad, mostró un entramado de calles y avenidas anchas cortadas en un ángulo de 90°, diseño poco habitual en las antiguas ciudades de la Amazonía.

La ciudad se planteó una zonificación con la concentración de edificios administrativos, escolares y comerciales, además de grandes plazas, los edificios

---

<sup>46</sup> Este comentario fue hecho a través de mi experiencia de vida en la región y acceder a las revistas que fueron producidos por las propias empresas, a parte de la lectura de libros como Fordlandia por Greg Grandin (2009).

públicos federales recibieron un diseño con tendencias arquitectónicas modernas. Todas esas acciones no impidieron el surgimiento de asentamientos precarios en la ciudad. La población residente en Macapá en 1960, según el Anuario Estadístico de Amapá, alcanzó la cifra de 36,214 habitantes, de los cuales 76.10% fueron localizados en el área urbana de Macapá lo que a su vez representa 52.86% de la población del territorio de Amapá. La intensidad de los flujos migratorios que se produjeron en el período 1950-1960 hacia la ciudad de Macapá provocó problemas de invasiones en áreas previamente consideradas como inadecuadas para el uso residencial, así como un proceso de urbanización popular de la población recién llegada a Macapá (Grumbilf, 1960).

En el documento de creación del Instituto Regional de Desarrollo de Amapá (IRDA) en 1966<sup>47</sup>, una empresa de investigación del mismo grupo de la minera ICOMI, examina las posibilidades de que surjan urbanizaciones populares con la implementación del proyecto minero pues consideraba que este movimiento para las ciudades, principalmente Macapá, sin las transformaciones que deben operarse en la estructura de los servicios urbanos, volverá difícil la vida por lo que se favorecería un proceso de urbanización popular, subempleo e inestabilidad de la mano de obra en toda la zona (IRDA, 1966: 22).

La extracción de manganeso también utilizó mano de obra no calificada proveniente de poblaciones de zonas circundantes que vivían en la fase de declive de la economía del caucho. Estos trabajadores también se trasladaron a Macapá por la falta de oportunidades en los lugares de origen, donde el índice de productividad era muy bajo y no existían escuelas, servicios de salud y otros servicios públicos. La ciudad fue creciendo de manera desordenada y en 1960, las instancias oficiales reconocieron las primeras invasiones a los humedales.

La empresa Grumbilf de Brasil en el mismo documento de planificación de la ciudad de Macapá, incluyó preocupaciones ambientales en su proyecto, según lo dispuesto en la conservación topográfica de la ciudad. Las preocupaciones de los planificadores fueron explícitas con referencia a la preservación de humedales pues

---

<sup>47</sup> Órgano creado por ICOMI con el objetivo de apoyar los proyectos de desarrollo científico y tecnológico de Amapá.

reconocían la existencia de un gran número de lagos con gran vegetación al margen de los ríos, los cuales representaban excelentes pulmones verdes y que, por lo tanto fungían como filtros de aire (Grumbilf, 1960).

Según los números del primer censo oficial realizado en 1950 en el Territorio de Amapá, su población alcanzó la cifra de 37,477 habitantes (IBGE, 1950), en este período, 13,900 personas habitaban el área urbana y 23,577 el área rural. Para 1960, el territorio alcanzó un número de 67,750 habitantes, de los cuales 32,956 vivían en el área urbana y 34,794 en el área rural (IBGE, 1960). Estos períodos tuvieron intensos procesos migratorios y resulta sorprendente si se considera la falta de conexiones viales pavimentadas, la ausencia de grandes proyectos agrícolas y la falta de nuevas inversiones y proyectos como los de ICOMI.

Dicho crecimiento excepcional demuestra que en menos de dos décadas, la instalación de ICOMI, la creación del territorio de Amapá y la migración provocaron diversos impactos que causarían profundos cambios en la estructura social y económica, así como en el paisaje urbano de Macapá. De hecho, el crecimiento demográfico en Amapá y su organización espacial estuvieron relacionados con la exportación de manganeso hasta la década de 1980, la compañía ICOMI finalizó sus actividades en 1997, dejando un saldo negativo para Amapá, además del desempleo y el declive económico en el municipio de *Serra do Navio*, que se tradujo en un proceso de migración hacia Macapá, se registraron importantes impactos ambientales causados por la compañía, incluyendo la contaminación con arsénico de la zona portuaria de Santana y la comunidad de *Elesbão*.

## **5.2 Creación del Estado de Amapá y la Zona Franca de Libre de Comercio**

En 1988 la Constitución transformó los antiguos territorios federales de Roraima y Amapá en Estados, los cuales se instalaron en 1990, cuando fueron electos sus primeros gobernadores. La transformación del Territorio de Amapá en Unidad Federal (Estado), a través de la Constitución Federal de 1988 y la creación del Área de Libre Comercio de Macapá y Santana (Decreto Federal N° 8.387 de 30/12/91), fueron los principales eventos que contribuyeron al crecimiento de la población en el

Estado de Amapá y a la expansión de la trama urbana de Macapá causada principalmente por migrantes, puesto que dichos migrantes que llegaron se establecieron en Macapá y Santana (Gobierno de Brasil, 1991)

Esa transformación de Territorio a Estado, le otorgó autonomía política a Amapá con relación a la *União*, pero permanecieron algunos problemas tales como la gran dependencia de las transferencias de la *União*, aunque con una disminución en tal dependencia conforme la evaluación de Porto debido a que las transferencias de 1986 y 1988 disminuyeron 5% de los ingresos totales y 6% del PIB estatal en 1990. La continuidad de esta dependencia se explica por el atractivo reducido de la llegada de nuevas empresas y su mantenimiento en Amapá aunado a la extensa superficie de áreas de las unidades de conservación y reservas indígenas Porto (2003: 177).

Algunos autores consideran que el proceso de independencia política de los territorios federales era parte de un grupo de medidas neoliberales adoptadas en Brasil a finales de 1980. El modelo neoliberal incluía la desregulación y la privatización como un tema de equilibrio macroeconómico del presupuesto público que estaba relacionado con los gastos gubernamentales, por lo tanto, es posible establecer una relación entre una modalidad dominante, el neoliberalismo es la necesidad de la Unión para reducir sus gastos (Chelala, 2008: 131).

En la década de 1980, surgió la idea de implantar en Brasil los Regímenes Aduaneros Especiales (RAE)<sup>48</sup> como una manera de mejorar el desarrollo de áreas específicas del país, el Área de Libre Comercio de Macapá y Santana (ALCMS) fue creado en 1991 por la Ley 8.387 del 30/12/1991, reglamentado en 1992 e instalado en 1993, lo que comprende un polígono de 85 km<sup>2</sup> en los municipios de Macapá y Santana (Gobierno de Brasil, 1991). Las empresas establecidas en estas zonas

---

<sup>48</sup> Los RAE fueron diseñados en tres formatos: I) Zona Franca, que incluye incentivos fiscales que permiten la industrialización y la internalización de los productos generados siendo el único ejemplo en Brasil *Manaus*; II) Zonas de libre comercio, las áreas que la exención fiscal tiene la función de estimular el comercio, no permitiendo la industrialización como Macapá y Santana y III) las Zonas de Procesamiento de Exportación (ZPE), que se concede beneficios fiscales para la instalación de empresas cuyos productos están dirigidos a los mercados extranjeros (Chelala, 2008: 132).

gozan de exenciones fiscales de IPI<sup>49</sup> e Impuestos de Importación, además de la reducción del ICMS<sup>50</sup> en la comercialización interna de productos importados.

El ALCMS se presentó como una gran opción de competitividad para el recién creado Estado brasileño, que dejaba de ser territorio federal con una reducción del flujo financiero del gobierno central y que todavía dependía en gran medida de las exportaciones del manganeso. La instalación de la RAE estimuló el incipiente mercado local y muchas empresas fueron registradas en SUFRAMA<sup>51</sup>, en consecuencia aumentó el flujo migratorio<sup>52</sup>.

La investigación del desplazamiento geográfico realizado por el IBGE en 2000 mostró que el Estado experimentó un incremento sustancial en el número de migrantes entre el periodo de 1991 a 2000 dado que recibió un gran número de personas. El Censo 2000, registró 153,980 habitantes no naturales del Estado contra 74,053 personas en 1991, es decir, la mayoría (71%) de este aumento fue de migrantes oriundos de Pará y el 18% de Maranhão<sup>53</sup>, derivándose en el desembarco en Amapá, de un mayor número de migrantes sin calificación profesional que abandonaron el campo generando un considerable éxodo rural, así como personas procedentes del noreste de Brasil y otras regiones de la Amazonia especialmente del vecino Estado de Pará. Estos individuos estaban buscando nuevas oportunidades de empleo en el comercio mayorista o en los ámbitos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Así, con el rápido crecimiento demográfico influido por el intenso proceso migratorio, se fomentó la búsqueda de vivienda en la ciudad de Macapá y los humedales se convirtió en un blanco fácil para las constantes ocupaciones

---

<sup>49</sup> Impuesto sobre Productos Industrializados, conocido por IPI, se trata de un impuesto federal, es decir, sólo la Unión podrá instituir o modificarla sobre productos industrializados de Brasil. Está previsto en el art. 153, IV, de la Constitución. Sus disposiciones son descritos por el Decreto N° 7212, de 15 de junio de 2010, que regula el cobro, inspección, recaudación y administración del Impuesto Selectivo al Consumo.

<sup>50</sup> ICMS: Impuesto sobre las operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestación de servicios de transporte interestatal e intermunicipal, además de comunicación, siendo responsabilidad de los estados y el Distrito Federal.

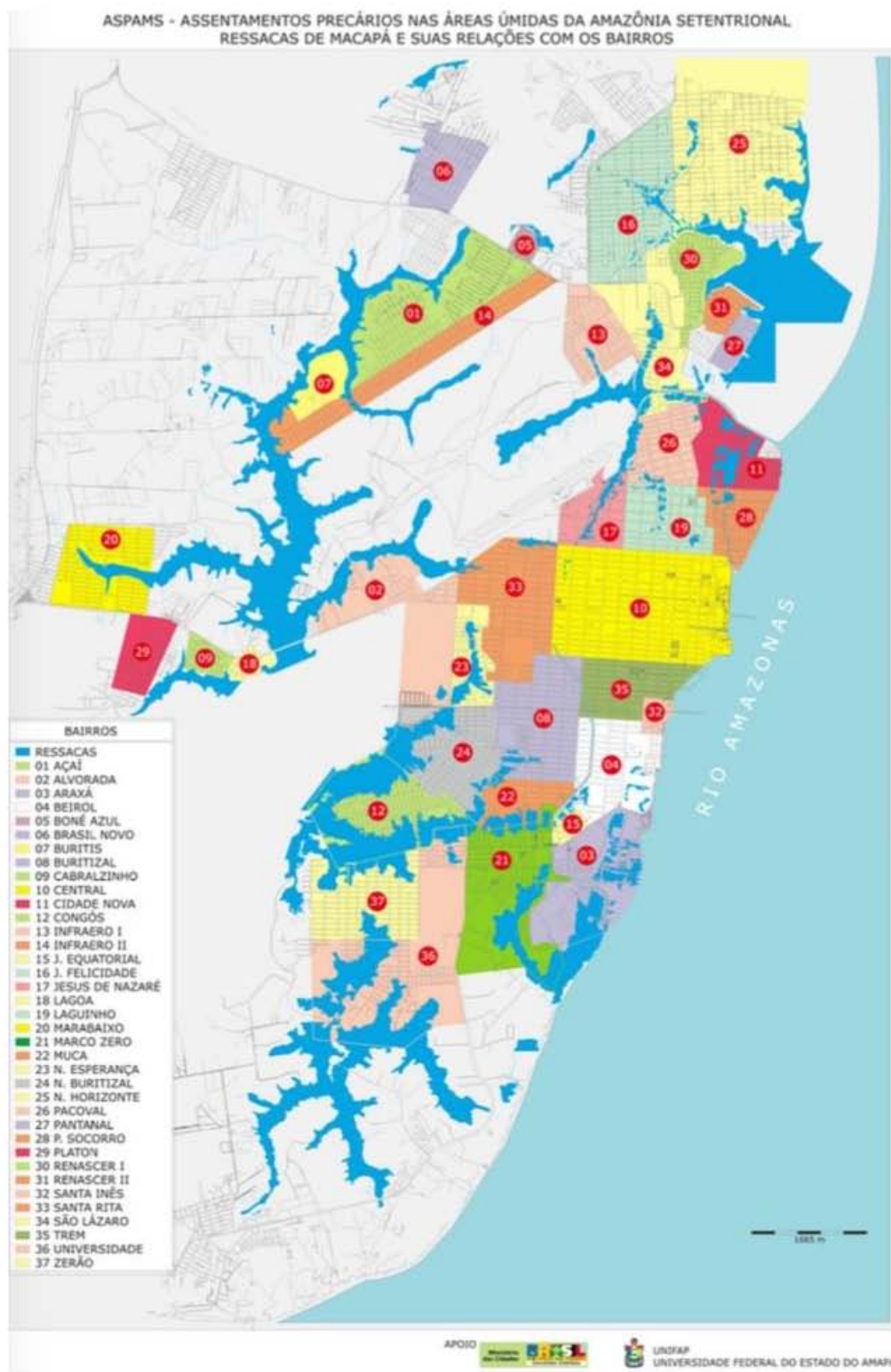
<sup>51</sup> SUFRAMA: Superintendencia de la Zona Franca de *Manaus* y todas las zonas de libre comercio creadas en la Amazonia.

<sup>52</sup> Entre los censos de 1991 y 2000, Amapá tenía la mayor tasa anual de crecimiento poblacional de 5.68 %, mientras que la media nacional se registró a 1.63% (censo del IBGE de 1991 y 2000)

<sup>53</sup> El mayor crecimiento relativo de la población entre los dos estudios se produjo en Amapá (108 %). Encuesta del IBGE, 2000.

irregulares. El mapa 07, elaborado en 2011, muestra la relación entre los humedales y las colonias de la ciudad de Macapá, en azul se visualizan los humedales que se encuentran al interior de la ciudad.

## Mapa 07. Colonias del municipio de Macapá y su relación con los humedales



Fuente: ASPAMS (2011).



### 5.3 Pobreza en las *ressacas* de Macapá

De acuerdo con Portilho (2006), la ocupación irregular de Macapá comenzó en los 60' con la población pobre que vivía en el campo y que carecía no sólo de fuentes de trabajo sino también de servicios y equipamiento como escuelas, centros de salud, entre otros. En 1960 surgieron las primeras invasiones de terrenos para construcción de casas y se empezó a dar un proceso de urbanización popular de la población, pero en 1990 con la transformación del territorio en Estado se presentaron grandes transformaciones con la conformación masiva de las *ressacas* (Portillo, 2006: 100). Además, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en 2014 reveló que la región metropolitana de Macapá, al extenderse hasta el municipio de Santana, había alcanzado a concentrar casi 80% de la población del Estado de Amapá (Tostes: 2015).

Por otra parte, la falta de actuación de los gobiernos estatales y municipales de 2002 y 2014 fue resultado de los ineficientes estudios oficiales sobre las condiciones de pobreza en Macapá, que pudieron haber sido utilizados para el desarrollo de políticas urbanas. De esta manera, la pobreza en Amapá es un fenómeno urbano donde las *ressacas* son las áreas más accesibles para la población pobre que radica en la ciudad, actualmente Macapá mantiene un alto nivel y concentración de pobreza, prueba de esto son los datos proporcionados por un informe del Banco Mundial, elaborado en 2002, donde contempla que la ciudad poseía alrededor de 55% de los pobres del Estado de Amapá. Después de 13 años de la publicación de este documento, parece que los espacios urbanos de la ciudad de Macapá se encuentran desestructurados debido a la ausencia de políticas públicas, la fragmentación territorial y la agudización de las demandas sociales que exacerban la informalidad en las zonas urbanas (Tostes: 2015).

Además, un estudio realizado por el IBGE (2015) muestra que más de 80,000 amapaenses viven en condiciones de extrema pobreza, que corresponde a 12% de la población total, y 16,584 hogares viven en espacios reducidos<sup>54</sup> de hasta 9 m<sup>2</sup> con cinco personas. Aunque son áreas heterogéneas, ya que el origen de la población y la calidad de las viviendas varían de una *ressaca* a otra, uno de los

---

<sup>54</sup> En el trabajo de campo se encontraron viviendas con 9 m<sup>2</sup> de construcción.

problemas más importantes que enfrenta toda la comunidad es el desempleo, de hecho, el Estado de Amapá tiene la mayor tasa de desempleo en la región norte alcanzando 9.6% (PNAD, 2015). A pesar de que el ingreso no sea un componente prioritario como un indicador de la calidad de vida, ayuda a entender las dificultades de las familias en las áreas de las *ressacas*, donde la mayoría de los residentes tienen un ingreso que se limita a un salario mínimo por mes, el equivalente a 788 reales –alrededor de 300 dólares americanos– que para el costo de vida en Brasil apenas alcanza para cubrir la canasta básica. Según el *Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome* una familia que vive en la extrema pobreza puede recibir de hasta 77 reales (30 dólares americanos) al mes los ingresos, las cuales pueden recibir apoyo del gobierno a través de la *Bolsa Família*.

### **5.3.1 La vivienda popular en las *ressacas* de Macapá**

Según René Coulomb (2012: 2), las necesidades de vivienda se determinan, en primer lugar, por las transformaciones que sufren las principales dinámicas demográficas del país, como la fecundidad, mortalidad y migración; en segundo lugar están las consecuencias que la dinámica demográfica tiene en la estructura por edades de la población, la formación de nuevas viviendas y su distribución territorial.

El padrón demográfico de Brasil comenzó a cambiar a partir de 1940 ya que ocurrió una disminución en la mortalidad pero se conservó el nivel de natalidad, esto se dio al mismo tiempo que la creciente ocupación de las ciudades, ya en la década de 1960 se marca el inicio de la industrialización del país, la cual fue acompañada de la caída en la tasa de fecundidad y un ascenso la tasa de longevidad por lo que fue un período en el que Brasil tuvo una de las transiciones demográficas más rápidas en el mundo. Además, creció desde 17 millones en 1900 a 170 millones de habitantes en 2000; el último censo registró una población de 190,732,694 personas cifra que es de suma importancia pues en la actualidad el nivel de urbanización del país es de 85%, siendo bastante altas las tasas de desempleo y la ocupación de áreas frágiles para vivienda (IBGE, 2009, 2010 y 2012). También, la transición demográfica brasileña considera tendencias de patrones y ritmos de las principales

variables demográficas, en especial fecundidad y mortalidad, pero también documenta los impactos de la cambiante estructura etaria en la política social y pública, desde luego se tiene en cuenta la importancia de los principales grupos de población (niños, jóvenes y ancianos). Durante la primera mitad del siglo XXI se acentuó el envejecimiento de la población trayendo consecuencias para el sector de la vivienda junto con los cambios culturales (IBGE, 2012).

El número de trabajadores informales en Brasil es alto, ya que alcanzan a ser 44.2 millones de personas, es decir, alrededor de 22% de la población total (IBGE, 2012). Las regiones norte y noreste tienen las tasas más bajas de formalidad, de las cuales 45.2% de la población femenina de 16 años o más se encuentra en el mercado laboral informal, mientras que la población masculina alcanza un 43.2% (Valor Económico, 2012). En los casos estudiados en la presente tesis, esta situación de informalidad se presenta en espacios segregados donde la pobreza urbana es una condición social de privación relacionada con la falta de oportunidades de empleo y una fuerte presencia de subempleo e informalidad, que empuja a los trabajadores a condiciones de vida precarias (Ziccardi, 2013: 408).

Por otra parte, en los estudios sobre las urbanizaciones populares encontramos varias definiciones en Brasil, el IBGE (2013) denominó a estos asentamientos como "áreas subnormales"<sup>55</sup>, esta clasificación surgió para analizar las áreas populares como una medida para caracterizar la ocupación de áreas de fragilidad ambiental (al margen de arroyos, ríos, playas, manglares) lo que permitió obtener información más precisa sobre las *ressacas* de Macapá. La idea de los asentamientos populares también ayuda a proporcionar información importante de salud pública, lo que puede influir en las condiciones de salubridad local como la proximidad entre las casas, restringiendo la circulación de aire volviendo a las personas susceptibles a enfermedades.

Asimismo, la organización de las ciudades brasileñas se ha caracterizado por diferentes factores interrelacionados: fuerte especulación inmobiliaria y de la tierra, gran expansión territorial del tejido urbano, la falta de la infraestructura y servicios

---

<sup>55</sup> Según el IBGE (2013) las "áreas subnormales" engloban diferentes tipos de urbanizaciones populares existentes en el país como: *favela*, *comunidade*, *grotão*, *vila*, *mocambo*, entre otros.

como el transporte y, finalmente, la periferización de la población (Santos en IBGE, 2010: 53). Como se mencionó anteriormente en todo Brasil, 6% de las urbanizaciones populares se encuentran en ríos, arroyos, lagos o mar, en la región metropolitana de Macapá, se calcula que aproximadamente 14,506 hogares se encontraban en esta situación, lo que representa alrededor de 83% del total de la región metropolitana en una superficie de 938.5 hectáreas, además, en el último censo del IBGE (2010) se muestra que la ciudad de Macapá se encuentra entre las capitales del norte de Brasil con las mayores tasas de informalidad laboral (48.3%) frente a cifras más inferiores (29.3%) en otras áreas del país.

La dinámica habitacional incluye una lógica de organización interna de la ciudad la cual influencia la división de las urbanizaciones populares en el espacio urbano, por ello en las ciudades donde predomina el mercado, la localización de la vivienda está condicionada por la intensidad de los mecanismos de especulación inmobiliaria (Correa en IBGE, 2010: 54), así los asentamientos precarios son la respuesta de los sectores populares a la necesidad de vivienda que habitan espacios menos valorados por los sectores inmobiliario y de tierras.

La topografía es otro elemento importante en el aspecto espacial de los asentamientos informales porque influye en su nivel de accesibilidad, los patrones de diseño de calles y la densidad de las construcciones, de tal manera que las áreas irregulares fueron encontradas en diferentes situaciones topográficas, pero la mayoría de los hogares informales (52.5%) del país se encuentran en zonas planas, en el caso de Macapá casi la totalidad (83.5%) de esos hogares se encuentra en esta situación, de este modo, se observa como la topografía y el origen de estas comunidades ribereñas influye directamente en la tipología de construcción de las viviendas, en las que predomina la construcción de un piso, alcanzando una cifra de 13,801 residencias, pero cuando se trata de la caracterización en la ciudad de Macapá predominan los aglomerados en áreas de palafitos con 11,578 domicilios sobre humedales (IBGE, 2010: 32).

La tabla 07 muestra las principales ciudades del Estado de Amapá y sus asentamientos informales, por ende en ella están los municipios más poblados. La suma de todos los asentamientos informales en 16 municipios de la entidad revela

un total de 23,909 viviendas, donde reside una población de 108,086 habitantes. Pero el mayor problema se encuentra en la capital Macapá que cuenta con un total de 13,801 de las residencias pobres en un área de 736 hectáreas, albergando una población de 63,771 habitantes.

**Tabla 07. Características de los sectores censarios de urbanizaciones populares en el estado de Amapá**

Municipios de Amapá	Total de sectores censarios*	Número de viviendas particulares ocupadas	Población residente en viviendas particulares	Área (has)	Densidad demográfica (hab/ha)	Densidad de viviendas particulares ocupadas (viviendas/ha)
<b>Macapá</b>	98	13,801	63,771	736.0	86.6	18.8
<b>Cutias</b>	1	166	698	59.7	11.7	2.8
<b>Laranjal do Jari</b>	19	4,075	16,210	777.7	20.8	5.2
<b>Amapá**</b>	1	92	565	62.6	9.0	1.5
<b>Santana</b>	26	3,666	17,798	534.2	33.3	6.9
<b>Vitória do Jari</b>	9	2109	9,044	793.1	11.4	2.7

\* El sector censario, definido por el IBGE (2000), es la unidad territorial de información del censo con límites físicos identificados en áreas continuas y respetando la división político-administrativa de Brasil. El territorio nacional se divide en 215,811 sectores para la realización del Censo de Población.

\*\* En el Estado de Amapá existe un municipio con el mismo nombre.

Fuente: IBGE, 2010.

En todo el municipio de Macapá, 12,509 domicilios informales (62%) utilizan puentes de madera para trasladarse de un lugar a otro (IBGE, 2010: 39). En la tabla 08 se puede verificar el medio de transporte que tiene oportunidad de acceder a las calles donde se encuentran las viviendas, nótese que la mayoría sólo puede ser accedida caminando o en bicicleta.

**Tabla 08. Número de viviendas particulares ocupadas**

Municipio	Accesibilidad posible en la mayor parte de las vías internas.			
	Camión de carga	Carro	Motocicleta	Caminando/bicicleta
Macapá	600	425	1,203	11,573

Fuente: IBGE, 2010.

De la misma forma, el IBGE en su reporte censal con aglomerados subnormales (2010) reconoce por primera vez a las *ressacas* como urbanizaciones populares, lo que representó un gran avance en la identificación de este tipo de construcción popular e irregular en Brasil, ya que la ausencia de estos datos dificultaba el análisis detallado de la vivienda de tipo palafito, característica de los pueblos ribereños de la Amazonia.

### **5.3.2 Condiciones habitacionales de la población en las *ressacas* de Macapá**

Los migrantes que llegan a la ciudad de Macapá provienen principalmente de los Estados vecinos y en gran parte son desempleados que desarrollan actividades informales, la mayoría de ellos se establecen en las humedales mediante "invasiones" (Portillo, 2006: 119), por lo que la ocupación de los humedales por ser áreas de fragilidad ambiental establece el proceso inicial de la informalidad de la vivienda.

Las casas en general se encuentran en malas condiciones de higiene y es común que se establezcan más de una familia en las viviendas y, debido al tamaño reducido de las casas se generan graves problemas de salud y promiscuidad, además la ocupación de esas áreas húmedas para la construcción de vivienda ha dado lugar a graves problemas en relación a la calidad de vida de sus habitantes, así como la pérdida total o parcial de la biodiversidad de dichos espacios incentivada por un proceso de reducción de los humedales a través de los rellenos que se realizan con tierra y todo tipo de desechos domésticos.

La población que ocupa estas áreas se caracteriza por ser de bajos ingresos, y como ya se mencionó, son migrantes oriundos del interior del Estado o de Estados vecinos que no logran obtener espacios en áreas de “tierra firme” debido a los altos precios de la tierra. La pobreza que marca estos espacios se caracteriza por un estado de privación asociada a las condiciones de empleo (desempleo, subempleo e informalidad) que pone a los trabajadores y sus familias en una situación precaria (Ziccardi, 2006: 29).

Por otra parte, cabe mencionar que la Cartera de Trabajo y Previsión Social (*Carteira de Trabalho e Previdência Social*), instituida por el Decreto nº 21.175, el 21 de marzo de 1932 y posteriormente reglamentada por el Decreto nº 22.035 el 29 de octubre de 1932, es un documento obligatorio para toda persona que vaya a prestar un servicio a otra, ya sea en una industria, comercio, agricultura, ganadería o de naturaleza doméstica. La Cartera de Trabajo y Previsión Social es hoy uno de los únicos documentos a reproducir durante la vida funcional de éste porque garantiza el acceso a algunos de sus principales derechos como seguro de desempleo, beneficios para la jubilación y Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) el cual es un fondo de ahorro para el trabajador (Gobierno de Brasil, 2015b).

En consecuencia, es importante mencionar que en Brasil el trabajador que no tiene registro en la Cartera de Trabajo es frecuente que se establezca en la economía informal, debido a ello las familias consiguen ingresos a través de actividades informales como jornalero, carpintero, albañil, electricista, pintor, entre otros. En la *ressaca* Beírol, una de las ocupaciones más antiguas de la ciudad de Macapá (principios de la década de 1980, en Portillo (2010)), 48% de la población no tiene registro en la cartera, en Pacoval, un 43% se encuentra en la informalidad, pero Chico Dias y Lagoa dos Índios alcanzan altos porcentajes con 61% y 72% respectivamente, en conclusión la falta de registro en la Cartera de Trabajo hace imposible que estas personas tengan derechos laborales, prestaciones de seguridad social, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio y acceso a línea de crédito.

En entrevistas que se aplicaron en las *ressacas* de Macapá la población argumentó que esta ciudad es la mejor opción de la región (el área cercana a la

desembocadura del río Amazonas) para mudarse ya que ni la Ciudad de Belén, capital del Estado Pará, queda más accesible para quienes buscan mudarse puesto que dicho Estado es muy extenso y se encuentra incomunicado, por ello las personas que llegan en barco a Amapá terminan asentándose en Macapá, no sin antes ser motivados a salir de sus lugares de origen por las pocas y mal pagadas oportunidades laborales, así como la falta de hospitales e insuficiencia de escuelas.

No obstante, a su llegada encuentran que el alto precio de la tierra y las casas en el mercado formal impide a la población pagar el alquiler o comprar una casa, pero, debido a su origen ribereño poseen habilidades para construir en forma de palafitos, utilizando los sábados, domingos y días festivos para construir, mientras que durante la semana laboran en actividades informales.

Además, el Estado de Amapá tiene cerca de 15,000 familias que residen precariamente en la zona urbana, la población empobrecida vive en condiciones inhumanas con elevados casos de hepatitis, dengue y malaria, lo cual es consecuencia de la falta de gestión eficiente, así como la omisión y demora de las autoridades locales en atender los aspectos en materia de vivienda contribuyendo así a un proceso de expansión y ocupación de espacios intraurbanos en condiciones precarias. Tales condiciones se asocian con el entorno urbano, donde los procesos de producción, desarrollo social y económico interfieren en las relaciones sociales y determinan la existencia de condiciones de riesgo, además de obstruir en los niveles de calidad de vida de población (Jacobi, 2006).

En Macapá, las áreas con mejor infraestructura son aquellas localizadas en el área central de la ciudad donde se encuentra el mayor número de habitantes y también algunas áreas segregadas como la colonia Perpetuo Socorro, del tal forma que de un lado se puede observar la ciudad formal que posee un diseño reticular e infraestructura (abastecimiento de agua, alcantarillado, transporte, áreas de recreación, atención hospitalaria y escuelas), y del otro lado se muestra la ciudad informal donde predominan los humedales donde se localizan las *ressacas* sobre áreas de alto valor ecológico y ambiental por su gran diversidad de fauna y flora específicas de la región amazónica, adicionalmente, esta zona de la ciudad se



caracteriza por la falta de servicios básicos e infraestructura urbana que dificultan la vida cotidiana de sus residentes.

Las viviendas ribereñas, construidas como palafitos, se caracterizan por tener como principal material de edificación a la madera ya que es barata y abundante en el Amazonas, por esto el acceso a ellas también es realizado por puentes elaborados con madera al igual que los pilotes utilizados como parte de la estructura. Además, es indispensable contemplar que la cocina es de los ambientes más importantes pues muchas de las residencias carecen de salas de estar por lo que la convivencia familiar se realiza en ellas aunado a la preparación de alimentos, en éste ambiente es frecuente encontrarse con un “jiral”, el cual es una abertura por encima de tarja para ventilar en la cocina y evitar que los olores de la comida invadan la habitación. El patio es otro elemento importante en la construcción de la palafitos pues es un espacio de transición entre la propiedad pública y privada.

Es frecuente encontrarse que los residentes construyan sus casas con recursos propios y no reciban ninguna ayuda de ninguna institución gubernamental, de este modo es prácticamente ausente la movilización de los vecinos y organizaciones comunitarias para apoyarse en la construcción de sus viviendas porque se carece de agentes sociales que puedan orientar las demandas de la población frente a las autoridades del gobierno local. Aunque en algunas épocas, la población sí se reúne para exigir a políticos o instituciones del gobierno estatal el mantenimiento de los puentes de madera por ser el principal medio de movilidad interna de los habitantes, la imagen 02 expone un ejemplo de acceso a la vivienda por puente.

## Imagen 02. Acceso a vivienda de Chico Dias por puente



Fuente: Autoría propia.

En relación a la provisión de infraestructura y servicios urbanos ofrecidos por los órganos de gobierno hay austeridad y precariedad, la recolección de basura es realizada por la alcaldía en la ciudad pero, una gran cantidad de desechos (restos de comida, botellas de plástico y todo tipo de objetos domésticos como colchones y refrigeradores) son arrojados directamente a las áreas del río, ante ello las autoridades aún no disponen de programas de educación ambiental como una medida para reducir la contaminación creada por la propia población, de hecho, los residentes de origen ribereño en las zonas rurales de la región están acostumbrados a tirar la basura en el río Amazonas, lo que está causando un desastre ecológico en los humedales. También, el baño está ubicado fuera de las casas careciendo de alcantarillado por lo que las heces se vierten directamente en los humedales por la falta de drenaje sanitario.

Al mismo tiempo, la electricidad y el agua en casi todos los hogares se obtienen de manera clandestina a través de la instalación de *gato elétrico* (diablito de luz) en los postes de electricidad representando un alto riesgo ante la posibilidad

de muerte por electrocución. Además el agua es capturada ilegalmente de las tuberías instaladas en la ciudad por lo que llega contaminada por la mala calidad de la infraestructura.

#### **5.4 La informalidad y la vivienda popular**

La discusión de cuestiones culturales y sobre todo de favelas fue siempre un tema tabú en el país, sin embargo, las habitaciones irregulares están presentes actualmente en importantes debates, exposiciones y proyectos como ocurrió en la Bienal de Venecia en 2002. Es importante incluir en las discusiones sobre informalidad referencias que valoren las experiencias personales de los residentes y su esfuerzo comunitario, pues la informalidad ha sido un proceso por el cual las personas se involucran en un cuidadoso esfuerzo para construir viviendas antes de que lleguen los servicios públicos (Gilbert, 2004: 36)

Durante las década de 1980 y principios de 1990 la pobreza urbana era un tema ausente en las políticas nacionales e internacionales, pero a partir de la segunda mitad de la década de 1990 el problema se convirtió en una prioridad para organizaciones, tales como el Banco Mundial, Organización de Naciones Unidas (ONU) y varios bancos de desarrollo. El interés por el origen y el crecimiento de la pobreza se originó de la comparación con décadas anteriores, generando un gran debate sobre el impacto de las políticas de ajuste estructural (Fiori, *et al.*, 2004: 3).

Así, se puede decir que surgió la preocupación por entender la pobreza como un proceso multidimensional, influenciado por las condiciones culturales y vivido de manera diferente por diversas personas de acuerdo a su sexo, edad, etnia y capacidad, incluyendo muchas formas de consumo que van más allá de las consideraciones del ingreso y el concepto de líneas de pobreza (Foro Internacional sobre Pobreza Urbana, 1998), ejemplo de ello es que en las ciudades latinoamericanas viven y trabajan tanto los que tienen los más altos niveles de formación educativa como grandes contingentes de trabajadores poco calificados que de manera precaria entran en el mercado laboral (Ziccardi, 2014: 241).

En consecuencia, la vivienda pasó a ser reconocida por tener un papel crucial en la lucha contra la pobreza, convirtiéndose en un tema de extrema importancia en las agendas gubernamentales para establecer relaciones con salud, seguridad personal, generación de ingresos, productividad y nivel educativo. Debido a que la vivienda ha sido un problema importante en los países en desarrollo, el alto crecimiento de la población en éstos se tradujo en una urbanización nunca antes vista.

En el trabajo de Hernando de Soto (1989), cuando se trata de las construcciones realizadas en los asentamientos informales hay que tener cuidado con las críticas hacia la edificación de esta tipología de vivienda pues son producto del esfuerzo de sus residentes, así, el autor sostiene que es incorrecto pensar que los habitantes de los asentamientos informales son personas con una forma de vida anárquica, o que buscan un lugar temporal para vivir, en realidad se trata de un sistema diferente que respeta el mínimo de los derechos esenciales, uno de los cuales es el derecho de propiedad, representando una batalla por la propiedad privada por parte de los habitantes de asentamientos informales (Soto, 1989: 55).

También, Ananya Roy y José Castillo (en Fiori y Brandão, 2012: 3560) percibieron lo informal no como la falta de planeación sino que, para estos autores sería una manera mínima y no ortodoxa de planeación, donde las decisiones y transformaciones ocurren de manos dadas, de esta forma, la urbanización informal posee mayor complejidad para trabajar con tiempo, jerarquía, espacio y usuarios. Los espacios irregulares no poseen mucha elaboración, pero sus elementos indican que puede existir una coexistencia en la construcción formal de las ciudades.

Además, en el artículo "The New Slum Urbanism" sobre urbanizaciones populares en Caracas (Venezuela), Carlos Brillembourg (2004: 81) dice que no existe "nada informal en la ciudad", pues en la morfología de los asentamientos populares su forma sigue el inverso del modelo colonial, para arquitectura no-urbana de resistencia y de desesperación, la naturaleza temporal de los asentamientos es contrariada por su permanencia y crecimiento. Por otra parte, Paola Jacques Berenstein (2002) en su análisis sobre la estética de las favelas, revela en que la urbanización informal no puede ser planificada, por ser opuesta al

concepto de planificación, debido a que la ciudad informal se caracteriza por un interminable proceso de auto-producción y auto-construcción entra en conflicto, ya que la planificación siempre está guiada por un "fin". Entonces, para la autora, el espacio está en continuo movimiento (desde la escala de vivienda, colonia, ciudad y territorio), que es dictado por las necesidades de los actores que definen el espacio en sí donde no es necesaria la integración.

En un mundo real la informalidad no puede ser la mayor representación de privación de nuestras ciudades. Gilbert (2004) menciona tres ejemplos de que la informalidad no es la principal culpable de los grandes males de las ciudades latinoamericanas contemporáneas: a) el trabajo temporal como forma de supervivencia porque los beneficios del seguro de desempleo no siempre se pagan en estos países; b) la alta inflación que provoca bajos salarios incentiva la búsqueda de ingresos complementarios en actividades informales pues contribuyen financieramente a las familias; y c) la auto-construcción se ha convertido en una solución para miles de familias en América Latina quienes podrían estar peor si no construyeran informalmente sus casas (Gilbert, 2004: 41).

Esta situación de informalidad se refleja en los humedales de Macapá, donde los *caboclos*<sup>56</sup> propagaron las técnicas de construcción en humedales, pero ahora se utilizan algunos materiales procesados como techos de fibrocemento. Además, los elementos culturales por sí solos no son responsables de la formación del entorno construido, pero los materiales utilizados y la forma en que se edifican dejan mucho que enseñar a los arquitectos y planificadores.

Es importante reafirmar la importancia de la urbanización popular como fenómeno urbano, porque son fruto del esfuerzo de cada familia de estas comunidades como consecuencia de la falta de respuesta por parte del Estado a las necesidades de la población, logrando que los asentamientos informales y sus residentes sean estigmatizados, discriminados, ignorados por el poder público y rechazados por la "ciudad formal". A pesar de esto, las *ressacas* han sido la solución de vivienda para muchas comunidades que viven en las ciudades

---

<sup>56</sup> Caboclo es como se le denomina a la población oriunda del Amazonas, caracterizándose por ser mestizo.

fragmentadas, las cuales cada vez están más presentes en Brasil y América Latina por las políticas de ajuste estructural y los programas de globalización neoliberal.

Se reconoce que el concepto de déficit de vivienda tiene diversos enfoques. El arquitecto inglés John Turner (en Bettanin *et al.*, 2011: 176) considera que la vivienda no puede limitarse o ser interpretado como una unidad habitacional aislada, sino como un "proceso" en la que una situación implica una serie de relaciones que se establecen entre los actores, sus actividades y sus logros. Esta forma de pensar sobre la vivienda es una combinación de aspectos físicos, sociales y culturales.

Por otra parte, Emilio Pradilla (en Bettanin *et al.*, 2011: 177) ha planteado críticas al enfoque de Turner, ya que considera necesario crear las condiciones para la existencia de una vivienda adecuada en la que sería necesario contemplar tres puntos: a) reunir condiciones mínimas de habitabilidad significa ofrecer infraestructura y servicios, además de accesibilidad; b) las viviendas deben seguir un "padrón" de vivienda respetado por el conjunto de la sociedad y consagrado en el discurso oficial del Estado; c) el "padrón" de esas viviendas deben representar las demandas y aspiraciones de las comunidades.

## **5.5 La política federal de Vivienda**

En 2003, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia de Brasil, dando prioridad a los sectores de la vivienda y la infraestructura, cuyas inversiones implicaron una profunda transformación en estos sectores; la política implementada posibilitó la producción de una significativa cantidad de viviendas. En el período de gobierno del presidente Lula, fueron creados los principales instrumentos para la construcción y ejecución de la política de vivienda de Brasil: la creación del Ministerio de las Ciudades (2003)<sup>57</sup>; el Sistema y Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005); Plan Nacional de Vivienda (2008); además de la puesta en marcha del más grande programa de vivienda del país *Minha Casa Minha Vida*

---

<sup>57</sup> El Ministerio se estructuró para trabajar en coordinación con los estados y municipios, la mejora de la participación ciudadana a través de la actuación de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, sector académico y otros sectores de la sociedad.

(2009), estos logros representan una gran conquista de los movimientos urbanos y de lucha por la vivienda.

La estrategia del gobierno de Lula para combatir el déficit de vivienda consistió en aumentar el mercado privado para atender a la clase media, y concentrar los recursos financieros gestionados por el gobierno federal en los niveles de ingresos situados por debajo de los 5 salarios mínimos, en los que se concentra 92% del déficit habitacional (Maricato, 2010).

El primer intento de organización y promoción de vivienda en Brasil surgió en 1964, durante el régimen militar, con la creación del *Banco Nacional de Habitação* (BNH), en ese momento el país pasaba por un intenso proceso de urbanización y la vivienda era un grave problema social. En el período de 1964 hasta 1986, el BNH fue la única política de vivienda de Brasil, y en los 22 años de su funcionamiento, se financiaron cerca de 25% de las viviendas nuevas, aunque fueron insuficientes para enfrentar los problemas de la urbanización brasileña (Bonduck, 2007: 73), en éste periodo predominó la centralización de las instituciones públicas brasileñas, característica principal del régimen militar durante su tiempo en el poder.

El BNH produjo viviendas y proyectos urbanísticos de baja calidad arquitectónica, dado que fue un período dominado por la construcción de grandes conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades, por lo que se produjeron grandes colonias dormitorio. No hubo un diálogo entre el proyecto arquitectónico y la política urbana dado que eran diseños estandarizados; ignoraban el medio físico, las características regionales, la calidad de las viviendas y la inmensidad del territorio brasileño (Bonduck, 2007: 74). En esta época, las favelas fueron tratadas como un problema ajeno a la ciudad, donde la policía era la encargada de resolver las situaciones más complejas, en lugar de reconocer que la mayor parte de sus moradores interactuaban con la ciudad a través de su trabajo en la industria automotriz, como en Sao Paulo, donde laboraban para la industria fordista.

En 1986, inició la redemocratización brasileña y el BNH fue extinto por ser parte de un momento en que la vivienda todavía no era una prioridad para el gobierno. Sólo en 2003, con la creación del Ministerio de las Ciudades, el gobierno federal se hizo responsable de la política de vivienda nacional, en este intervalo de

17 años (1986-2003), crecieron los movimientos sociales que pugnaban por el derecho a la vivienda y a la participación de los municipios en el tema, también, el proceso de democratización brasileña valoró el poder local y a las organizaciones populares como formas de responder a las demandas reales de la sociedad, así, en este contexto se experimentó un período de descentralización cuando surgieron programas de mejoramiento de favelas y asentamientos precarios.

Entre 1995 y 2002, durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, después de muchos años de paralización, se retomaron los financiamientos en la vivienda con recursos del *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS)<sup>58</sup>, por ello Bonduck (2007) consideró que se produjeron cambios significativos en la política de vivienda los cuales fueron divergentes a la política anterior ya que las autoridades integraron principios como la flexibilidad (de iniciativas para atender a los distintos grupos sociales), descentralización, diversidad y el reconocimiento de las diferentes realidades de la ciudad, los cuales no estaban contenidos en los programas de la época del BNH. En consecuencia, los programas convencionales fueron rechazados, como la construcción de grandes conjuntos habitacionales, centrándose en intervenciones de las áreas precarias, pero, por desgracia, estas acciones no incidieron en la reducción del déficit de vivienda entre los sectores de bajos ingresos y se continuó con una política a favor de los sectores de ingresos medios.

Posteriormente, en 2003, el presidente Lula asumió el poder, creando en el primer día de su gobierno el Ministerio de las Ciudades con la finalidad de enfrentar la cuestión urbana, en el mismo año, se realizó la primera Conferencia Nacional de las Ciudades con la participación de diversos sectores de la población que representó una gran movilización nacional dando lugar a la creación del Consejo Nacional de la Vivienda (ConCidades), la cual se integró por 71 miembros y 27 observadores. Entre sus miembros figuraron representantes de los tres niveles de gobierno, movimientos sociales, empresas, sindicatos, universidades,

---

<sup>58</sup> El FGTS es la sigla del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio. Se trata de un depósito mensual, en referencia a un porcentaje de 8% del salario del empleado, que el empleador está obligado a depositar a nombre del empleado en una cuenta bancaria que debe estar abierta en la Caja Económica Federal. Página web: <http://www.significados.com/FGTS/>.



organizaciones no gubernamentales, organismos profesionales, académicos, así como un representante del Frente Nacional de Regidores por la Reforma Urbana (Maricato y Santos Junior, 2007: 5).

Lo anterior se da debido a que el activismo de la sociedad civil brasileña surge en las décadas de los 70' y los 80', en un momento de agitación en el que destacaron temas como la exclusión social y la política urbana, aunado a que los nuevos actores políticos utilizaron estrategias innovadoras que permitieron a los funcionarios gubernamentales influir en el proceso de transición democrática, como por ejemplo que los líderes de la sociedad civil, aliados a los políticos, eligieron candidatos a cargos públicos que podían influir en la política pública (Wampler, 2006: 39).

Por otra parte, se realizaron otras conferencias nacionales en 2005, 2007 y 2010, en torno al tema del derecho a la vivienda y la participación ciudadana, en las cuales a través de la participación de los representantes de diversos sectores de la sociedad, se debatieron propuestas variadas y se insertaron en la política urbana, incluyendo los objetivos y las acciones del *Ministério das Cidades* además de las políticas sectoriales. Los llamados movimientos sociales urbanos, que entre sus reclamaciones tenían el tema de la vivienda, pasaron a ser los interlocutores de las políticas urbanas y el objeto de interés del análisis social, ganando con ello mayor atención pública y política así como poder de negociación, lo cual es contrario a los años de la dictadura militar en los que fueron combatidos, de hecho, los movimientos sociales ganaron presencia entre los partidos políticos de izquierda, como ocurrió en varias ciudades de América Latina, tales como la Ciudad de México, Montevideo y Sao Paulo (Ziccardi, 2008b: 39-41).

En 2004, se elaboró la *Política Nacional de Habitação* (PNH), la cual entre sus directrices se planteó garantizar a la población, especialmente de bajos ingresos, el acceso a una vivienda digna, siendo de fundamental importancia la integración de la política de vivienda y la política nacional de desarrollo urbano. De hecho, la PNH se creó para movilizar recursos y estructurar el *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS), con el fin de facilitar la cooperación entre la *União*, los estados, el Distrito Federal y los municipios para hacer frente al déficit de

vivienda y reanudar el proceso de la planificación del sector además de garantizar residencia a las familias más pobres (*Confederação Nacional de Municípios*, 2010: 139).

La nueva política de vivienda brasileña permitió la creación de un proceso institucional que garantizó su implementación a través de la Secretaría Nacional de la Vivienda, perteneciente al Ministerio de las Ciudades y que fue creada para realizar y organizar la estructura actual de la política de vivienda de Brasil. Se instituyó el Sistema Nacional de Vivienda Social (SNHIS) mediante la ley 11.124 en junio de 2005, la cual establece: al Sistema Nacional de Vivienda Social (SNHIS), el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS) y, el Consejo Gestor del FNHIS (*Presidência da República*, 2005). El SNHIS es el principal instrumento de la Política Nacional de la Vivienda y su diseño institucional busca la aplicación de los principios, objetivos y directrices de la política, además trata de eliminar el vacío institucional y establecer condiciones para hacer frente a la escasez de vivienda. Las acciones de esta institución son articuladas en los tres niveles de gobierno con la participación de los Consejos de las Ciudades y los Consejos Estatales (*Confederação Nacional de Municípios*, 2010: 140).

Por lo anterior se deja ver a continuación los principales objetivos de la ley 11.124/05 (artículo 2º) los cuales son:

- I. Viabilizar el acceso de suelo urbanizado y vivienda digna y sostenible a la población de menor ingreso;
- II. Implementar políticas y programas de inversión y subsidios, que promuevan y permitan el acceso a la vivienda destinada a la población de menores ingresos;
- III. Articular, armonizar, supervisar, acompañar y apoyar las actividades de las instituciones y organismos que desempeñan funciones en el sector de la vivienda.

Este diseño institucional contribuyó a reforzar el papel estratégico de las administraciones locales y articulación financiera en otros niveles de gobierno. Para que los estados y municipios se integraran al nuevo sistema, era necesario realizar una adecuación a la estructura de los fondos, consejos y planes locales de

*Habitação de Interesse Social* (HIS) para garantizar la sostenibilidad, racionalidad, y sobre todo la participación democrática en la definición y ejecución de programas y proyectos (Cardoso *et al.* 2011: 2).

El *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS) es el responsable de la coordinación de todos los programas destinados a la vivienda de interés social, el cual reúne consejos, órganos e instituciones de la administración pública relacionados con la implementación de programas de vivienda. Además el SNHIS cuenta con la atribución para crear el *Plano Nacional de Habitação e Interesse Social* (PlanHab) y tiene como elemento central el *Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social* (FNHIS). Entre 2006 y 2009, se asignaron al FNHIS de alrededor de 4.4 billones de reales (lo que representa \$1, 111, 223,355.89 USD), como recurso y que benefició a más de 4,400 proyectos.

Asimismo desde el 2006, se realizaron importantes cambios en las políticas económicas del gobierno de Lula, que incluyeron la progresiva liberalización del gasto público, gracias a la política internacional en materia de reservas que se logró con la expansión y exportación de *commodities*, esto permitió que el gobierno liberara recursos para inversiones en vivienda por medio del FNHIS (Cardoso *et al.* 2011: 2).

Cabe aclarar que el SNHIS es un sistema federal, cuya integración con los estados y municipios se llevó a cabo a través de un proceso de adhesión; uno de los requisitos para tal proceso es la preparación de los *Planos Locais de Habitação de Interesse Social* (PLHIS), que deben ser adaptados y articulados con el Plano Nacional de *Habitação de Interesse Social* (PlanHab), además de la obligación de establecer el *Fundo Local de Habitação de Interesse Social* (FLHIS) y su respectivo gestor.

También destaca que el PlanHab, preparado entre agosto de 2007 y diciembre de 2008, es el resultado de la movilización popular logrando elaborar el plan con la participación de diferentes sectores de la sociedad brasileña pertenecientes a los 26 estados de la federación y el Distrito Federal, por otra parte su planificación fue prevista a largo plazo por el Gobierno Federal, que buscó dar estabilidad a la política de vivienda mediante estructuras institucionales y legales. El

objetivo del PlanHab (2010) es estructurar una estrategia para enfrentar la cuestión habitacional y urbana, tratando de articular una política de inclusión con el desarrollo económico del país. Este documento fue elaborado en un escenario que vislumbraba crear 35 millones de viviendas y atender un déficit acumulado y la futura demanda generada por la formación de nuevas familias, además, a este universo se contemplaron diversas colonias marginales, donde la falta de infraestructura y la falta de integración urbana se convirtieron en precarias condiciones de vida para más de 15 millones de personas (PlanaHab, 2010: 10).

La organización y la implementación de éste nuevo sistema de vivienda en Brasil permitió gran visibilidad al gobierno de Lula tornándose un símbolo de su gobierno y al mismo tiempo contribuyeron a generar una buena imagen del presidente, sin embargo estos planes son muy discutibles ya que dejaron de lado la evaluación sobre la calidad de las residencias porque no reflejan las necesidades de sus moradores, los materiales de construcción son malos y presenta problemas de conectividad y accesibilidad como consecuencia de su localización. Dentro del contexto de políticas federales para la vivienda es importante considerar el *Plano de Aceleração do Crescimento* (PAC), creado en 2007, puesto que su objetivo fue promover el crecimiento económico y la realización de un programa de inversión en infraestructura, incluyó inversiones en vivienda y saneamiento, no obstante, se priorizó el mejorar favelas con gran visibilidad política como en los grandes centros urbanos, así, el programa actuó como una especie de "marca", a la que se sometieron todos los programas del gobierno, incluyendo FNHIS (Cardoso *et al.* 2011: 2).

Posteriormente, en 2008, como resultado de la crisis mundial, los cambios se realizaron en la economía brasileña, a través de la adopción de políticas keynesianas que incluían la manutención de crédito, la atención a los sectores más afectados por la recesión y el apoyo de la inversión pública, especialmente en el área de infraestructura que era el objeto del Programa de Aceleración del Crecimiento (Cardoso *et al.* 2011: 4).

En 2009, el gobierno lanzó el *Programa Minha Casa Minha Vida* con el objetivo de beneficiar a las familias con ingresos de hasta 10 salarios mínimos<sup>59</sup>. El programa estableció un nivel de subsidio directo, proporcional a los ingresos de las familias, con la intención de mejorar la economía a través de los efectos generados en la industria de la construcción. Además de los subsidios, buscó aumentar el volumen de crédito para la adquisición y producción de viviendas, y al mismo tiempo redujo los intereses con la creación del *Fundo Garantidor da Habitação*<sup>60</sup>. Uno de los problemas del *Programa Minha Casa Minha Vida* fue que el gobierno federal decidió dar prioridad al sector de la vivienda directamente con la industria de la construcción civil como manera de promover la política de generación de empleo cuando otros instrumentos como el *Plano Nacional de Habitação e Interesse Social* fomenta la participación de los diferentes sectores de la sociedad brasileña, trayendo como consecuencia el rompimiento en la trayectoria de la participación popular en Brasil (Rolnick y Nakano, 2009).

## **5.6 La política de vivienda en el Estado de Amapá**

Ante lo anterior cabe mencionar que el Estado tiene que organizarse al igual que el nivel federal, sin embargo respecto a la vivienda sobresale que no se ha oficializado la creación del *Plano Estadual de Habitação do Interesse Social* do Amapá (PEHIS-AP), a pesar de que la Secretaría de Infraestructura del Estado de Amapá (SEINF) contrató a la empresa *Projetos e Assessoria Técnica Ltda* para la elaboración del plano culminándose exitosamente en 2008 pero hasta la fecha no se ha publicado oficialmente.

Uno de los instrumentos de gestión pública de Amapá que permite la aplicación de políticas públicas en el Estado es el *Plano Plurianual do Amapá* (PPA), establecido por la Ley N° 1.170 el 28 de diciembre de 2007, que marca la implementación de un modelo integrado de planeación, presupuesto y gestión, los cuales deben obtener resultados. Por lo anterior, la SEINF (2008: 30) contempla

---

<sup>59</sup> El salario mínimo actual (2015) en Brasil es de 724 reales, que equivalente a 183.70 USD.

<sup>60</sup> El Fondo Garantidor da Habitação proporciona recursos para el pago de las prestaciones en caso de incumplimiento por el desempleo y otras contingencias. De esta manera se busca mantener el sector inmobiliario y estimular las actividades del ramo de la construcción civil, que desde 2006 presenta un gran crecimiento, pero sufrió impactos con crisis económica (Cardoso, *et al.* 2011: 4).

que bajo este modelo de gestión del PPA, a partir de un diagnóstico socioeconómico de Amapá, algunos puntos deben ser considerados en el sentido de promover el desarrollo sustentable y reducir la exclusión social, entre lo que destaca:

- Equilibrio posible y necesario en la cuestión ambiental en la Amazonia, incluyendo la extracción responsable y la viabilidad de la política de utilización de créditos de carbono; cambio urgente del perfil económico del Estado a través de una mayor participación de actividades directamente productivas en la composición del PIB;
- Recuperación del Índice del desarrollo Humano del Estado; reducción de la dependencia del Estado de recursos de transferencias constitucionales y no constitucionales, tanto para el financiamiento como las inversiones; implementación de centros de desarrollo regional para ser estimulados junto con el sector privado; y fortalecimiento de proyectos básicos como las zonas de libre comercio y la implementación de Plataformas Logísticas.

En cuanto a la política socioeconómica del PPA la SEINF (2008: 30-32) contempla que para que los resultados sean alcanzados se debe cumplir con:

- Crecimiento Económico Diversificado con la ampliación de la capacidad productiva de los sectores agrícola, industrial y de servicios;
- Integración internacional y la ampliación de su espacio en los mercados extranjeros a través de segmentos como la agricultura, las industrias extractivas y el turismo, con miras al crecimiento de las exportaciones de Amapá;
- Generación del empleo de calidad mediante la creación de más puestos de trabajo formales con salarios más altos, a través de la promoción de la cultura emprendedora en la generación de empleo e ingresos;

- Innovación tecnológica para promover la inclusión y el desarrollo de las nuevas tecnologías en el estado, lo que contribuye al aumento de la competitividad del sector productivo de Amapá;
- Sector social persigue una población sana a través de un mejor acceso a la atención médica ambulatoria y mejora de la salud de la población;
- Población con más educación de calidad para la ampliación del acceso a la educación a través de una mejor calificación y remuneración de los maestros y las escuelas con una infraestructura adecuada;
- Población con más acceso a ingresos a través de la distribución equitativa de los ingresos generados;
- Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que busca proporcionar a la población un mayor acceso a los servicios médicos, educativos y socio-económicas de atención dentro de los estándares mínimos establecidos por la ONU; y
- Procurar mantener el medio ambiente preservado; la población con vivienda adecuada y ampliación del acceso a servicios de agua, alcantarillado y recolección de basura; e infraestructura competitiva como carreteras, puertos, aeropuertos, canales, ferrocarriles, energía, entre otros, proporcionando la atracción de un mayor número de empresas que generan empleo e ingresos.

Sobre Defensa Social o PPA, para la SEINF (2008: 31-32) tiene como objetivo lograr:

- Población segura a través de la implementación de acciones preventivas y defensivas en el ámbito de la seguridad pública;
- Policía efectiva mediante la optimización de la fuerza de trabajo, la contratación y calificación del policía y el equipamiento, armamento y equipamiento de policía;

Asimismo, el gobierno del Estado de Amapá se adhirió en 2007 al SNHIS, además para cumplir con las exigencias del PlanHab (2010) el Estado creó la Ley Estatal N° 1.162<sup>61</sup> el 19 de diciembre de mismo año (Gobierno de Amapá, 2007), con la que se estableció el *Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização* Fundiária denominado “*Morar Melhor*”. Con ésta ley la Secretaría de Infraestructura del Estado de Amapá (SEINF) se convirtió en el órgano coordinador de las políticas de vivienda del estado, sumiendo también en 2008 la responsabilidad de construir el Plano Estadual e Habitação de *Interesse Social* de Amapá a lado del CEHIS.

El CEHIS es un órgano de carácter deliberativo, de gestión del FEHIS y de ejecución de la política estatal de vivienda, teniendo como compromiso el ejercicio libre y democrático, con derecho a voz y voto de cada uno de sus miembros, destacando entre sus funciones los siguientes puntos:

- I. Debatir y aprobar la *Política Estadual de Habitação* así como el *Plano Habitacional de Interesse Social na aplicação dos recursos*;
- II. Acompañar el cumplimiento de la *Política Estadual de Habitação de Interesse Social* propuesta por la Secretaría de Infraestructura y aprobada por el *Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária “Morar Melhor”*;
- III. Deliberar sobre la asignación de recursos del *Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária* (FEHIS);
- IV. Deliberar sobre las cuentas del FEHIS;
- V. Aprobar los presupuestos y planes de aplicación y metas anuales y plurianuales de los recursos FEHIS;
- VI. Resolver dudas sobre la aplicación de las normas reglamentarias aplicables a FEHIS, en asuntos de su competencia;

---

<sup>61</sup> La ley en cuestión tuvo como referencia al PlanHab, estableciéndose cuatro instituciones: a) *Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária “Morar Melhor”*; b) *Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária* (CEHIS); c) *Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social e Regularização Fundiária* (FEHIS); y d) *Certificado de Regularizador Social e da outras providências*.



VII. Promover la realización de conferencias regionales y estatales de vivienda (Amapá, 2007).

El desarrollo del Plano Estadual de *Habitação do Interesse Social* do Amapá (PEHIS-AP, 2008) contó con la participación del Gobierno del Estado, la sociedad organizada a través de sus segmentos, y el asesoramiento de expertos. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil han sido de gran importancia en la construcción de la democracia brasileña, que es el más descentralizado de América Latina, gracias a estas iniciativas hay mayor transparencia en las gestiones (Wampler, 2006: 39). La participación de la sociedad se produjo a través del CEHIS, una Comisión de Coordinación del Plan, Seminarios estatales<sup>62</sup> y subcomités temáticos donde se estudiaron los temas de mayor relevancia (Gobierno del Estado de Amapá, 2008: 11), a pesar de esto el Estado de Amapá ha enfrentado dificultades en la elaboración de sus planes municipales y sólo dos de sus 16 municipios ha logrado formular sus planes de vivienda.

### 5.7 Imagen 16. Ejemplo de uso de terraplén en Chico Dias



Fuente: Autoría propia.

---

<sup>62</sup> Los Seminarios Estatales fueron realizados en tres etapas en los que fueron discutidos: 1) Procedimientos metodológicos, 2) Diagnóstico Habitacional y 3) Propuestas de Acción (Gobierno del Estado de Amapá, 2008: 11).

## **El marco normativo municipal**

El Plan Director de Macapá (*Plano Diretor de Macapá*) fue establecido en la ley Complementaria N ° 026 en enero de 2004, por la Prefectura Municipal de Macapá (PMM), siendo denominado Plan Maestro de Desarrollo Urbano y Ambiental de Macapá, el cual se estructura en seis títulos y dos anexos, a saber: Título I - Los principios y objetivos generales; Título II - De las Estrategias de Desarrollo consta de seis capítulos y diez secciones; Título III - Estructuración del Condado consta de seis capítulos y cinco secciones Título IV - Instrumentos de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente se componen de cuatro capítulos, veinte secciones y cinco subsecciones; Título V - Administración de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente con tres capítulos y dos secciones; Título VI - Disposiciones finales y transitorias; Apéndice I - Mapas del Plan Director y en el Anexo II - Los coeficientes de utilización de la tierra para la Aplicación de los Instrumentos Inductores Desarrollo Urbano.

La sección IV, del Plan Director de Macapá trata de los Programas de Vivienda en el artículo 30, y expresa que se “constituyen los Programas de la Política de Vivienda de Macapá”, los cuales son: I) Programa para el Mejoría de las Condiciones de Vivienda en zonas consolidadas; II) Programa de Reubicación en Familias de Zonas de Riesgo, que cubren las áreas de interés social prevista por la ley; III) Programa de Construcción y Vivienda Pública; IV) Programa de Regularización que implica la participación comunitaria en las acciones. Por lo tanto, el Plan Director es la herramienta principal de los municipios y abarca las diversas situaciones que enfrentan los habitantes de bajos ingresos: mejora de la vivienda, reasentamiento, construcción y regularización de la tierra. Igualmente, cabe señalar que Macapá aún no cuenta con un Plan de Vivienda como es exigido por el SNHIS.

Además, la aprobación del *Estatuto da Cidade* (2001), permitió a Brasil crear una innovadora estrategia de ordenamiento territorial y un mayor acceso a la tierra urbanizada, sobre todo para la producción de vivienda popular. La aplicación de algunos instrumentos previstos en esta ley incide en los precios de las tierras urbanas, tales como Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) demarcadas en

*Glebas*<sup>63</sup> y tierras desocupadas, que además pueden estar sujetas a la edificación, uso y entrega obligatorio, IPTU<sup>64</sup> progresivo en el tiempo y expropiación con pagos en títulos de deuda pública (Rolnick y Nakano, 2009). Estas herramientas ofrecen la posibilidad de reducir el precio de los terrenos que se colocan como uno de los bienes más caros en la composición de costos de emprendimientos habitacionales para los grupos de bajos ingresos.

Por ende, en la investigación del Observatorio de la Metrópolis, Oliveira y Biasoto (2011) comentan que el derecho a la superficie y el derecho a la concesión para uso especial con fines de vivienda en el Estatuto fueron mal entendidos por los planes directores porque hay una debilidad en la interpretación de la ley federal. También consideran un avance muy pequeño en dichos planes después del Estatuto, pues a pesar de que muchos planes tienen principios y directrices incorporados, estos principios y directrices rara vez se reflejan en la zonificación, en los parámetros urbanísticos definidos en los instrumentos de las políticas de tierras o en la democratización del acceso al suelo urbano (Oliveira y Biasotto: 2011: 95). Muchos instrumentos del *Estatuto da Cidade* no presentan en sí la solución a un problema urbano en particular, pero cuando se articula un conjunto de instrumentos se posibilita la creación de una estrategia de desarrollo urbano para su aplicación efectiva que debe ser expresada en el Plan Director, y así generar una transformación urbana (Barros *et al.*, 2010: 96).

La misma investigación argumenta que el plan director de la ciudad de Macapá fue exitoso en dar una orientación adecuada respecto al “apoyo, agilización y facilitación de la regulación del suelo” porque establece que “El municipio permitirá la asistencia técnica gratuita para las comunidades y grupos sociales en condiciones precarias con derecho a *usucapião especial*, individual o colectiva del inmueble urbano y a la concesión de uso especial para fines de vivienda, objetivando agilizar los procesos de regularización de tierra de acuerdo con la ley federal aplicable” (Plan Director de Macapá en Montaner y Biasotto, 2011: 93).

---

<sup>63</sup> *Gleba* es el área del terreno que todavía no fue objeto del parcelamiento regular, o sea aprobado y registrado. Después del registro del parcelamiento la *Gleba* deja de existir jurídicamente, dando lugar a lotes y áreas públicas en ella.

<sup>64</sup> Impuesto Predial y Territorial Urbano.

El municipio de Macapá experimentó varias experiencias de planos directores, por ende las dificultades institucionales inviabilizaron los procesos de implementación por parte del poder público, el municipio de Macapá preparó la ley del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental en 2004, en el cual varias medidas no fueron efectuadas en un plazo de un año (Tostes, 2011: 129)

Además, dentro del Plan Director (PD) destaca en su capítulo IV, artículo 21, que se fomenta la promoción de la vivienda popular favoreciendo el acceso a la vivienda en condiciones de habitabilidad para la población de bajos ingresos, de esta forma se evita la invasión y la degradación de las zonas ambientalmente frágiles, y contribuye a la reducción del déficit de vivienda en Amapá (Plan Director, 2004: 22). De este modo, se busca ordenar a la propiedad urbana a favor del bienestar colectivo, la seguridad y el equilibrio ambiental, asimismo algo muy importante dentro de los objetivos básicos de la población para la promoción de la vivienda es la atención a la población con un ingreso máximo de hasta tres salarios mínimos.

Según con el Plan Director de Macapá, es responsabilidad del municipio desarrollar estrategias para la promoción de vivienda popular, además del compromiso de constituir programas y políticas de vivienda (Plan Director de Macapá, 2004: 22-23). También en el capítulo IV, artículo 25, el Plan Director de Macapá determina las directrices específicas para la ocupación de los humedales: 1) establece que las áreas ocupadas por viviendas “comprometidas con intervenciones de terraplén<sup>65</sup>” deben tener un proceso de urbanización mediante el desarrollo de infraestructura; 2) reducir el impacto ambiental y ofrecer servicios públicos en áreas de ocupación intensa en cuanto no sea posible reubicar a las familias de bajos ingresos, 3) en la reubicación de las familias debe priorizarse las que viven en mayor grado de degradación y de riesgos sociales así como ambientales, 4) el área de transferencia de las familias debe tener en consideración la distancia del lugar de origen, 5) las asociaciones comunitarias deben participar en las decisiones sobre el reasentamiento, y 6) las nuevas ocupaciones deben ser

---

<sup>65</sup> Las cuales son relleno para los humedales que generalmente se efectúan con tierra. (Ver glosario)

concebidas y ofrecidas por nuevas alternativas vivienda (Plan Director, 2004: 23). Esto demuestra que existe una preocupación con la ocupación de los humedales.

La ocupación de zonas de humedales es un problema muy grave en el Estado de Amapá, principalmente en la capital donde vive la mayoría de la población. A pesar de existir leyes que prohíben su ocupación, éstos están ocupados por la población excluida por el mercado formal de vivienda y de los programas públicos destinados del sector vivienda, pues dichos programas tienen como uno de sus requisitos la comprobación de ingresos que el sector de empleo informal no suele proporcionar.

Otro tema importante en la elaboración de los planes se trata de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), las cuales se encuentran contempladas en el artículo 4, apartado V, inciso "F" del *Estatuto da Cidade*. Los ZEIS son áreas delimitadas en el territorio de una ciudad de gran importancia para el desarrollo de una política habitacional de inclusión social. Este instrumento puede ser utilizado tanto para la regularización de zonas ocupadas donde el asentamiento ocurrió sin la observancia de las normas urbanísticas así como áreas vacías destinadas para el desarrollo de vivienda de interés social (Barros, *et al.*, 2011: 96).

En el caso de la regularización de áreas ocupadas, las ZEIS permiten establecer para esta porción de territorio parámetros urbanísticos especiales que respetan la forma de ocupación por la comunidad como los sistemas carreteros estrechos que se adaptan a la pendiente de estas zonas. También es posible consolidar áreas de preservación ambiental, disminuyendo la remoción de casas en el proceso de regularización. Esta norma permite que sean implementados mecanismos que evitan la expulsión de los residentes de bajos ingresos por los estratos sociales más altos, atraídos por la recuperación de tierras. Es importante señalar que el *Estatuto da Cidade* no establece una relación directa entre la transformación y los instrumentos urbanos, por lo que cada municipio decide, regula y aplica los instrumentos según la estrategia de desarrollo deseado (Barros, *et al.*, 2011: 96).

Conforme a las ZEIS el Plan Director de Macapá, creó las "Áreas de Interés Social" (AIS), las cuales son áreas principalmente destinadas a la implementación

de la política habitacional del municipio de Macapá y programas habitacionales para la población de bajos ingresos, encontrándose regulados por normas propias de parcelación, uso y ocupación de suelo (Plan Director de Macapá, 2004: 5). Estas áreas se establecen de la siguiente Manera: a) las Áreas de Interés Social 1 (AIS 1), son aquellas constituidas en locales ya ocupados por población de bajos ingresos, presentando irregularidades urbanísticas, precariedad de infraestructura y equipamientos públicos y, b) Áreas de Interés Social 2 (AIS 2) son aquellas destinadas a la promoción de la vivienda popular, prioritariamente para población reubicadas por las *ressacas*, insertadas en programas municipales, estatales o federales para la ocupación de inmuebles vacíos o subutilizados (Plan Rector de Macapá: 2004, 51).

En 2012, el Ministerio Público del Estado de Amapá, publicó algunos los estudios de sobre las *ressacas* junto con el Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas del Estado de Amapá (IEPA), dentro de los más destacados está el informe técnico titulado "Zonificación Ecológica y Económica de las Zonas de *Ressacas* de Macapá y Santana" con la participación de la Universidad Federal de Amapá. El estudio identificó un enorme crecimiento demográfico en las áreas de *ressacas*, además de la falta de implementación de políticas públicas y la presencia de familias que viven en condiciones inhumanas. Se trata de un intento para implementar un instrumento de zonificación de los humedales, que retomó la responsabilidad ya constituida en el Estado de Amapá a través de la promulgación de la Constitución Estatal en su artículo 311.

El informe indica que aplicaron cuestionarios socioambientales durante los meses de abril, mayo y junio del 2010 en 23 áreas de humedales del Estado de Amapá con el objetivo de conocer los ingresos de los residentes, características de la población, vivienda e infraestructura y saneamiento. El estudio considera que los actuales problemas en esas áreas son resultado de la falta de iniciativa del poder público, incluyendo la no ejecución del Plan Director y sus leyes complementarias (Ministerio Público, 2012: 60).

Por otra parte, Tostes (2011: 129) considera que hay algunos puntos que no fueron contemplados en el gerenciamiento del Plan Director lo que dificulta su aplicación:

- Los planos sectoriales no fueron elaborados;
- No fue implementada la revisión del plan en relación al proceso de integración regional;
- La inaplicación del plan principalmente vinculada al desarrollo urbano;
- El plan no es conocido por todo el público en general, solamente por los sectores más especializados;
- Falta una mayor participación de los diversos sectores de la sociedad;
- No fueron implementados los consejos de la ciudad de Macapá;
- Falta un vínculo entre el Plan y el proceso de gerenciamiento de la ciudad;
- Fueron realizados cambios de manera parcial sin que fuese hecha la revisión integral del documento; y
- Los sectores del municipio todavía no absorbieron al Plan como un instrumento que debe ser aplicado.

Es decir, Tostes (2011: 129-134) respalda que la falta de éstos puntos obstaculizan el gerenciamiento del Plan Director por lo que su aplicación y obtención de resultados esta mermada ante ellos. Si se hace un análisis del proceso histórico de planes directores elaborados en el municipio de Macapá desde la época en que era territorio se demostraría que su fracaso es consecuencia de la falta de medidas posteriores a la aprobación de cada Plan, lo que ha inviabilizado la implementación de este importante instrumento público. Es importante observar que la elaboración de un plan implica varias dificultades que van más allá de solamente su elaboración, tal es así que es fundamental contar con un gerenciamiento en conjunto con la sociedad para poder incentivar su ejecución y que efectivamente se garantice la existencia de un Plan participativo.

El plan rector de Macapá revela la necesidad de vinculación entre desarrollo urbano y la práctica de planeación, considerando que el poder público tiene que conducir las acciones especialmente cuando se trata de desarrollo urbano, un ejemplo de la no aplicabilidad sobre la no articulación es que Macapá es la única capital de todos los Estados Brasileños que no posee georeferenciamiento por satélites lo que dificulta la ejecución de los instrumentos de planeación, además de

permitir el conocimiento del descontrol de un número de invasiones en humedales y de loteamientos abiertos por las propias instituciones gubernamentales.

El proceso de descentralización brasileño, como ya fue mencionado anteriormente, llevó al fortalecimiento de los municipios pero no todos los municipios de Amapá fueron capaces de realizar sus Planes Directores lo que resulta un problema si se valora que estos son muy importantes debido a que tienen la tarea de promover la articulación e implementación de los instrumentos disponibles que fortalecen la acción de la ciudadanía y permitiendo el verdadero acceso a la ciudad. De acuerdo con información del Departamento de Infraestructura del Estado de Amapá sólo tres municipios han aprobado Planes Directores: Macapá, Laranjal do Jari y Santana.



## CUARTA PARTE. CASOS DE ESTUDIO DE LAS *RESSACAS* DE MACAPÁ

En este capítulo se presentan los resultados del trabajo de campo llevado a cabo durante los meses de febrero, marzo y abril de 2015 en la ciudad de Macapá. Es importante resaltar que la *ressaca* es un nombre local otorgado a los humedales y que la construcción de palafitos en la zona terminó designando una realidad urbana local que alude a ambas cosas, viviendas populares en humedales, que son particulares en Amapá. También destaca que todas las *ressacas* son producto de invasiones en los humedales por lo que no existe loteamiento alguno y menos una restricción en el tamaño del terreno, lo que limita el tamaño de la construcción es el poder adquisitivo de cada familia porque los que tienen menos recursos construyen más pequeña su residencia y los que tienen mayores recursos la edifican de mayor tamaño, es así que cada vivienda tiene proporciones distintas.

Por otra parte el grado de dificultad en la aplicación de los cuestionarios fue alto, pues entrar en las áreas de *ressacas* requiere una gran capacidad de organización y negociación con los moradores. Las zonas son de difícil acceso ya que en gran medida están sobre puentes de madera, los cuales son inestables para por ser estrechos y estar podrida la madera en varios tramos.

Para la aplicación de la encuesta se realizó una capacitación a 15 personas que pertenecían a la comunidad de Chico Días, también fue solicitada la asistencia de la policía militar de Macapá por la situación de inseguridad y tráfico de drogas en las zonas. A pesar de todas las dificultades, el apoyo de una organización comunitaria de la *ressaca* Chico Días fue de fundamental importancia para la realización de esta actividad. La comunidad trabajó voluntariamente, recibiendo capacitación durante una semana, teniendo como sede la comunidad.

### Imagen 03. Capacitación de la comunidad de Chico Dias



Fuente: Cedida por la comunidad de Chico Dias.

La violencia en estas zonas es muy alta, ya que en algunos puentes fue necesario el consentimiento de los grupos relacionados con el tráfico de drogas para la realización del trabajo de campo. Estos acontecimientos se produjeron en las *ressacas* Chico Días y Pacoval, siendo esta última la situación más grave, donde todo el equipo fue expulsado por una pandilla exigiendo una nueva redistribución de los cuestionarios. Es importante destacar que los residentes son víctimas de estos grupos, y recomendaron que los cuestionarios se aplicaran entre las 10 y 16 horas del día para evitar cualquier peligro.

Además debido a que el agua de estas áreas está contaminada, la atención para caminar es grande. La contaminación es el resultado de las heces y la orina que se tiran directamente en el agua, así como escombros de todo tipo: colchones, refrigeradores, residuos de alimentos, etc. Los residentes que se encuentran con varios tipos de enfermedades consecuentes de ese espacio: el dengue, malaria,

hepatitis. Al mismo tiempo la basura acumulada produce un olor muy desagradable en estas áreas.

Las *ressacas* son áreas compuestas por familias que trabajan y poseen la esperanza de mejores oportunidades, lo que los llevan a vivir con situaciones de extrema pobreza.

De acuerdo con el informe del Ministerio Público de Amapá<sup>66</sup> de 2012, en los municipios de Macapá y Santana se identificaron alrededor de 27 *ressacas*, donde en el área urbana se localizaban unas 15,000 familias. Las áreas no ofrecen las normas mínimas para vivienda porque se trata de una región inundada, que no permiten la instalación de redes de energía eléctrica y agua, a menos que sea en la clandestinidad. A menudo, los humedales son afectados por vertederos ilegales, causando problemas de desequilibrio ecológico, propagación de enfermedades, acumulación de basura y falta total de infraestructura.

El municipio de Macapá tiene múltiples *ressacas* con diversos grados de consolidación, pero para la presente investigación se seleccionaron sólo cuatro *ressacas* para un análisis de casos: Beírol, Pacoval, Chico Días y Lagoa dos Indios. La descomposición espacial de las áreas irregulares de Macapá en determinadas *ressacas* permite detallar mejor el estudio de estas áreas, uno de los principales criterios utilizados para la selección de estas zonas fue el grado de ocupación dado que a partir de la morfología local y la ocupación dinámica de las *ressacas*, se identifican cuatro tipos de ocupaciones: consolidada (Beírol), intermedia (Pacoval), área de menor presión (Chico Días) y el humedal prácticamente intacto de Lagoa dos Indios que refleja cómo eran originalmente este tipo de áreas antes de ser habitados pero que actualmente son empleados para construir viviendas.

Lo que diferencia a las *ressacas* son su tiempo de consolidación y las condiciones en las que se encuentra el humedal, de tal manera que mientras mayor sea el tiempo de ocupación habrá menor oportunidad de recuperar el entorno debido a la tipología de las viviendas que pasan a ser edificadas con materiales

---

<sup>66</sup> En 2012 el documento "*Zoneamento Ecológico Econômico Urbano das Ressacas de Macapá e Santana*", financiado por el Ministério Público do Estado do Amapá (2012) desarrollado en asociación con otras instituciones como la Universidad Federal de Amapá, donde soy profesora titular de urbanismo y participé en la parte técnica.

duraderos como cemento y ladrillo, además de dichos materiales con el paso del tiempo los residentes buscan ganar terreno y acceso a sus viviendas, por ello proceden a rellenar los canales del humedal con terraplén, dañando gravemente el entorno. Aunado a esto, a medida que las casas se construyen, la vegetación original es retirada y se empieza a dar un proceso de severa contaminación ambiental a través de la basura acumulada y las heces vertidas directamente en los humedales.

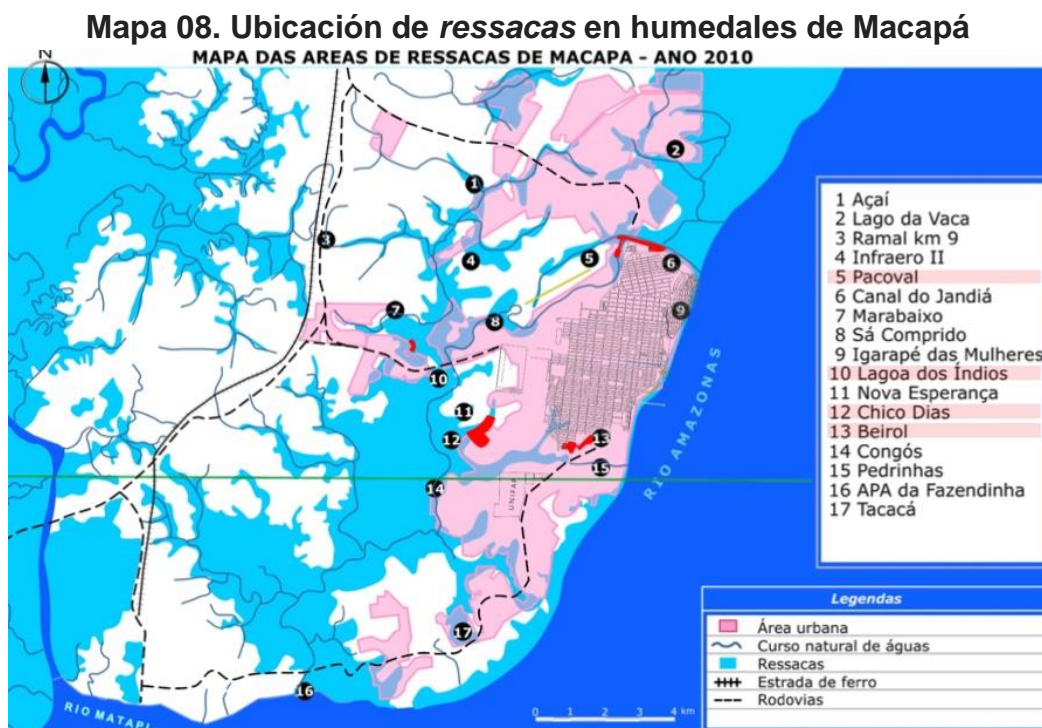
La pérdida de la vegetación herbácea y florística original resulta un problema porque representan un papel importante en el equilibrio ecológico, por ejemplo, son regulador térmico por la humedad en el ambiente, funcionan como corredores de viento, cuenca natural de escurrimiento fluvial, entre otras cosas. Aquí habitan especies acuáticas nativas del Amazonas tales como: tamoatá, tucunaré, tambaqui, traíra, acari, pescada, aracu, acará, bacu, piranha y crustáceos como caranguejo y camarão de água doce (Silva y Silva, 2001 en Neri, 2004: 81-82).

Por lo anterior, las *ressacas* estudiadas se clasificaron así por la presión que le generan al medio natural que ocupan, de tal forma que Beírol por estar consolidado no permite la recuperación del humedal pues ya cuenta con terraplén sobre él, Pacoval es considerado como intermedio porque puede ser recuperado parcialmente puesto que cuenta con algunas secciones con terraplén y otras que dejan ver los canales naturales. Asimismo, Chico Días genera menor presión al ecosistema ya que se localiza en un área totalmente inundada y aún no cuenta con terraplén, sin embargo sus viviendas ya invadieron el humedal, caso contrario a Lagoa dos Índios, donde las residencias hasta el momento están construidas al margen del mismo, por ello es considerado como un humedal prácticamente intacto.

En cada área, a través de la herramienta Google Earth, fue contado el número total de viviendas y se aplicó una encuesta a 10% de las casas de cada zona siguiendo la morfología del lugar. La selección de la muestra fue realizada de manera aleatoria procurando cubrir las distintas zonas de cada *ressaca*, sin embargo todas aquellas viviendas seleccionadas satelitalmente en las que no se pudo encuestar (porque no se encontraba nadie) fueron sustituidas por las residencias más cercanas.

La colonia Beirol tiene una *ressaca* con el mismo nombre, la *ressaca* Beirol alberga 520 viviendas por lo que se aplicaron 52 cuestionarios en ella; en Pacoval hay una *ressaca* con 500 viviendas realizándose 50 cuestionarios; la *ressaca* Chico Dias tiene un total de 730 viviendas y se aplicaron 73 cuestionarios, por último en Lagoa dos Índios donde se presentan 120 viviendas se realizaron 12 cuestionarios. En resumen se aplicó un total de 187 cuestionarios entre las cuatro *ressacas* que albergan alrededor de 1870 viviendas.

La ciudad Macapá cuenta con un total de 24 colonias las cuales tienen 17 *ressacas* que se reflejan en el mapa 08, donde destaca en rojo las cuatro estudiadas en campo, también resalta la relación de la ciudad con el río Amazonas y el tejido urbano de la ciudad de Macapá caracterizado por una traza urbana regular.



Fuente: Sema 2010, actualización de Bianca Moro y Luiz Porto 2015.

Por otra parte el cuestionario aplicado contiene un total de 148 preguntas, las cuales fueron clasificadas en cinco apartados con distintos sub apartados: el primero es las características de la vivienda que también expresa la tenencia,

percepción de las condiciones de la vivienda y nivel de consumo; el segundo son las características de la población; seguido de las condiciones de habitabilidad que también contempla uso del espacio público; el cuarto apartado es la calidad de los servicios públicos el cual contempla la movilidad y accesibilidad, el tiempo de traslado así como la facilidad de acceso; por último el quinto apartado es la participación y organización comunitaria.

## VI. La *ressaca* Pacoval<sup>67</sup>

Pacoval es una palabra de origen indígena relacionada con la vegetación local, bastante característica de los humedales. El Pacoval es una colonia del municipio de Macapá, donde, según el censo de 2010 realizado por el IBGE, posee una población total de 12, 216 habitantes, en dicho lugar existe una de las áreas más violentas de la ciudad.

Los primeros habitantes de esta colonia popular llegaron al antiguo territorio de Amapá motivados por la implantación de la minería por parte de la compañía ICOMI, la cual recibió la concesión para explorar los yacimientos de manganeso en el Amapá durante 50 años. Frente a la posibilidad de obtener mejores condiciones de vida y trabajo los inmigrantes llegaron a Macapá construyendo asentamientos en diversas áreas de la ciudad, incluyendo lo que hoy llamamos Pacoval (Portillo, 2010). La ocupación de las zonas alagadas de esta zona se intensificó en los años 90 con la transformación del territorio en el Estado, la población invadió estas áreas resultando de ello la ocupación de los humedales y construcción de casas de tipo palafito, en la actualidad las zonas irregulares siguen creciendo cada vez más. Por otra parte, el área de estudio se encuentra cerca de las cabeceras del aeropuerto Internacional de Macapá, que se adiciona a los problemas existentes en la zona, tales como la seguridad.

El siguiente mapa (mapa 09) muestra la *ressaca* de *Pacoval*, los terrenos alagados con su topografía irregular conectados por puentes de madera esto lleva la fragmentación de los cuestionarios de la investigación en tres partes, los cuales están identificados con el color blanco.

En color verde y rojo podemos ver las posibilidades de movilidad y accesibilidad de la población. En verde las principales calles comerciales, en rojo la ruta de autobús. También fueron identificados los sitios más utilizados por la comunidad: la estación de policía, escuelas, iglesias, justas y cuadrados.

---

<sup>67</sup> Como ya se mencionó anteriormente en la presente investigación se aplicaron 50 cuestionarios en 50 casas de las 500 residencias ubicadas en el área de la *ressaca*, lo cual representa 10% de las viviendas. Asimismo, cabe mencionar que el promedio de moradores es de 5 por casa, por ello se cuenta con información de hasta 500 habitantes de la zona, ya que, en ocasiones, se cuestionó por cada uno de los habitantes.

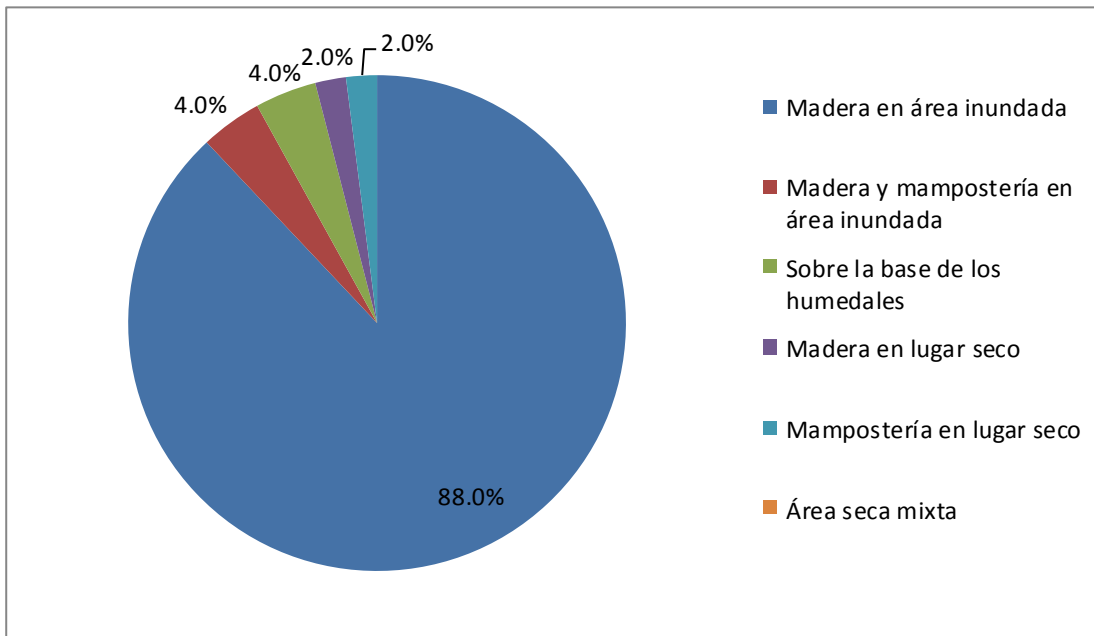




### 6.1 Características de la vivienda

En Pacoval casi la totalidad (92%) de las viviendas se localizan en área inundada, de las cuales 88% está construida con madera, 4% con madera y mampostería, otro 4% se localiza sobre la base de los humedales, y por último, tan solo 4% se localiza en suelo seco, de los cuales 2% se halla erigida con madera y otro 2% con mampostería. (Ver gráfico 02)

**Gráfico 02. Tipo de vivienda en Pacoval**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Además en 47 de los 50 casos (94%) la construcción es de un nivel y apenas 3 casos que representan 6% poseían dos niveles de construcción. El estado de construcción de la vivienda es valorado como bueno por 44% de los habitantes encuestados, mientras que otro 44% lo considera regular y 12% lo evalúa como malo.

#### Imagen 04. Vivienda sobre el humedal de Pacoval



Fuente: Autoría propia.

Sobre el número y tipo de espacios que poseen las viviendas se consideró: sala, comedor, dormitorio, cocina, baño y otros espacios no mencionados, obteniendo que en el caso de Pacoval 80% de sus residentes poseen una sala en sus viviendas, mientras que el otro 20% no tiene. El espacio para el comedor es el más sacrificado en las viviendas ya que 58% cuenta con ninguna habitación destinada a su uso específico, mientras que 42% no tiene comedor en sus viviendas, es decir poco más de la mitad cuenta con un comedor.

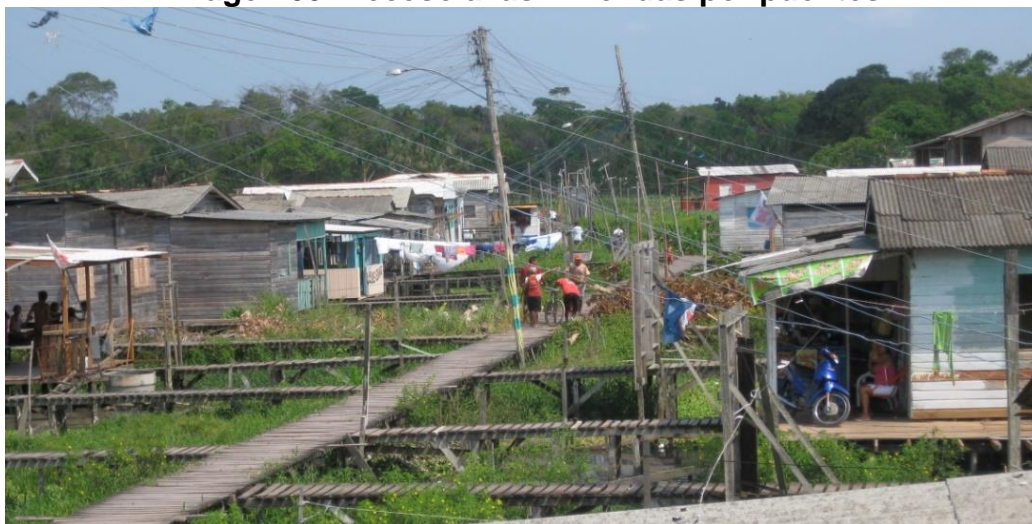
También, es importante mencionar que aunque 92% de los casos no señalaron contar con un espacio específico para un solo uso si poseían un área multiusos en la vivienda, tal es el caso de los dormitorios pues en 4 de las viviendas (que representan 8%) tienen sus dormitorios en áreas multiusos, seguido de 28% que cuenta con tres dormitorios o más, 30% con tan solo un dormitorio y 34% con dos dormitorios.

En las viviendas casi todos (92%) poseen una cocina, mientras que 6% contienen una en espacios multiusos. Por otra parte, si bien casi todos (84%) los encuestados disponen de un baño en sus casas y otro 6% tiene dos o más, hay un

10% que no cuenta con un solo baño en su domicilio, en campo se observó que quienes no cuentan con baños poseen una modesta construcción que se asemeja a una fosa séptica edificada de forma muy austera, pero, que desemboca directamente en humedales dentro de la *ressaca* llegando a estancarse por largo tiempo. Retomando el tipo de cuartos en la vivienda, cabe mencionar que solo 8% dispone de otro tipo de habitaciones adicionales a las mencionadas anteriormente.

Como ya se mencionó anteriormente, la mayoría de las viviendas están edificadas en áreas inundadas, por lo que para poder acceder a ellas casi la totalidad (90%) tiene que utilizar puentes, pero 8% utiliza caminos de terracería y apenas un 2% emplea caminos de pavimentados. En materia de seguridad se consideró el tipo de valla con la que cuentan los habitantes, resaltando que la mayoría (70%) no cuenta con alguna y que, apenas 28% posee una hecha de madera y 2% la tiene elaborada de mampostería.

**Imagen 05. Acceso a las viviendas por puentes**



Fuente: Autoría propia.

## **6.2 Tenencia de la vivienda**

El principal uso de la vivienda en Pacoval es el residencial pues casi la totalidad (94%) de los encuestados así lo indicó, tal porcentaje se ubica por encima de las otras tres *ressacas* analizadas, además, un 2% es comercial, del mismo modo hay un 2% de uso mixto (comercial y residencial), otro 2% no contestó. Del mismo

modo, casi todos (92%) indicaron que la vivienda es propia, 6% señaló rentar su casa y 2% radica en vivienda prestada.

Además, es importante destacar que la mayoría (50%) de los encuestados señalaron que su vivienda fue autoconstruida por el propietario y otro alto porcentaje (44%) la edificó con autoproducción, 2% fue autoconstruida de forma asistida, es decir, en pocas ocasiones la comunidad se reunió para construir la casa de algún vecino, y 4% no contestó como se puede ver en la tabla 09.

**Tabla 09. Forma de construcción de las residencias en Pacoval**

Forma de construcción de la residencia	Porcentaje
Autoconstrucción asistida	2.00%
Autoconstrucción	50.00%
Autoproducción	44.00%
No aplica/no contestó	4.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 6.3 Mantenimiento

En torno al mantenimiento de la vivienda se consideraron aspectos como la conservación del terreno donde se ubica cada residencia, así como las mejoras y ampliaciones realizadas en ella. Respecto a la percepción de los habitantes sobre el mantenimiento y conservación del terreno, la mayoría (66%) no posee buena imagen urbana, ya que 28% menciona que cuenta con maleza baja por debajo de los 50 cm, 20% posee malezas y escombros y otro 18% simplemente está mal mantenido, por lo anterior, solo 28% considera que cuenta con un terreno limpio, mientras que otro 6% no contestó.

Por otra parte, la mayoría (58%) de los encuestados argumentó no haberle realizado mejoras a su vivienda en los últimos cinco años, por lo que solo 42% efectuó mejoras en dicho periodo. De las mejoras realizadas 22% de las viviendas las realizó en el exterior de la casa, de los cuales 12% fueron hechas en los últimos 3 meses y otro 10% desde hace 1 año o más. Así mismo, 18% dijo haber realizado mejoras al interior de la vivienda, de los cuales 6% se hicieron en los últimos 3 meses en tanto que otro 12% se efectuaron hace 1 año o más.

En relación a las ampliaciones en la vivienda solo 6% indicó haber realizado alguna, de las cuales 2% se efectuaron entre 3 y 6 meses atrás, mientras que el otro 4% lo consumió hace dos años o más. Del mismo modo un bajo (4%) porcentaje señaló haber realizado derribo y reconstrucción de la vivienda, el cual se ejecutó entre 3 y 6 meses atrás, así como 2% señaló haber realizado otras mejoras no mencionadas hace dos años.

#### **Imagen 06. Maleza en humedales de Pacoval**



Fuente: Autoría propia.

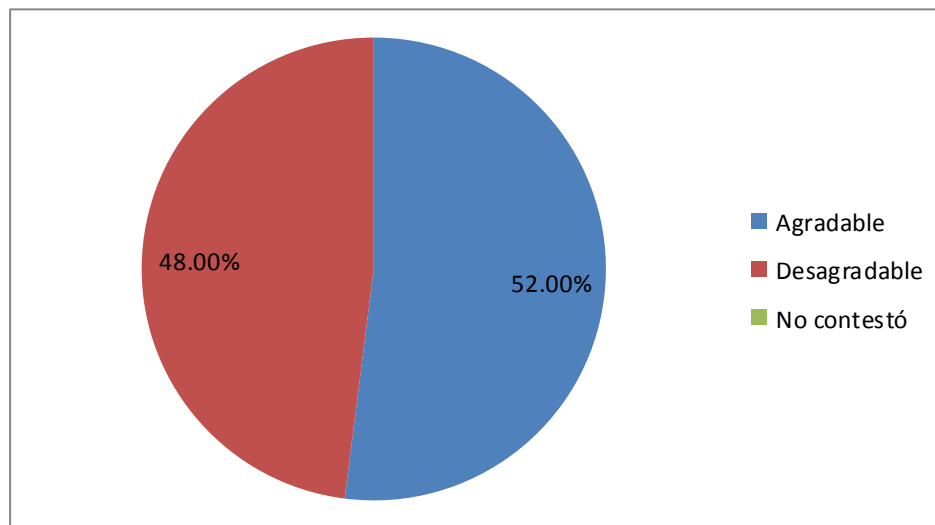
#### **6.4 Condición de la vivienda**

Anteriormente se mencionó que casi la totalidad de las viviendas se encuentran en zonas inundadas, aunado al hecho de que poseen un reducido número de espacios para habitar, hay un bajo porcentaje que no cuenta con baño y que son pocos los que le han realizado mejoras o mantenimiento a sus residencias, pero, a pesar de ello 72% de los habitantes encuestados en Pacoval considera que la apariencia de su vivienda es buena, tan solo 22% la ve como mala y otro 6% no contestó.

Sobre el material de construcción de la vivienda la mayoría (74%) lo considera bueno, 20% malo y 6% no contestó. Contrariamente a lo anterior, 52%

argumenta que la vivienda no cuenta con insonorización<sup>68</sup>, quedando claro que ésta valoración no fue contemplada para los habitantes como un problema pues no incidió en la apreciación de sus viviendas, al mismo tiempo, 48% considera como desagradable la temperatura del ambiente en la casa, pero, 52% si la cree agradable (ver gráfico 03). Respecto a la altura de la casa casi la totalidad (74%) la evalúa como adecuada contra un 26% que la considera inadecuada.

**Gráfico 03. Temperatura en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Además, la mayoría (70%) de los encuestados indicó que los espacios de su vivienda eran suficientes para su familia, apenas 30% consideró dichos espacios insuficientes, esta percepción sobre lo que es o no suficiente para los residentes de Pacoval, se contrapone con el número y tipo de habitaciones desglosadas anteriormente. Pese a que solo 32% mencionó su percepción sobre la valla (cerca) de su casa 78% no proporcionó información, sin embargo, quienes si contestaron indicaron en un 18% que la valla es adecuada, mientras que 14% la ve inadecuada.

Por otra parte, 74% de los habitantes de Pacoval revelaron tener algún problema en su vivienda, siendo el mayor inconveniente el de goteras con 60% de presencia en las casas, seguido del drenaje con 34%, paredes dañadas 22%, tanto

---

<sup>68</sup> Es decir que los materiales con los que se construyeron las viviendas permiten el libre paso de todo tipo de sonidos al domicilio.

instalación eléctrica como sistema hidráulico y filtración de agua presentan 16% respectivamente, culminando con 2% que cuenta con otro tipo de dificultad.

En síntesis la gran mayoría de las viviendas se localizan en zonas inundadas, son de un nivel, poco menos de la mitad de los encuestados las valora como buenas, prácticamente la mitad tiene una sala, la gran mayoría tiene un espacio multiusos, posee un baño y accede por puentes. La mayoría son solo de uso residencial y la mitad son auto producidas aunque también es alto el porcentaje que contrató mano de obra. Cabe señalar que esta colonia popular no posee una buena imagen urbana y que en su mayoría los propietarios no han alcanzado mejoras en los últimos cinco años, lo cual seguramente incide las bajas remuneraciones que perciben estas familias trabajadoras.

## **6.5 Bienes de consumo**

Los bienes muebles y electrodomésticos que posee la población en cada vivienda son un indicador del nivel adquisitivo de sus habitantes, así como su capacidad de maximizar el confort en ellas, por lo que se analizó los que hay en cada vivienda tales como: refrigeradores, filtros de agua, lavadoras, televisores, teléfonos fijos, celulares, computadoras, ventiladores, aires acondicionados y cámaras de seguridad.

La población de Pacoval en su mayoría (76%) posee refrigerador en su vivienda, aunque 16% tiene dos e incluso 4% posee tres. Respecto a los filtros de agua cabe resaltar que casi todas (78%) las viviendas carecen de uno sólo 20% posee una unidad y 2% contiene tres, lo anterior es un grave indicador de salud puesto que el agua entubada que llega a las *ressacas* es tomada de manera clandestina por medio de conexiones al sistema de agua central, dichas conexiones no poseen medidas de cuidado y salubridad a pesar de ser necesario pues las tuberías recorren los humedales contaminados.

Además, tres cuartas partes de los habitantes son propietarios de una lavadora y casi la totalidad (98%) tiene al menos un televisor, 48% tiene uno en su residencia, 32% posee dos de ellos, 14% alberga tres y 4% cuenta más de tres. El 94% no tiene teléfono, y solo 4% tiene, no pasa lo mismo con la telefonía móvil

pues 92% cuenta con al menos un teléfono celular por vivienda, de los cuales 26% tiene uno, 32% dos, 22% tres y 12% cuatro o más.

Del mismo modo, casi todas (76%) las viviendas carecen de computadoras, tan solo 14% posee una por casa, 2% cuenta con dos, y 8% con tres o más. A pesar que los aparatos de telecomunicaciones no abundan en las viviendas (a excepción de los televisores) los ventiladores sí, pues se convierten en una necesidad básica dada la elevada temperatura de la región y la humedad del entorno, por ello solo 16% no tiene ventiladores, 28% tiene uno, otro 28% cuenta con dos, 22% con tres y 6% con cuatro o más.

**Imagen 07. Dormitorio de Pacoval**



Fuente: Autoría propia.

Debido a que los ventiladores son aparatos más económicos son más accesibles para la población, y aunque el aire acondicionado pudiera ser más eficiente no está al alcance de todos, es por ello que 72% no tiene ni una unidad y solo 16% cuenta con uno, 8% tiene dos y tan solo 4% posee cinco o más.

A pesar de que Pacoval es una *ressaca* con problemas de seguridad sus habitantes no han podido colocar observadores tecnológicos por medio de cámaras



de vigilancia en la vivienda, un reflejo de esto es casi la totalidad (96%) de las residencias no poseen ni una cámara aunque 4% cuenta con una o más.

En síntesis la población cuenta en su vivienda en su mayoría con refrigeradores, ventiladores y teléfono celular.

## **6.6 Características de la población**

En promedio la *ressaca* de Pacoval cuenta con 4.6 habitantes por vivienda, de los cuales 2.4 son mujeres y 2.2 son hombres, pero, porcentualmente hay 12% de domicilios con familias que poseen únicamente un habitante, otro 12% cuenta con dos habitantes, 14% tiene tres, seguido otro 14% que posee cuatro, 6% cuenta con cinco, 18% con seis, 10% con siete, 12% con ocho y 2% con más de ocho. El número de familias que habitan en la vivienda es casi en su totalidad (84%) de una, pero en 12% de los casos hay dos y en 4% son tres.

Del total de habitantes en cada residencia solo en un 10% no hay mujeres, una quinta parte cuenta con solo una, 20% con dos, 30% con tres, y 18% que cuenta con cuatro o más, mientras que 6% de los domicilios tampoco poseen habitantes varones, 28% cuenta con solo uno de ellos, otro 28% alberga dos, 22% tres y 16% aloja a cuatro o más.

Por otra parte, en un 22% de las viviendas vive un habitante analfabeto y 6% alberga dos, además 14% de las casas cuentan con un habitante con educación básica, 34% tiene dos habitantes con el mismo nivel, 14% con tres, 6% con cuatro o más, y aunque 32% no cuenta con residentes con educación básica como máximo es posible que posean niveles educativos aún mayores como los de estudios medios, ya que 72% de las viviendas albergan al menos a un habitante con dicho nivel educativo, de los cuales 28% de las viviendas posee uno, 24% tiene dos, 10% cuenta con tres y 10% con cuatro o más.

En la tabla 10 se observa que el porcentaje más bajo respecto a los niveles educativos lo tienen los estudios técnicos pues tan solo 4% de los residentes de las viviendas encuestadas de Pacoval cuenta con este nivel, estando aún por debajo del 18% de residencias que señalaron poseer al menos un habitante con educación superior trunca y del 12% que indicó contar con un habitante con estudios

superiores completos, seguido de 2% que cuenta con cuatro residentes universitarios.

**Tabla 10. Número de habitantes en la vivienda según su nivel educativo**

Número de habitantes en la vivienda	Nivel educativo					
	Analfabeto	Educación fundamental	Estudios Medios	Estudios Técnicos	Educación superior trunca	Educación superior terminada
0	72.0%	32.0%	28.0%	96.0%	82.0%	86.0%
1	22.0%	14.0%	28.0%	4.0%	16.0%	12.0%
2	6.0%	34.0%	24.0%		2.0%	
3		14.0%	10.0%			
4		2.0%	4.0%			2.0%
5		4.0%	4.0%			
6			2.0%			
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Sobre la ocupación de los habitantes sobresale que 70% de las viviendas posee al menos un habitante que estudia, de dichas residencias 22% alberga a un estudiante, 20% a dos, 12% a tres, 14% a 4 y 2% a cinco. Del mismo modo la mayoría (70%) de las casas cuentan con desempleados, tal es así que 40% de las viviendas tiene un residente sin empleo, 16% alberga dos, 8% cuenta con tres y 6% posee cuatro o más.

Por otra parte, una baja proporción de viviendas de apenas 12% cuenta con jubilados, donde 10% de las residencias alberga a uno y 2% a dos. También destaca que en 52% de las viviendas no hay amas de casa por lo que 48% cuenta con una de ellas por domicilio, este dato es una clara señal de la necesidad laboral de los habitantes de Pacoval pues aunque en la vivienda residan personas desempleadas no quiere decir que no busquen trabajo, del mismo modo que las mujeres madres de familia lo hacen. Por último se encuentran las residencias con habitantes funcionarios públicos con tan solo 10% de las viviendas que cuentan con uno de sus residentes en dicha ocupación.

Es importante aclarar que, para considerarse trabajador del sector formal es necesario estar registrado y poseer la cartera de trabajo que garantiza los derechos

de los trabajadores, pero, a pesar de que esté reglamentado el registro, en Pacoval hay un 64% de viviendas que no albergan a población registrada en la cartera por lo cual, es población que se encuentra desprotegida de sus derechos laborales y sociales, mientras que 26% de las residencias alojan a uno registrado, 8% a 2 y solo 2% a cinco. (Ver tabla 11)

**Tabla 11. Número de habitantes que posee registro social**

Número de habitantes registrados en cartera de trabajo	Porcentaje
1	26.00%
2	8.00%
5	2.00%
Ningún registrado	64.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 6.7 Condiciones habitabilidad

Los desplazamientos que tienen que realizar los trabajadores de Pacoval son en un 34% dentro de ésta misma zona, 32% a otra colonia de Macapá, 4% a otra ciudad, y desconociendo el resto de los datos.

**Tabla 12. Tiempo de residencia en Pacoval**

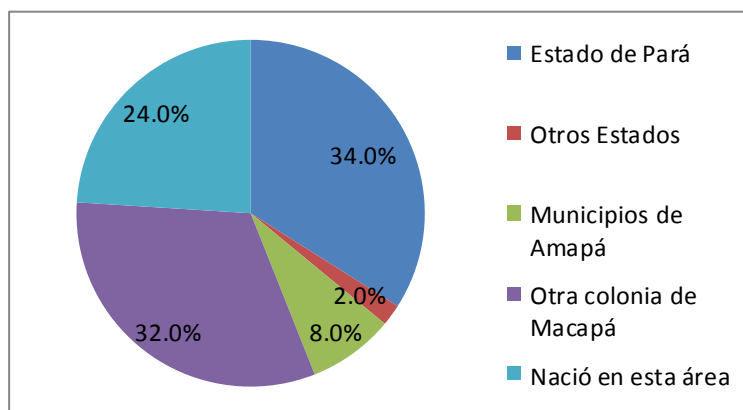
Tiempo de residencia	Porcentaje
Menos de 6 meses	2.00%
Entre 6 y 12 meses	6.00%
Entre 1 y 3 años	14.00%
Entre 3 y 5 años	10.00%
Entre 5 y 10 años	14.00%
Más de 10 años	20.00%
Más de 20 años	20.00%
Más de 30 años	14.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

La tabla 12 muestra el tiempo de residencia, el 2% tiene menos de 6 meses; 6% entre 6 y 12 meses; 14% entre 1 y tres años; 10% entre 3 y 5 años; 14% entre 5

y 10 años; 20% entre 10 y 20 años; 20% entre 20 y 30 años y 14% más de 30 años, destacando que los picos de atracción de población fueron hace más de 10 años. Además, es necesario mencionar que 34% de los encuestados radicaba en su anterior domicilio en el Estado de Pará, 2% en otro Estado, 8% en algún municipio de Macapá, 32% en otra colonia de Macapá y 24% nació en esta área (ver gráfico 04).

**Gráfico 04. Lugar de procedencia de los habitantes de Pacoval**

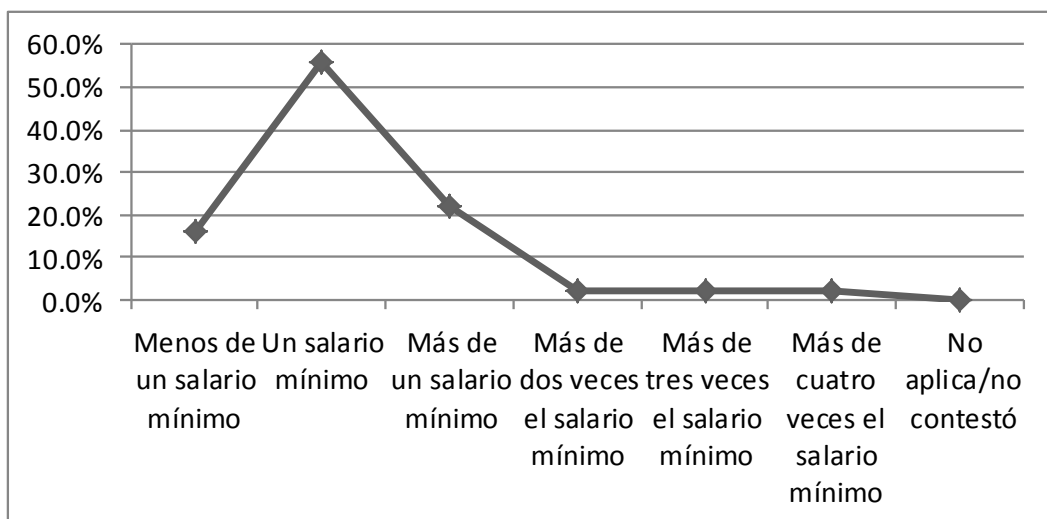


Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Otro aspecto a considerar es que 12% de las residencias cuenta con habitantes con necesidades especiales, específicamente motrices, de los que 8% no tiene supervisión especializada, y solo 4% cuenta con supervisión especializada. Dichos inconvenientes motrices se agravan al considerar la falta de espacios dentro de la vivienda que incentiven la circulación, así como la ubicación en humedales y las vías de acceso por puentes.

En materia de ingresos mensuales por vivienda, cabe señalar que en su mayoría (56%) percibe un Salario Mínimo (SM), 16% de los casos reciben menos de un SM, 22% cobran entre uno y dos SM, 2% entre dos y tres SM, 2% entre tres y cuatro SM y 2% más de cuatro SM (ver gráfico 05). Igualmente, es necesario recalcar que en 80% de las viviendas no cuentan con algún vehículo, sin embargo en 20% sí, del cual 8% son automóviles y 12% motocicleta pues estas últimas generan menos gastos de mantenimiento y un costo inicial menores a los vehículos.

**Gráfico 05. Rango de ingreso por vivienda en Pacoval**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 6.8 Uso del espacio público

El presente apartado se considera como importante pues el uso del espacio público se vincula con disponibilidad de éste en las cercanías del domicilio, así como de la disposición de tiempo y esfuerzo de sus habitantes, en donde estos últimos dos son consecuencia de sus roles sociales y clase social. Ejemplo de ello es que la mayoría (60%) de los residentes nunca juega deportes con su familia cerca de su domicilio, esto es influenciado claramente por el entorno inundado, así como de la falta de espacios diseñados para tal uso, es así que poco menos de un tercio juega deportes en rara vez y apenas 12% lo hace a menudo.

Del mismo modo, los paseos familiares cerca de la vivienda son bajos puesto que 30% nunca realiza dichos paseos y 44% los hace en rara vez aunque 26% los ejerce a menudo. La cohesión social se ve influenciada por la falta de asistencia a eventos festivos en la comunidad ya que 58% nunca asiste a tales eventos, 26% lo hace en rara vez, y solo 16% asiste a menudo, aunado a que 98% de la población no realiza otras actividades de ocio indicando la falta de tiempo libre.

Por otra parte, la incidencia de delitos en la zona de Pacoval es principalmente alta con 34%, seguido de media con 32%, baja según 28% de los encuestados y un 6% que argumenta que no existe. Así como es bajo el porcentaje

que considera que no existe la inseguridad es bajo (4%) el que se siente muy satisfecho con la colonia, aunque en su mayoría (58%) se encuentra satisfecho hay un significativo 28% que está insatisfecho y otro 10% que es indiferente, esta última categoría se vincula y contrapone con el paisaje urbano de la colonia, siendo contradictorio que a pesar de expresar estar satisfecho con ella hay un 50% que no gusta del paisaje urbano, 42% si lo hace y 8% prefirió no contestar.

### **6.9 Calidad de los servicios públicos**

Para realizar una mayor aproximación a la realidad que viven los habitantes de las *ressacas* es necesario evaluar la calidad de los servicios públicos e infraestructura que poseen en cada una de ellas, tales como: alumbrado público, calles, electricidad residencial, agua entubada, recolección de residuos, vigilancia, tratamiento de aguas negras, drenaje y limpieza de calles, control de plagas, y demás equipamientos públicos de salud y educación, entre otros.

El alumbrado público a los alrededores de las viviendas es evaluado como bueno por 40% de los encuestados, 28% lo consideran regular, 22% lo contemplan como malo y un 10% argumenta que ni siquiera existe, pero al cuestionar sobre el alumbrado público específicamente que se proporciona por las noches la tendencia se polariza pues 12% dice que no existe, 36% que es malo aunque 48% lo señala como bueno y 4% como muy bueno.

Sobre la calidad de la calle en la que viven los encuestados 34% indicó que se encuentra en buen estado, otro 34% la señala como regular y 32% como mal conservada. Por otra parte el servicio mejor evaluado es el de electricidad residencial ya que la mayoría (70%) la mencionó como buena, 22% como regular y solo 8% como mala, contrario al más bajo porcentaje para el transporte público donde 38% considera que el transporte público al centro de Macapá es malo, 26% lo evalúa como regular, 30% como bueno seguido de 6% que indica que ni siquiera hay.

El agua entubada es evaluada en 30% como mala, 16% como regular pero poco más de la mitad la considera como buena, a pesar de dichas cifras cabe recordar que casi la totalidad de los habitantes no poseen filtros de agua. El

tratamiento de aguas negras de la zona es el servicio que cuenta con mayor ausencia, por ello 90% señaló que no existe, 6% lo considera bueno y solo 2% lo ve como bueno, asimismo, el drenaje y limpieza de las calles también presenta una ausencia en las cercanías de la mayoría (64%) de las viviendas, pero quienes si cuentan con dicho servicio lo evaluaron como malo en un 20%, 14% como bueno y 2% como regular.

Igualmente, 82% indicó que no existe el control de plagas a los alrededores a su vivienda, y apenas 4% lo considera malo, 2% regular y 12% regular. La recolección de basura es otro de los servicios con ausencia en algunas secciones de la *ressaca*, tal es así que 22% indicó que no reciben tal servicio, a pesar de ello otro 42% lo evaluó como bueno, 16% como regular y 20% como malo.

La vigilancia también es uno de los servicios con austeridad puesto que 22% argumentó que no existe en los alrededores de sus viviendas, 28% lo considera bueno, 24% lo ve como regular y 26% lo evalúa como malo. Respecto a la calidad del acceso a teléfonos públicos 86% reconoce que no existe, 6% lo considera malo, 4% regular y otro 4% lo cree bueno.

Por otra parte, sobre los servicios de paga como internet y televisión queda claro que no se cuentan con los recursos suficientes para cubrirlos pues 72% y 84% (respectivamente) argumentaron que no existe tal servicio en sus residencias, pero del 28% que si cuenta con servicio de internet en su domicilio 14% lo valora como malo, 8% como regular y 6% lo califica como bueno.

En relación a los equipamientos de salud pública y educación los habitantes mencionaron que los centros de salud a los alrededores de su casa son buenos con 44%, 16% los considera regulares, 22% los ve como malos y 18% indica que no existen. Mientras que la calidad de los hospitales de la zona son considerados de manera significativa (40%) como buenos, aunque 20% los reconoce como regulares, 22% los ve malos y 18% dice que no existen. Sobre las escuelas se dice en su mayoría (56%) que son buenas, 16% las cree regulares, 6% las ve malas y un significativo 22% no cuenta con ellas. (Ver tabla 13)

**Tabla 13. Percepción de calidad de equipamientos en Pacoval**

Calidad de equipamientos	Centros de salud	Hospitales	Escuelas
No existe	18.00%	18.00%	22.00%
Bueno	44.00%	40.00%	56.00%
Regular	16.00%	20.00%	16.00%
Malo	22.00%	22.00%	6.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### **6.10 Movilidad y accesibilidad**

Anteriormente se señaló que un significativo porcentaje evaluó como malo al transporte público que va de sus domicilios al centro de Macapá y que otro tanto no cuenta con dicho servicio, sin embargo, dichas citas no dicen todo de la movilidad y accesibilidad ejercida por los usuarios de transporte, para ello es necesario contemplar los múltiples destinos que los habitantes de Macapá frecuentan, así como el tiempo invertido para llegar a ellos y las facilidades o dificultades de acceso enfrentadas.

Debido al porcentaje de trabajadores que laboran dentro de Pacoval se detectó que una cuarta parte se traslada caminando a su trabajo, aun así 10% se traslada en autobús, 18% en vehículo particular, 22% en otro modo de transporte y otro 24% no labora por lo que no requiere trasladarse hacia algún empleo, los tiempos y las distancias se pueden ver más adelante del presente estudio.

Otro destino básico es el centro de salud, del cual 42% llega caminando, 14% lo hace en autobús, 22% en vehículo particular y otro 22% en otro transporte. Seguido de los centros de salud están los hospitales a los cuales se llega en mayor (32%) porcentaje en vehículo particular, 26% en autobús, 22 en otro modo de transporte y 20% lo hace a pie.

A las escuelas se llega mayormente (56%) caminando, seguido de 14% que se traslada en vehículo particular desde sus domicilios, así como 14% que usa otro transporte, 12% que emplea autobús y 4% que no contestó. Para llegar de sus viviendas al supermercado la mayoría (60%) de los encuestados lo hace a pie, mientras que 24% lo hace en vehículo particular, 10% en otro modo de transporte, tan solo 4% llega en autobús y 2% no contestó. (Ver tabla 14)



**Tabla 14. Forma de acceso a los lugares de entretenimiento**

¿Cómo se traslada desde su casa al lugar de entretenimiento favorito?	Porcentaje
Caminando	26.00%
Autobús	30.00%
Vehículo particular	24.00%
Otros	18.00%
No aplica/no contestó	2.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

A los lugares de entretenimiento se accede en 30% en autobús, 26% llega a ellos a pie, 24% en vehículo particular, 18% en otro transporte y 2% no contestó. Esta clasificación de acceso hace referencia a una distancia significativa por superar para llegar a ellos, tal es así que por lo menos 54% necesita llegar en un transporte motorizado. Caso contrario al de las panaderías pues a ellas se llega en casi la totalidad (76%) de los casos a pie y tan solo 12% llega a ellas en vehículo particular, así como 10% que utiliza otro modo de transporte y un bajo 2% que usa autobús.

### **6.11 Tiempo de traslado**

Lo anterior se vincula con el tiempo para llegar a las paradas de transporte público, donde casi todos (86%) tardan entre 5 y 15 minutos, 4% demora 20 minutos, 4% realiza entre 30 y minutos y 1 hora, además de 6% que no contestó. A pesar que la ubicación de las paradas es cercana en tiempo a las viviendas no es indicador de que el gasto para llegar a cada destino sea el deseado.

También, cabe mencionar que para llegar a los lugares de trabajo desde sus domicilios un 6% tarda menos de 5 minutos y 16% demora entre 5 y 15 minutos, haciendo referencia a la cercanía del lugar de empleo, otro 20% dilata entre 15 y 20 minutos en llegar, seguido de 28% que tarda entre 20 y 40 minutos, 2% que hace entre 40 y 60 minutos y 4% que realiza más de 1 hora, dichos tiempos se relacionan nuevamente con la ubicación de los lugares de empleo.

Para llegar al centro de salud correspondiente se tarda principalmente menos de 30 minutos pues 30% dilata entre 5 y 15 minutos, mientras que 34% demora de

15 a 20 minutos, 18% tarda entre 20 y 40 minutos, seguido de 8% que realiza entre 40 y 60 minutos y apenas un 2% que hace más de 1 hora. El tiempo para llegar a los hospitales tiende a ser mayor a la media hora ya que 12% llega entre 5 y 15 minutos, 20% lo hace de 15 a 20 minutos, 48% tardar entre 30 y 40 minutos, 14% demora entre 40 y 60 minutos y 4% dura más de 1 hora.

El menor tiempo de traslado para los habitantes de Pacoval se realiza a las escuelas como destino, tal es así que la mayoría (68%) de la población realiza entre 5 y 15 minutos para llegar a ellas, seguida de 8% que hace entre 15 y 20 minutos, 8% entre 30 y 40 minutos, 2% 45 minutos y 14% que no acude a ellas. Para llegar al supermercado 52% demora entre 5 y 15 minutos, 14% tarda entre 5 y 20 minutos, 24% dilata entre 20 y 40 minutos, 2% de 40 minutos a 1 hora, y 6% más de 1 hora.

Por otra parte, 14% de los habitantes de Pacoval parecen no frecuentar lugares de entretenimiento favoritos, razón por la cual no contestaron el tiempo de demora para llegar a ellos, a pesar de esto 28% hace entre 5 y 15 minutos, 8% realiza 20 minutos, 42% realiza entre 20 y 40 minutos, 16% llega entre 40 y 60 minutos y 2% tarda más de 1 hora. Así mismo, para llegar a la panadería 2% tarda menos de 5 minutos, casi la totalidad (92%) de los habitantes demora entre 5 y 15 minutos y 4% realizan hasta 20 minutos como máximo.

### **6.12 Facilidad de acceso**

Los dos subtemas anteriores respaldan el hecho de que sea más fácil acceder a unos destinos respecto a otros, por lo que en Pacoval consideran en su mayoría (86%) que es fácil acceder a las panaderías, contra 8% que lo cree difícil y 6% como regular, contraponiéndose con el hospital como destino, puesto que 42% dice difícil el llegar a ellos, seguido de 34% que argumenta como fácil y 24% como regular.

La percepción en la facilidad de acceso para llegar a los trabajos tiende a ser buena, tal es así que 34% considera que es fácil llegar al trabajo, 14% dice que es regular, 18% lo indica como difícil, mientras que 34% no aplica o no contestó. Respecto a las panaderías la distribución es similar entre las tres categorías, de tal

modo que 38% dice que es fácil llegar a ellos desde los domicilios, 30% lo considera regular y 32 lo cree difícil.

Las escuelas de los niños son otro destino en el cual la mayoría (72%) considera fácil llegar a ellos, 8% los menciona difícil y apenas 6% lo ve difícil, el otro 14% no acude a ellas. De igual forma los supermercados tendieron a ser evaluados con facilidad de acceso por una mayoría de 70%, seguida de 14% que lo cree regular y 16% que los ve como difícil de acceder.

Asimismo, los lugares de entretenimiento favoritos son considerados en 52% como fáciles de acceder, pues la mayoría tarda menos de 40 minutos en llegar a ellos, a pesar de ello 16% considera regular el acceso a ellos, 24% lo cree difícil y 8% no contestó. Por último la mayor parte (76%) de los encuestados evaluó como fácil el llegar a la parada de autobús desde los domicilios particulares, 6% lo consideró como regular y 18% lo ve como difícil.

### **6.13 Participación y organización comunitaria**

Es importante analizar la organización comunitaria que ha posibilitado o limitado el estado actual de Pacoval, para ello es indispensable conocer si el gobierno brasileño ha apoyado de alguna manera a sus habitantes, así como estar al tanto de los actores que han influido en la zona. Es por esto que se preguntó si se recibió ayuda de alguna institución para poder edificar las viviendas, obteniendo que casi la totalidad (94%) no recibió ayuda alguna de candidatos políticos, clérigo, ayuntamiento o gobierno del Estado y tan solo 2% recibió apoyo de otras instituciones.

A pesar de que la población en los palafitos casi no recibió ayuda para edificar sus residencias, destaca que la totalidad de encuestados indicó que los puentes para llegar a ellas fueron construidos por la alcaldía o por el gobierno del Estado como una medida asistencialista. Dichas acciones han sido percibidas por los habitantes como acciones de políticos y no del gobierno. La imagen 08 muestra un puente deteriorado que brinda acceso a varias residencias, en ella, se ven dos líneas amarillas sobre los puentes que hacen referencia al color del partido político que estaba en el poder y construyó dichos puentes.

### Imagen 08. Acceso a viviendas por medio de puentes



Fuente: Autoría propia.

Por otra parte, resalta que en la mayoría (60%) de las viviendas no hay integrantes de la familia que participen en un programa social del gobierno brasileño, aunque un significativo 40% si tiene al menos a un familiar que participa en ellos, de los cuales 32% tiene a uno, 4% a dos y otro 4% a tres familiares. En cambio, sobre las asociaciones u organizaciones en la comunidad 96% señala no pertenecer a una organización social, solo el 4% si lo está pues busca ayuda en ellas para resolver sus problemas por lo cual son evaluadas de manera excelente por quienes las utilizan.

En resumen los residentes de Pacoval son pobres informales oriundos de Macapá, que habitan sobre los humedales y que por ello su vivienda se caracteriza por ser de tipo palafito, además un bajo porcentaje (4%) ha logrado mejorar sus ingresos hasta percibir de 3 a 4 salarios mínimos con el paso del tiempo. Igualmente sobresale que un significativo 34% que proviene del Estado de Pará. Destaca que la *ressaca* posee un grave problema de delincuencia organizada a tal

grado que los mismos residentes han establecido un toque de queda para evitar salir por la noche. Además, de los casos estudiados es la que alberga a mayor población con menores ingresos.

## VII. La *ressaca* Beirol

La *ressaca* Beirol posee el mismo nombre que la colonia que la rodea. Esta colonia popular fue creada alrededor de 1960, influenciado por la ocupación del Territorio Federal de Amapá. Según Portillo (2010) fue en la década de 1980 cuando los humedales de la colonia del Beirol fueron ocupados, expandiendo con gran intensidad que originó otra colonia llamada Muca, el cual está rodeado del área de *ressaca* de Beirol. Esta *ressaca* es el que tiene el más alto grado de antropización humana, resultando en un elevado nivel de consolidación, por ende la población carece de infraestructura adecuada y mejores condiciones de vida.

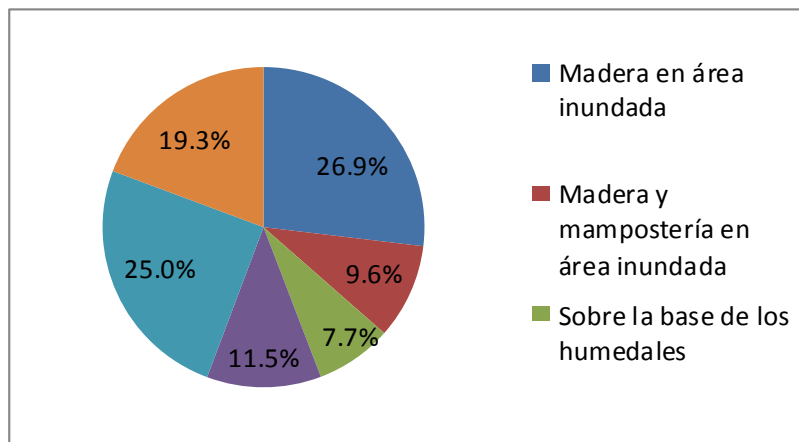
En el mapa número 10 está destacado en color blanco el área donde se aplicaron los cuestionarios, en verde se ubica la zona comercial, donde los residentes mencionan la realización de diversos tipos de actividades. La línea roja es la ruta del autobús que permite acceder a las principales calles de la ciudad y carreteras. Cabe recordar que los cuestionarios asignados a ésta *ressaca* es de 52.



## 7.1 Características de la vivienda

Beirol muestra más variedad que Pacoval en la tipología de vivienda pues aunque 26.9% cuenta con viviendas de madera en área inundada hay una cuarta parte de residencias edificadas con mampostería en lugar seco, seguido de 19.2% en área seca mixta, 11.5% hechas de madera en lugar seco, 9.6% de madera y mampostería en área inundada y 7.7% que ubicó su casa sobre la base de los humedales. De tal forma que aún sigue predominando la madera como material de construcción, sin embargo la localización de los domicilios respecto al humedal refleja mayor dispersión así como el uso de otros materiales. (Ver gráfico 06)

**Gráfico 06. Tipo de vivienda en Beirol**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Además casi la totalidad (85.6%) de casas cuentan con un nivel de construcción, aunque existe 15.4% que cuenta con dos niveles, convirtiéndola en la *ressaca* con el porcentaje más alto de viviendas con más de un piso de construcción. El estado de construcción es evaluado como regular por la mitad (46.2%) de sus residentes, otro 44.2% indica que es bueno y 9.6% cree que es malo, lo cual la convierte en la *ressaca* con menor porcentaje de población que ve de forma negativa el estado de construcción de sus casas.

Respecto al número y tipo de espacios que poseen las viviendas se encontró que el ambiente con mayor presencia en las viviendas son los dormitorios (98.1%), solo un 1.9% cuenta con áreas comunes en las que además de otros usos es utilizada para dormir. El número de dormitorios en las residencias de Beirol tiende a ser más alto que las otras *ressacas* estudiadas, tal es así que 28.8% de los



domicilios cuenta con tres dormitorios, mientras que 19.2% tiene cuatro dormitorios, y 7.6% de las viviendas contiene cinco o más dormitorios, además, 23.1% alberga dos en cada residencia y solo 19.2% cuenta con uno en sus casas.

**Imagen 09. Exterior de vivienda en Beiro**



Fuente: Autoría propia.

El 42.3% de las viviendas tiene comedor, el 86.5% de las casas tiene cocina, 3.8% cuenta con dos cocinas, otro 3.8% posee cuatro y 5.8% carece de ellas. Además, en relación al número de salas la mayoría (71.2%) de las casas tienen una, 3.8% tiene dos y 1.9% alberga tres, pero, 23.1% no posee salas en sus residencias.

Respecto al número de baños con los que cuentan en las viviendas destaca que de las *ressacas* estudiadas es la que cuenta con más baños puesto que casi la totalidad (94.2%) de las viviendas de los encuestados cuentan con al menos uno, 17.3% posee dos y 7.6% tiene tres o más, pero 5.8% carece de ellos. Además 9.6%

tiene otro tipo de habitaciones no mencionadas al igual que 5.8% que cuenta con otros dos espacios no contemplados.

Como ya se mencionó anteriormente de las residencias de Beiról están localizadas mayormente (55.7%) sobre terreno seco, principalmente por la utilización de terraplén, por ello 30.8% accede a sus viviendas por caminos de terracería y 34.6% lo hace por caminos pavimentados, aunque aún hay 26.9% llega a sus domicilios por medio de puentes y 7.7% que se encuentra en zona inundada pero no cuenta con puente.

En materia de seguridad se contempló el uso de cercas para protegerse en sus residencias, obteniendo como resultado que es la *ressaca* con mayor presencia (53.8%) de vallas en los domicilios ya que 15.4% tiene una hecha de madera, 25% posee una construida con mampostería y 13.5% está elaborada con materiales mixtos.

## 7.2 Tenencia de la vivienda

El principal uso de la vivienda en Beiról es residencial (73.1%), aunque destaca en ésta *ressaca* el mayor número de residencias con uso mixto comercial y residencial (21.2%), además de 1.9% con uso comercial y 3.8% que no contestó. De igual forma, la mayoría de los encuestados (88.5%) afirmó ser propietario de sus viviendas aunque 3.8% dijo que es prestada, 3.8% argumenta que es rentada y 3.8% la clasificó como “otro” tipo de tenencia.

También, cabe destacar que los habitantes encuestados utilizaron más autoproducción que las otras *ressacas*, prueba de esto es que 48.1% así edificó sus viviendas, mientras que 40.4% la autoconstruyó, 1.9% fue autoconstruida asistidamente y 9.6% no contestó como se expone en la tabla 15.

**Tabla 15. Forma de construcción de la residencia**

Forma de construcción de la residencia	Beiról
Autoconstrucción asistida	1.90%
Autoconstrucción	40.40%
Autoproducción	48.10%
No aplica/no contestó	9.60%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### **7.3 Mantenimiento**

Sobre el mantenimiento y la conservación del terreno solo 38.5% dijo que su terreno está limpio, otro 38.5% argumentó que su vivienda cuenta con maleza baja de no más de 50 centímetros, 17.3% cuenta con maleza y escombros, 5.8% está mal mantenido y 1.9% no contestó, todo esto indica que 61.6% señala que presenta mala imagen urbana a la zona. Además, la mayoría (61.5%) de los casos dijo no haber realizado mejoras a su vivienda en los últimos cinco años aunque 38.5% indicó que sí lo hizo. Del total de mejoras realizadas 21.2% fueron hechas al exterior de las casas, donde 11.5% se hicieron hace 3 meses o menos, 5.7% se realizaron hace 4 o 6 meses y por último 3.8% las hizo hace dos años o más, asimismo, un 11.5% indicó haber realizado derribo y reconstrucción de al menos una sección de sus casas, de las cuales 3.8% se hicieron hace 4 meses o menos y 7.7% señaló haberlas hecho hace 1 año o más.

De igual forma solo 1.9% argumentó haber hecho mejoras al interior de sus residencias, así como 3.8% dijo haber realizado ampliaciones de las que 1.9% se hicieron hace 3 meses y 1.9% hace 3 años, por último nadie expresó haber hecho alguna otra mejora a sus viviendas.

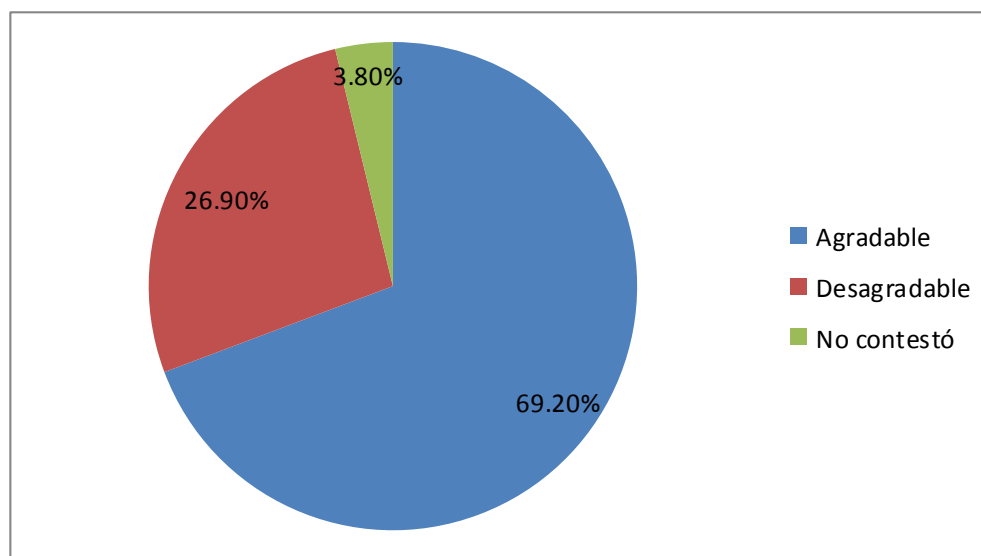
### **7.4 Condición de la vivienda**

Respecto a la apariencia de la vivienda 78.8% dijo que es buena a pesar de que la mayoría de las residencias presentan problemas de mantenimiento, otro 17.3% indicó que era mala y 3.8% no contestó. Sobre los materiales de construcción casi la totalidad (82.7%) de los encuestados cree que son buenos y solo 5.8% los percibe como malos, otro 11.5% no contestó, esto es a pesar de que 32.7% de las viviendas no cuenta con insonorización lo cual parece no afectar su percepción en la calidad de materiales sus domicilios.

También destaca que 26.9% considera como desagradable la temperatura del ambiente en sus casas pero 69.2% la percibe como agradable (ver gráfico 07), por otra parte la altura de las viviendas es percibida casi en su totalidad (80.8%) de los casos como adecuada, aunque 19.2% cree que es inadecuada, al mismo tiempo las cercas son vistas como adecuadas en un 40.4% y como inadecuadas por

23.1%, el otro 36.5% no contestó. Además, aunque 42.3% de residencias que no cuenta con comedores, en casi la totalidad (76.9%) de casas consideraron que los espacios con los que cuentan en sus domicilios son suficientes, pero 23.1% los percibe como insuficientes.

**Gráfico 07. Temperatura en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Además de lo anterior, 36.5% de los habitantes encuestados en Beiril indicó presentar al menos un problema en su residencia lo cual contradice al 48.1% que tiene goteras en su vivienda, éste dato es respaldado el hecho particular en el que aunque los habitantes presenten dificultades valoran tanto sus propiedades que no los ven como tales. Otro 23.1% presentan tanto complicaciones la instalación eléctrica como de paredes dañadas, 17.3% argumenta tener inconvenientes de drenaje, 11.5% señala tener filtración de agua, 9.6% dice que los tiene en el sistema hidráulico y 1.9% cuenta con otro tipo de molestia.

### **7.5 Bienes de consumo**

Como ya se mencionó anteriormente se analizó los bienes muebles y electrodomésticos que hay en cada vivienda para poder inferir el nivel adquisitivo de sus residentes, así como su capacidad de maximizar el confort en ellas. El bien con mayor presencia en los domicilios de Beiril son los televisores ya que casi la totalidad (98.1%) de ellos tiene mínimo uno, de estos 25% cuanto con uno, 38.5%

alberga dos, 25% posee tres y 9.5% dispone de cuatro o más televisores. Contrario a los televisores el artículo con menor presencia es el teléfono fijo en las residencias ya que 71.2% carece de él aunque 28.8% de las casas sí cuenta con uno.

Continuando con los aparatos de telecomunicaciones sobresale que solo en 5.8% de los domicilios no cuentan con teléfonos celulares, tal es así que 13.5% de las viviendas tiene un habitante con celular, en 19.2% hay dos, 21.2% alberga a tres, 11.5% posee a cuatro, en 17.3% de las casas residen cinco personas con celular y en 11.5% de los casos hay 6 o más habitantes con celular. Sobre la propiedad de computadoras destaca que en la mayoría (67.3%) de las residencias no hay alguna, a pesar de ello un 23.1% si cuenta con una, seguido de 5.8% que tiene dos y 3.8% que cuenta con tres.

Respecto a los refrigeradores 5.8% de los encuestados carecen de ellos pero, la mayoría (55.8%) de las residencias posee uno, 28.8% tiene dos y 9.6% cuenta con tres o más, esto último se asocia al significativo (23.1%) porcentaje de propiedades que también albergan negocios en ellas. De igual forma solo 7.7% carece de lavadoras por lo que casi la totalidad (76.9%) tiene una, 13.5% cuenta con dos y 1.3% tiene tres.

**Imagen 10. Interior de vivienda en Beiril**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Otro de los artículos indispensable en las residencias es el filtro de agua pues por motivos de captación de agua ilegal ésta tiende a llegar sucia, a pesar de esto la mayoría (53.8%) de las viviendas no cuenta con alguno, aunque 44.2% tiene uno y 1.9% posee dos. Igualmente los ventiladores y aires acondicionados se convierten en una necesidad por el clima amazónico y la humedad en las *ressacas*, en virtud de esto casi la totalidad (94.2%) de los encuestados tiene al menos un ventilador en su vivienda, de los cuales 11.5% es propietario de uno, 40.4% cuenta con dos, 25% alberga tres y 17.3% dispone de cuatro o más.

Sin embargo, debido a las limitaciones económicas 57.7% carece de aires acondicionados pudiendo acceder solo a ventiladores, pero, aunque 32.3% si cuenta con aires no quiere decir que sean nuevos o que hayan pagado por ellos ya que suelen ser de segunda mano y/o donaciones. Del total de propietarios de aires acondicionados 26.9% solo posee uno pero 9.6% tiene dos y 5.7% alberga tres o más. Por último, a razón de la seguridad sobre sale que casi todos (96.2%) carecen de cámaras de vigilancia ya que solo 3.8% cuenta con una cámara en su vivienda.

## **7.6 Características de la población**

En promedio la *ressaca* de Beírol cuenta con 5.2 habitantes por vivienda de los cuales 2.5 son mujeres y 2.7 son hombres, pero, porcentualmente es la *ressaca* que cuenta con menos (3.8%) casas con un solo habitante, además 9.6% de los encuestados tiene dos ocupantes por residencia seguido de 11.5% que tiene tres, 25% que alberga a cuatro personas, 13.5% que contiene a cinco, otro 13.5% con seis, 11.5% con siete y 11.4 que cuenta con ocho residentes o más. Respecto al número de mujeres en la vivienda un 7.7% no abriga con alguna mujer en su domicilio pero, 21.2% tiene una, 28.8% contiene a dos, 17.3% alberga a tres, 15.4% posee cuatro y 9.5% hospeda a 5 o más mujeres en su residencia.

En cuanto a la cantidad de hombres por inmueble destaca que la totalidad de los encuestados de Beírol posee al menos un habitante varón, de los cuales 21.2% contiene dos por casa, 36.5% hospeda a tres, 11.5% alberga a cuatro personas y 9.6% contiene a seis o más habitantes hombres.

La tabla 16 expone que el nivel educativo de los moradores en cada residencia se distingue porque casi la totalidad (86.5%) de los habitantes están alfabetizados, sin embargo 13.5% de los encuestados alberga a un residente analfabeto. Asimismo, 80.8% de las residencias cuenta con al menos un habitante con educación fundamental y 73.1% alberga mínimo a una persona con estudios medios. Respecto a los niveles superiores de educación sobresale que son los de menor presencia en la *ressaca* ya que tan solo 1.9% de los residentes en las casas encuestadas cuentan con estudios técnicos, al igual que un 38.5% de residencias que albergan personas con estudios superiores trunca y tan solo 17.3% con educación superior completa.

**Tabla 16. Número de habitantes en la vivienda por nivel educativo**

Número de habitantes en la vivienda	Nivel educativo					
	Analfabeto	Educación fundamental	Estudios Medios	Estudios Técnicos	Educación superior trunca	Educación superior terminada
0	86.5%	19.2%	26.9%	98.1%	61.5%	82.7%
1	13.5%	38.5%	26.9%	1.9%	23.1%	11.5%
2		21.2%	26.9%		13.5%	3.8%
3		7.7%	9.6%		1.9%	1.9%
4		3.8%	1.9%			
5		7.7%	3.8%			
6			1.9%			
7						
8			1.9%			
9						
10		1.9%				
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Por otra parte, casi la totalidad (88.5%) de las viviendas tienen al menos un habitante que estudia aunque principalmente (30.8%) hay un estudiante por casa hay residencias (25%) que albergan a dos, 19.2% a tres y 13.4% que contienen cuatro o más estudiantes. Al mismo tiempo destaca que la mayoría (53.8%) de los casos en Beiról cuenta con habitantes desempleados, de los cuales 21.2% tiene a uno, 19.2% posee a dos y 13.4% alberga a tres o más personas sin empleo,

además, 21.2% de las residencias se presentan jubilados, casi la mayoría de las moradas (61.5%) tiene ama de casa y un 25% alberga a funcionarios públicos.

Cabe señalar que Beírol es la *ressaca* que cuenta con un mayor número de residentes registrados en la Cartera de Trabajo, sin embargo aun así la mayoría (51.9%) de los habitantes no se encuentra registrados, pero de 48.1% de las viviendas que si tiene habitantes en ella solo 7.6% tiene a tres o más de sus moradores registrados, seguido de 15.4% con dos personas de cada casa y 25% de los casos con un habitante con cartera de trabajo. (Ver tabla 17)

**Tabla 17. Número de habitantes que posee registro social**

Número de habitantes registrados en cartera de trabajo	Porcentaje
1	25.0%
2	15.4%
3	3.8%
4	1.9%
5	1.9%
Ningún registrado	51.9%
Total	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 7.7 Condiciones habitabilidad

Beírol fue la única *ressaca* que presentó actividad laboral en otro Estado, no obstante es un bajo porcentaje (5.8%) que se encuentra en ésta situación, de igual forma, hay un 1.9% que trabaja en otra ciudad también se encuentra un 53.8% se tiene que desplazar a otra colonia de Macapá, pero hay un 42.3% que no tiene que recorrer grandes distancias pues labora en dentro de la colonia. (Ver tabla 18)

**Tabla 18. Tiempo de residencia en Beírol**

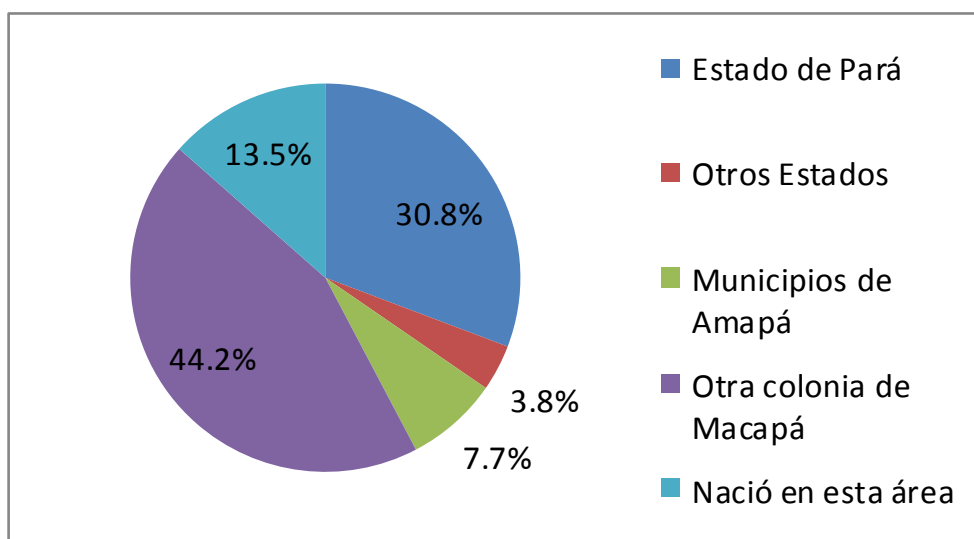
¿Cuánto tiempo ha vivido en esta área?	Porcentaje
Menos de 6 meses	1.90%
Entre 6 y 12 meses	1.90%
Entre 1 y 3 años	9.60%
Entre 3 y 5 años	3.80%
Entre 5 y 10 años	15.40%
Más de 10 años	15.40%
Más de 20 años	34.60%
Más de 30 años	17.30%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.



Es importante resaltar que el tiempo de residencia en la *ressaca* tiende a ser mayor a los 5 años, prueba de esto es que tan solo 1.9% tiene radicando en Beiril menos de 6 meses y otro 1.9% ha vivido aquí entre 6 y 12 meses, además, 9.6% se mudó hace 1 o 3 años y 3.8% lo hizo entre 3 y 5 años atrás. Por tanto, casi la totalidad (82.8%) de los encuestados se mudó hace 5 años o más, de los cuales 15.4% tiene residiendo aquí entre 5 y 10 años, otro 15.4% más de 10 años, 34.6% más de 20 años y 17.3% más de 30 años. En relación a esto se debe mencionar que el domicilio anterior de los habitantes estaba localizado principalmente (44.2%) en otra colonia de Macapá, seguido de 13.5% que nació en esta área y 7.7% que llegó de otros municipios de Amapá, aunque una significativa (30.8%) parte de ellos viene del Estado de Pará y 3.8% de otros Estados. (Ver gráfico 08)

**Gráfico 08. Lugar de procedencia de los habitantes de Beiril**

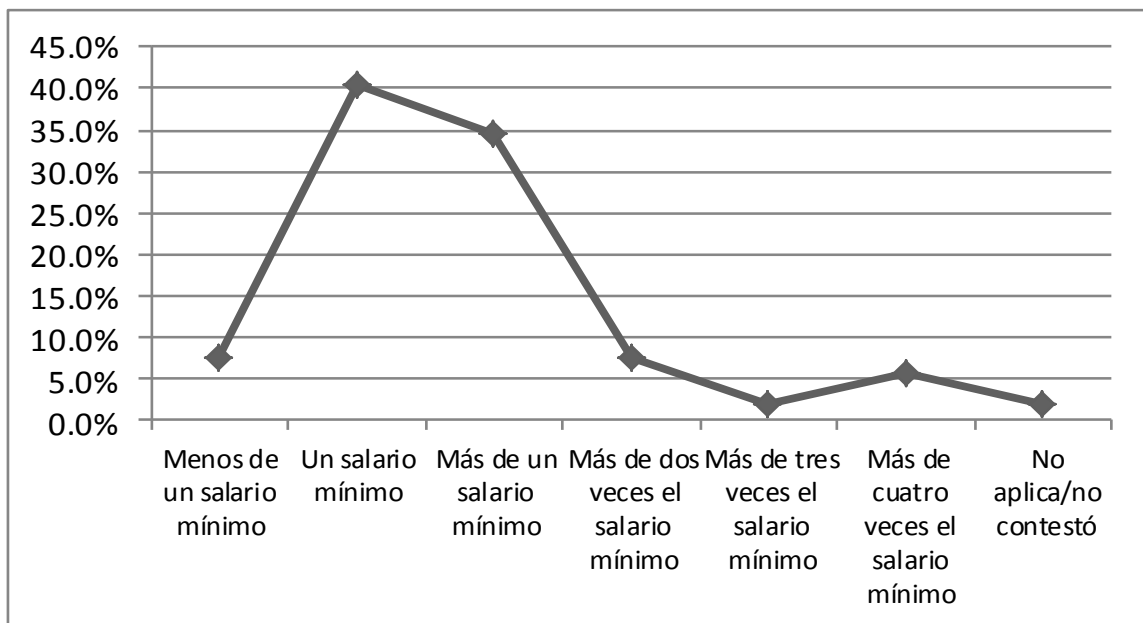


Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Además, destaca que es la segunda *ressaca* que cuenta con menos (9.6%) residentes con necesidades especiales ubicándose después de Lagoa dos Indios la cual no alberga población con estas características. De los discapacitados existentes en Beiril 5.8% no recibe supervisión especializada y 3.8% de los casos tiene solamente a uno de sus residentes con necesidades especiales y recibe supervisión especializada.

El rango de ingreso se encuentra casi la totalidad (75%) entre uno y dos salarios mínimos ya que 40.4% percibe un SM y 34.6% recibe entre uno y dos. Asimismo, 7.7% gana entre dos y tres SM, 1.9% percibe entre tres y cuatro SM y solo un 5.8% que es trabajador o trabajadora remunerado recibe más de cuatro SM. Sin embargo hay un 7.7% que reciben menos de un salario mínimo (ver gráfico 09). A pesar de estos ingresos bajos 50% de los casos cuentan con algún vehículo en su vivienda, de hecho, es la *ressaca* en la que hay más residentes con automóvil, pero aunque hay más casos en comparación con las otras *ressacas* que tienen automóvil éste apenas llega a ser menos de una cuarta parte (23.1%) mientras que un porcentaje similar (26.9%) tiene motocicleta.

**Gráfico 09. Rango de ingreso por vivienda en Beiról**



Fuente: Elaborada por la autora en 2015.

### 7.8 Uso del espacio público

Las condiciones de habitabilidad anteriormente mencionadas se vinculan con el uso del espacio público: a) por la disposición de tiempo que puede o no tener la población si labora cerca o lejos de su vivienda, b) su liquidez económica que le permita laborar solo una fracción del día c) con necesidades especiales que le impide utilizar el espacio público. En éste caso sobresale que Beiról es la *ressaca*

en la que más (50%) suelen utilizar las cercanías de sus residencias para jugar fútbol una cuarta parte de los encuestados lo hace a menudo y otro tanto lo hace en rara vez; mientras que un 17.3% que nunca suele pasear con su familia por la zona pero hay un 40.4% que lo realiza a menudo y 42.3% en rara vez.

También, es la *ressaca* que parece tener mayor contacto social con sus vecinos porque la mayoría (51.9%) de sus residentes acude a las fiestas de la comunidad, sin embargo una tercera parte (34.6%) acude en raras ocasiones y sólo 17.3% lo hace a menudo, habiendo igualmente un 5.8% que realiza otro tipo de actividades de ocio cercanas a su casa.

Por otra parte la incidencia de delitos en la zona es significativamente alta (44.2%), aunque hay 26.9% de los casos que consideran que es media, 25% que es baja y 3.8% que argumenta que no existe. De igual forma aquí se localiza el porcentaje más alto (36.5%) de población que se declara abiertamente insatisfecha con la *ressaca*, aun así la mayoría (55.8%) de los habitantes se encuentra satisfecho, 3.8% indica estar muy satisfecho y 3.8% es indiferente.

## **7.9 Calidad de los servicios públicos**

La calidad de los servicios públicos e infraestructura es otro factor indispensable para considerar como perciben sus habitantes la calidad de vida. La mayoría (57.7%) de los encuestados dijo que no existe el tratamiento de aguas negras en los alrededores de su casa, lo que se convierte en un problema si se considera que los humedales son el vertedero de heces fecales y otros tipo de residuos. Otro 11.5% dice que si cuentan con el servicio pero es malo, 17.3% cree que es regular y 13.5% señala que es bueno en las cercanías de su domicilio. De igual forma una significativa cantidad de habitantes (42.3%) argumenta que no existe drenaje ni limpieza de calles por donde residen aunado a 19.2% que lo evalúa como malo, pero, a pesar de esto Beiról alberga a 15.4% que si cuenta con el servicio y considera que es bueno en el área donde viven, así como 23.1% que lo califica como regular.

Por otra parte el servicio de recolección de basura es percibido como bueno en la mayoría de los encuestados, aquí se exhibe el menor porcentaje (7.7%) entre

los cuatro casos estudiados que reconoce como malo el servicio de recolección de basura, además la totalidad de los encuestados dijo contar con éste servicio lo cual es significativo por no ser así en las otras *ressacas*, es así que 71.2% evalúa como buena a la calidad de recolección de basura y 21.2% lo percibe como regular. A pesar de las deficiencias en la recolección de basura y la falta de sanidad en los humedales 50% de la población de Beiról dice que si le gusta el paisaje urbano de la *ressaca*, mientras el 44.2% argumenta lo contrario y 5.8% no sabe.

Otros servicios como el alumbrado público también son considerados malos principalmente. El 36.5% de los entrevistados indicó que eran malos, 28.8% lo consideran regular, 32.7% lo califica como bueno y 1.9% argumenta que no existe en la zona que radica. A pesar de esto 48.1% dice que el alumbrado público es bueno por las noches, 1.9% lo considera muy bueno pero 46.2% cree que es malo y 3.8% señala que no existe, contrariamente la mayoría (55.8%) de los habitantes señaló que la calidad del servicio de electricidad residencial es bueno, 36.5% lo calificó como regular y solo 7.7% como malo. Asimismo, 46.2% cree que la calle donde vive está mal conservada, 40.4% la valora como regular y apenas 13.5% denuncia como buena, conjuntamente 44.2% califica como mal al servicio de agua entubada, 21.2% la juzga regular, 30.8% expresa que es bueno y 3.8% señala que no existe tal servicio por donde vive.

En materia de vigilancia 13.5% señala que no existe a los alrededores de sus domicilios, poco más de una cuarta parte (26.9%) denuncia que es mala la vigilancia existente, poco más de una tercera parte (34.6%) comenta que es regular y 25% la expone como buena. El control de plagas es otro servicio con el que no cuenta la mayoría pues 71.2% carece de él, y de los que sí cuentan con dicho servicio dicen que es principalmente (17.3%) regular, seguido de 9.6% que afirma ser malo y apenas 1.9% que es bueno.

En el (84.6%) de los casos afirma no tener teléfono en su domicilio, pero de quienes si cuentan con tal servicio lo evalúan como bueno en 9.6%, seguido de malo con 3.8% y regular con 1.9%. El internet tampoco llega a la mayoría de los domicilios, sin embargo 40.1% si cuentan con internet en sus residencias, de los cuales 15.4% lo considera bueno, 9.6% lo cree regular y 15.4% lo percibe como

malo, del mismo modo la televisión de paga solo llega a 21.2% de las residencias, de los cuales 13.5% lo califican como bueno, 5.8% como regular y 1.9% como malo.

Respecto a los equipamientos destaca que 11.5% de las viviendas encuestadas no cuentan con escuelas en los alrededores de su domicilio, sin embargo, de los que sí cuentan con una cercana la mayoría (57.7%) indica que la calidad de las mismas es buena, seguida de 26.9% que las califica como regulares y apenas 3.8% las evalúa como malas. La calidad de los centros de salud es señalada como regular en un 48.1% de los casos, 40.4% los cree buenos y 11.5% los valora como malos; los hospitales que se encuentran en las cercanías de los habitantes son juzgados como regulares por 40.4%, 30.8% dice que son malos, 26.9% los califica como buenos y 1.9% argumenta que no existen. (Ver tabla 19)

**Tabla 19. Percepción de calidad de los equipamientos de Beiról**

Calidad de equipamientos	Centros de salud	Hospitales	Escuelas
No existe	0.00%	1.90%	11.50%
Bueno	40.40%	26.90%	57.70%
Regular	48.10%	40.40%	26.90%
Malo	11.50%	30.80%	3.80%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

También sobresale que 7.7% de la población no accede al transporte público, convirtiéndola en la *ressaca* con más alta cantidad de habitantes no cubiertos por el servicio. De los 92.3% que sí son abastecidos con transporte público 19.2% lo evalúa como malo, 28.5% como regular y 34.6% como bueno.

### **7.10 Movilidad y accesibilidad**

Debido a que Beiról es la *ressaca* que cuenta con más variedad de destinos laborales, incluidos otros Estados y que es en la que cuenta con más vehículos es también la que utiliza en una quinta parte (19.2%) el vehículo particular como medio de transporte para acudir al trabajo, a pesar de esto también hay un 19.2% que llega a su empleo a pie, 19.2% que lo hace por otra forma de transporte, 17.3% que utiliza autobús y 25% que no contestó.

Retomando la cercanía de los centros de salud es que la mayoría (59.6%) de la población acude a ellos a pie, pero 21.2% lo tiene que hacer en vehículo particular, 13.5% usa otro transporte, 3.8% el autobús y 1.9% no contestó, sin embargo los hospitales sufren de mayor distancia por lo que 50% de los residentes encuestados llegan a ellos en vehículo particular convirtiéndose en la *ressaca* que más utiliza el vehículo particular para llegar al hospital, 34.6% lo hace en transporte público, 13.5% en otro modo de transporte y 1.9% a pie. De hecho, de los casos estudiados es el que utiliza el vehículo particular con mayor frecuencia ya que dicho modo de transporte es el más utilizado (en comparación con los otros casos) para ir a la escuela de los niños, supermercado y al lugar de entretenimiento favorito exceptuando la panadería.

Para acudir a la escuela primaria un 44.2% se traslada a pie, seguido de 23.1% que lo hace en vehículo particular, 13.5% llega en autobús, 11.5% usa otro transporte y 7.7% no contestó. Los supermercados reflejan otra dinámica ya que el vehículo particular es el modo de transporte más utilizado (34.6%) para llegar a ellos, seguido de 23.1% que llega a pie, 21.2% en otro transporte, 19.2% en autobús y 1.9% que no contestó; del mismo modo el vehículo particular se utiliza más (36.5%) para acudir a los lugares de entretenimiento favoritos, seguido del autobús con 30.8% de los encuestados, 23.1% que se traslada a pie y 9.6% que lo hace en otro transporte. Contrario a lo anterior para llegar a la panadería se utiliza el caminar mayormente (69.2%), seguido de 11.5% que usa vehículo particular, 7.7% que llega en autobús y 1.9% que no contestó. (Ver tabla 20)

**Tabla 20. Forma de acceso a los lugares de entretenimiento**

¿Cómo se traslada desde su casa al lugar de entretenimiento favorito?	Porcentaje
Caminando	23.10%
Autobús	30.80%
Vehículo particular	36.50%
Otros	9.60%
No aplica/no contestó	0.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 7.11 Tiempo de traslado

Lo anterior se relaciona directamente con el tiempo invertido para llegar a los distintos destinos, tal es así que a pesar de la distancia de algunos trabajos la duración para llegar al lugar de empleo es menor a 35 minutos pues 7.7% demora solo 5 minutos, 23% tarda entre 10 y 15 minutos, 17.3% dilata de 20 a 30 minutos, sólo el 7.7% tarda de 40 minutos a 1 hora y el 44.2% no trabaja y/o no contestó. Los centros de salud son otro destino al que no se demora mucho en llegar, ejemplo de esto es que 23.1% aguarda 5 minutos para llegar, lo cual convierte a los habitantes de Beiról en los que menos tardan en llegar a los centros de salud pues en comparación a las otras *ressacas* estudiadas presenta el porcentaje más alto en el menor tiempo, además la mayoría (51.9%) demora entre 10 y 15 minutos, 23% tarda entre 20 y 30 minutos y 1.9% no contestó.

Así mismo, 21.1% demora de 5 a 15 minutos en trasladarse de su domicilio al hospital, seguido de 61.6% que tarda de 20 a 30 minutos y 17.3% que dura 35 minutos o más, igualmente, la mayoría (65.4%) de la población hace entre 5 y 15 minutos desde su casa a la escuela de los niños, 19.2% realiza entre 20 y 30 minutos, 5.7% hace 40 minutos o más y 9.6% no contestó; para llegar al supermercado la mayoría (51.9%) tarda entre 5 y 15 minutos, seguido de 38.4% que hace entre 20 y 30 minutos, 7.7% que dilatan entre 45 minutos y 1 hora y 1.9% que no contestó.

Para llegar al centro de entretenimiento favorito 23.85% tarda de entre 5 y 15 minutos para estar ahí, 40.4% demora de 20 a 30 minutos, 9.6% hace entre 45 minutos o más y 11.5% no contestó; en cambio para llegar a la panadería la mayoría (63.4%) hace máximo 5 minutos, seguido de 34.7% que tarda entre 20 y 30 minutos y 1.9% que demora 40 minutos. A pesar de que el transporte público no es el modo más utilizado en Beiról no es tardado llegar a la parada, sin embargo aunque la parada de transporte esté cercana a la población no se garantiza que los tiempos de recorrido y costos sean accesibles para los usuarios, ya que 61.5% sólo hace 5 minutos en llegar, 30.7% lo hace entre 10 y 15 minutos, 5.7% hace de 20 a 30 minutos y 1.9% no contestó.

### **7.12 Facilidad de acceso**

Por otra parte los habitantes encuestados en Beiról argumentaron en mayor medida en comparación con las otras tres *ressacas* que el llegar a distintos desde Beiról es generalmente fácil. El destino de los habitantes de Beiról al que es más fácil llegar es la panadería pues casi la totalidad de la población así lo indica, seguido de 9.6% que lo califica como regular y 5.8% que señala como difícil; el segundo destino al que es más fácil llegar es la parada de autobús, de hecho en comparación con los otros casos estudiados que alberga tres cuartas partes (76.9%) percibe que es fácil llegar a la parada del transporte público, seguido de 15.4% que cree que es regular y 7.7% que lo considera difícil; el supermercado es el tercer destino más fácil de llegar en Beiról puesto que 67.3% así lo expresa, otro 23.1% dice que es regular llegar allí, 7.7% lo reconoce difícil y 1.9% no contestó.

Del total de encuestados 28.8% revela que es fácil llegar a sus trabajos, 25% informa que es regular, 9.6% que es difícil y 36.5% no trabaja. Para la mayoría de los encuestados (65.4%) es fácil de llegar a la escuela de los niños, aunque 19.2% lo considera regular, 7.7% difícil y 7.7% no contestó; de igual forma un 65.4% afirma que es fácil llegar a los centros de salud, seguido de 23.1% que lo evalúa como regular y 11.5% como difícil. Para 61.5% de los habitantes es fácil llegar a su lugar de entretenimiento favorito, 23.1% señala que es regular, 11.5% que es difícil y 3.8% no contestó, contrario a los tiempos anteriores los hospitales son los que presentan mayor dificultad para llegar a ellos, así el 30.8% indica que es difícil acceder a estos, 38.5% apunta que es regular, 28.8% manifiesta que es fácil y 1.9% no contestó.

### **7.13 Participación y organización comunitaria**

Respecto a la participación y organización comunitaria existente en Beiról cabe mencionar que nadie indicó haber recibido ayuda por parte de alguna institución para construir su vivienda, de igual forma casi tres cuartas partes (73.1%) de las residencias encuestadas no alberga población que participe en algún programa social del gobierno brasileño, aun así 21.2% si cuenta con uno de sus moradores que participan en algún programa, 3.8% tiene dos habitantes y 1.9% posee a tres.



Asimismo casi la totalidad (96.2) de los casos no son parte de alguna asociación u organización en la comunidad, solo 3.8% participan en alguna, lo que la convierte en la *ressaca* estudiada con menor porcentaje en este rubro, dichas asociaciones son evaluadas en su desempeño como regulares, por último del 3.8% que si participa en asociaciones de la comunidad 1.9% busca ayuda en ellas para resolver sus problemas.

En síntesis Beírol alberga a la población con menor agudización de pobreza ya que en ella se presenta mayor consolidación del estado de construcción y materiales de las viviendas, pero siguen careciendo de algunos espacios. Asimismo muestra menor localización sobre los humedales por el uso del terraplén y aunque la mayoría sigue siendo informal (51.9%) es el porcentaje más bajo de informalidad en relación a los otros casos estudiados.

También destaca que el principal origen de los habitantes de la *ressaca* es otra colonia de Macapá y no el Estado de Pará como sucede en Pacoval y Chico Dias. Su llegada coincide con la creación de la Zona Franca de Libre Comercio de Macapá y Santana por ello el pico más alto de antigüedad en la *ressaca* corresponde al rango de más de 20 años y menos de 30 años de residencia, con 34.6%, siendo el caso estudiado que mayor antigüedad tiene. Conjuntamente es el caso que mejores salarios alberga y al mismo tiempo la segunda generación de residentes se encuentra en mejores condiciones que la de sus padres al momento de su llegada, tal es así que aquí se presenta la población con menos carencia de educación, lo cual no significa que sean las condiciones educativas ideales.

### **VIII. La *ressaca* Chico Dias**

Situado en las colonias de *Novo Buritizal* y *Congós*. La *ressaca* Chico Días está conectada al *Igarapé* Fortaleza. Además de la invasión del humedal para la construcción de vivienda precaria, otro factor negativo desfavorable para el medio ambiente son los empresarios de construcción de ladrillos que se aprovechan de los hoyos dejados por la extracción de arcilla y los adaptan como criaderos de peces, especialmente tilapia (especies exóticas), inadecuados para este tipo de lugar (Aguiar y Silva: 2003, 2009).

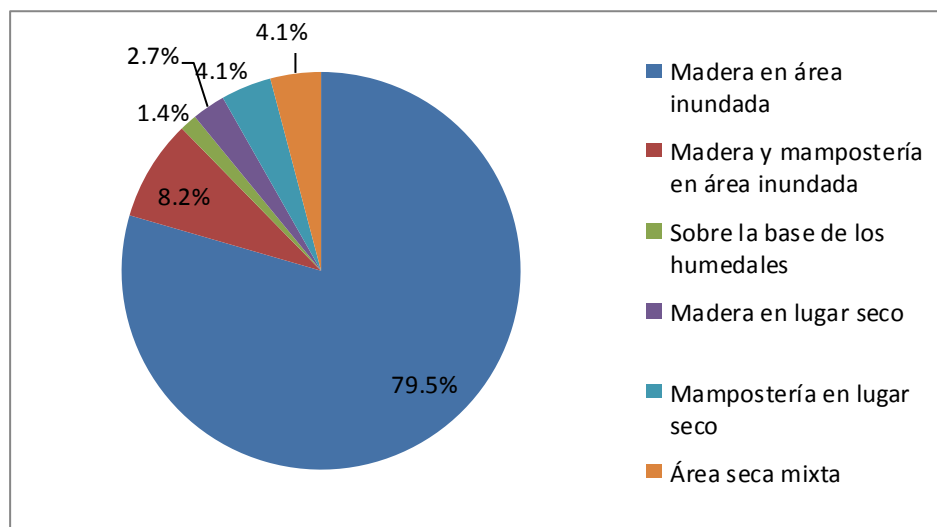
El mapa número 11, en color blanco destaca el área donde se llevaron a cabo los cuestionarios. En color verde están las rutas comerciales en rojo las principales vías de acceso infraestructura del municipio de Macapá. Como se puede ver a los habitantes de las zonas tienen grandes problemas de accesibilidad. En la *ressaca* Chico Dias se aplicaron 73 cuestionarios en las viviendas porque representa 10% del total de residencias en la colonia.



### 8.1 Características de la vivienda

Al igual que en Pacoval aquí se localizan más de tres cuartas partes de viviendas (79.5%) de madera sobre áreas inundadas, solo un 8.2% cuenta con casas construidas de madera y mampostería sin embargo éste porcentaje también se localiza en área inundada, otro 1.4% se localiza sobre la base de los humedales, 2.7% están edificadas de madera pero en lugar seco, 4.1% está hecha de mampostería y se ubica en lugar seco y 4.1% es de materiales mixtos sobre área seca.(Ver gráfico 10)

**Gráfico 10. Tipo de vivienda en Chico Dias**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Además, casi la totalidad (94.5%) de las casas posee un nivel de construcción y sólo 5.5% tiene dos niveles de edificación. El estado de construcción de las residencias es valorado como bueno por un 46.6% de los entrevistados, 38.4% lo considera regular y 15.1% dice que es malo. Respecto al número de cuartos en la residencia destaca que casi todos (80.8%) carecen habitaciones con uso exclusivo para comedor, solo 19.2% cuenta con dichos espacios de los cuales 16.4% expresa tener un comedor y un 2.7% expone que cuenta con dos.

### Imagen 11. Vivienda de Chico Dias



Fuente: Autoría propia.

Sobre el número de dormitorios en la morada sobresale que en Chico Dias 15.1% de las viviendas no cuenta con espacios exclusivos para dormir sino que utiliza habitaciones multifuncionales en las que realizan varias actividades, el otro 64.9% si tiene dormitorios, de los cuales 27.4% tiene solo uno, 24.7% alberga dos, 26% posee tres y 6.8% cuenta con cuatro de ellos. Por su parte casi la totalidad (83.6%) de las viviendas de los encuestados tiene una cocina en sus domicilios el 16.4% restante cuenta con espacios multiusos pero no uno asignado únicamente para cocinar, además, al igual que Pacoval presenta una significativa cantidad (13.7%) de viviendas sin baños, de hecho de las *ressacas* analizadas es la segunda con mayor carencia de éste espacio, del 86.3% que si cuenta con baño 79.5% tiene uno y 6.8% dispone de dos, destaca también que Chico Dias es la *ressaca* que cuenta con más habitaciones de otro tipo, de tal forma que 21.9% dijo contar con otro tipo de habitación, 1.4% con dos y 2.7% con tres.

Como ya se mencionó anteriormente casi la totalidad de los habitantes reside en lugares inundados, en consecuencia la forma de acceso a las viviendas más común (82.2%) son los puentes, pero a pesar de necesitar de ellos 2.7% no tiene puentes y accede por caminos inundados, en cambio 13.7% llega a sus residencias por vías secas de las cuales 12.3% son terracería, 1.4% están pavimentadas y otro

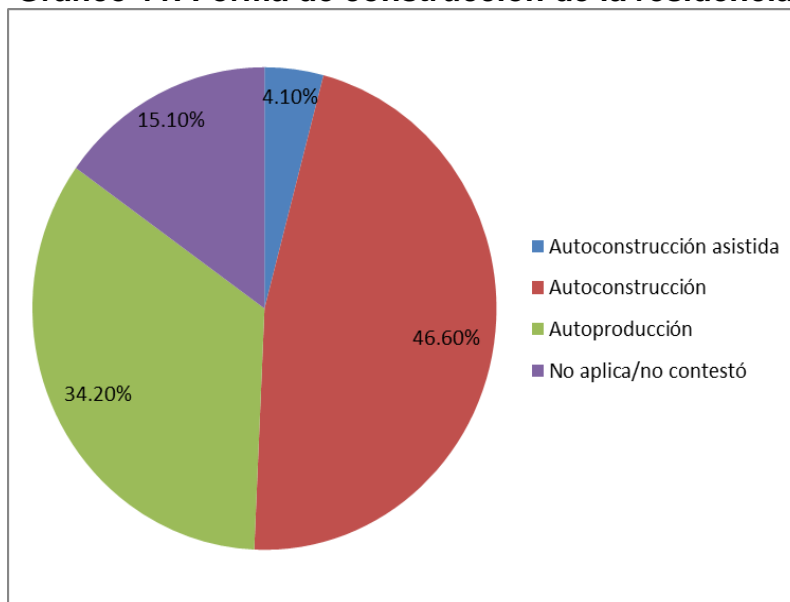
1.4% usa otro tipo de acceso. En materia de seguridad se cuestionó la existencia de cercas que resguarden los domicilios teniendo como resultado que Chico Dias es el caso de estudio que menor cantidad de cercas tiene pues solo 13.7% tiene una hecha de madera, 5.5% posee una elaborada de mampostería, 1.4% dispone con una de materiales mixtos y casi la totalidad no cuenta con alguna (79.5%).

## 8.2 Tenencia de la vivienda

El principal uso de la vivienda en Chico Dias es residencial ya que 58 de los 73 casos así lo señalan representando 79.5% en dicho uso, adicional a ello 12.3% indica uso mixto (comercial y residencial), 4.1% es de uso exclusivamente comercial y otro 4.1% no contestó. Es necesario aclarar que aunque el porcentaje exclusivamente comercial es bajo es el más alto para dicho rubro en comparación con las otras *ressacas*.

Asimismo, la tenencia de la vivienda casi en su totalidad (84.9%) es propia, aun así existe un 6.8% es prestada y 8.2% en renta, igualmente destaca que es la *ressaca* en la que mayor cantidad de residencias prestadas y rentadas hay. Adicionalmente es importante señalar que 46.6% respondió autoconstruido su vivienda, un 33.2% declaró que utilizó la autoproducción, 4.1% fue hecha por el régimen de autoconstrucción asistida y 15.1% no contestó. (Ver gráfico 11)

**Gráfico 11. Forma de construcción de la residencia**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 8.3 Mantenimiento

En torno al mantenimiento se tomó encuentra tanto la percepción de los habitantes como una aproximación de los cambios y mejoras realizados en la vivienda, de tal manera que 32.9% considera que el mantenimiento y conservación de su terreno es limpio, en cambio la mayoría (61.6%) presenta alguna deficiencia en el mantenimiento, de la cual 26% tiene maleza aja de no más de 50 cm, 19.2% posee maleza y escombros, 16.4% declara que está mal mantenido y 5.5% no contestó.

Además, ésta *ressaca* es la segunda que más mejoras han realizado sus habitantes en los últimos cinco años puesto que más de la mitad (57.5%) de los encuestados así lo declararan, y 42.5% señaló no haber realizado mejoras a su casa en dicho tiempo. De los cambios efectuados al exterior de la vivienda en 20.5% de los domicilios 6.9% se efectuaron hace menos de tres meses, 8.2% entre 4 meses y 1 año atrás, y 5.5% de los renovaciones en el exterior se realizaron hace 2 años o más; también se realizaron ampliaciones a las residencias por parte de 20.5% de los encuesta, de la cual 6.8% se efectuó entre 1 y 3 meses atrás, 5.5% fueron hechas desde hace 6 meses a 1 año y 8.2% se consumaron hace dos años o más.

Al mismo tiempo otro 20.5% de los entrevistados mencionó ha efectuado derribos y reconstrucciones en sus casas (ver tabla 21), de dicha cifra 4.1% se ejecutaron recientemente entre 1 y 3 meses, seguido de 8.2% que se perpetuaron desde hace 6 meses a 1 año y el 8.2% hizo hace 2 años o más, conjuntamente 1.4% de los casos realizó otro tipo de mejoras hace tres meses.

**Tabla 21. Tipo de mejoras en las viviendas de Chico Dias por antigüedad**

	Antigüedad de la mejora en la residencia			Sí realizó esta mejora	No realizó esta mejora	Total
	Menos de 3 meses	4 a 12 meses	2 años o más			
Mejoras al exterior	6.90%	8.2%	5.5%	20.5%	79.5%	100.0%
Ampliaciones	6.80%	5.5%	8.2%	20.5%	79.5%	100.0%
Derribos y reconstrucciones	4.10%	8.2%	8.2%	20.5%	79.5%	100.0%
Otras mejoras	1.40%			1.4%	98.6%	100.0%
Total por tiempo de realización	19.20%	21.90%	21.90%			

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

#### 8.4 Condición de la vivienda

Por otra parte, la percepción de las condiciones de las viviendas en Chico Dias se puede asociar con el mantenimiento efectuado en ellas, así como su localización y la disposición de habitaciones. La mayoría de las residencias se ubica en áreas inundadas, carecen de algunos espacios y el mantenimiento es principalmente deficiente la mayoría (67.1%) de las personas señaló que considera que la apariencia de su residencia es buena, otro 20.5% la calificó como mala, y 12.3% no contestó (ver tabla 22). Aunado a ello casi la totalidad (79.5%) de los residentes expuso que los espacios en su vivienda eran suficientes para su familia, 19.2% expresó lo contrario y 1.4% no contestó.

**Tabla 22. Apariencia de la vivienda en Chico Dias**

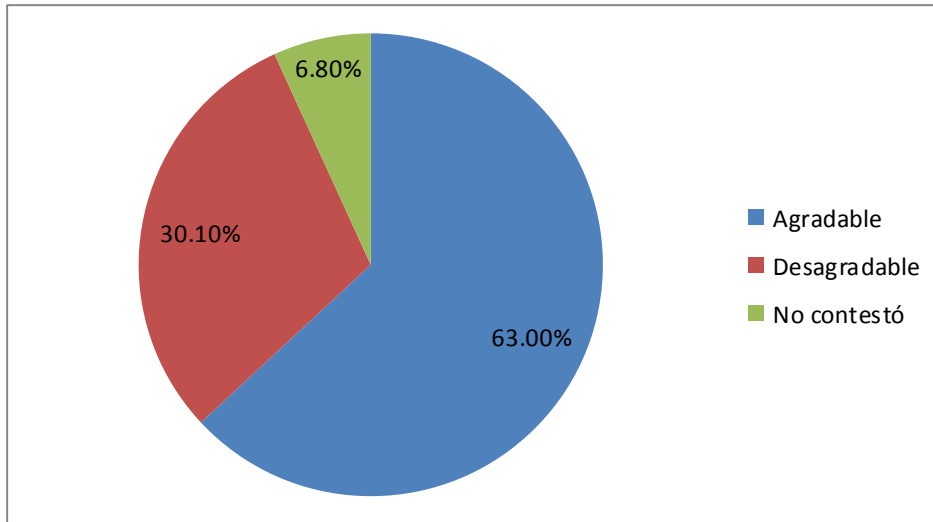
¿Cómo considera la apariencia de su vivienda?	Porcentaje
Bueno	67.10%
Mala	20.50%
No contestó	12.30%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Respecto a los materiales de construcción los moradores también se mostraron generalmente satisfechos, prueba de esto es que 76.7% indicó que tales materiales son buenos, solo 13.7% los calificó como malos y 9.6% no contestó, tal es la satisfacción de las habitantes que éstos suelen estar gustosos con la insonorización, temperatura y la altura del domicilio. En primer lugar la insonorización de las viviendas es efectiva en 52.1% de los casos y nula en otro 39.7%, el 8.2% restante no contestó; por su parte la temperatura del ambiente es agradable para la mayoría (63%) de los habitantes de Chico Dias aunque desagradable para 30.1% de ellos y el 6.8% sobrante no contestó (ver gráfico 12); en tercer lugar casi la totalidad (80.8%) de las personas considera adecuada la altura de sus casas, aun así existe un 16.4% que no piensa igual y un 2.7% que prefirió no contestar.



**Gráfico 12. Temperatura en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Igualmente, como ya se mencionó anteriormente Chico Dias es la *ressaca* que más carece de cercas en la residencia razón por la que solo 26.1% las evaluó, arrojando que 15.1% las cree inadecuadas y 11% las percibe como adecuadas. Por otro lado, una significativa cantidad (26%) de encuestados señaló presentar algún problema, sin embargo esto se contradice con el resultado de la presencia de goteras, lo cual es debido a la estima que los moradores tienen por sus residencias aunado al hecho de que considera que las goteras son algo común. Por su parte, 24.7% presenta dificultades de paredes dañadas, seguido de 21.9% que registra complicaciones de instalación eléctrica, sistema hidráulico e instalación eléctrica (en cada categoría), 19.2% que tiene problemas de drenaje, 15.1% con filtración de agua y 5.5% con otro tipo de inconvenientes.

### **8.5 Bienes de consumo**

En el presente apartado se infirió el nivel de consumo de los habitantes en la *ressaca* a través de los bienes que poseen en la vivienda, el cual es un indicador del nivel adquisitivo de sus moradores. El bien del que más carecen son las cámaras de vigilancia en las casas pues nadie cuenta con alguna, seguido ausente de teléfonos, computadoras y más importante aún filtros de agua. Igualmente pasa

con los teléfonos fijos en las residencias, éstos son generadores de costos frecuentes aunado al hecho de que el servicio suele proporcionarse a las colonias formales, es así que casi la totalidad (94.5%) no tiene teléfonos, -de hecho, es la *ressaca* que posee menor porcentaje de ellos- sólo un 4.1% alberga un teléfono por domicilio y 1.4% posee tres en la vivienda.

La mayoría (71.2%) de la población indicó la ausencia de computadoras en sus viviendas aunque un significativo 26% cuenta con una en sus casas, 1.4% reconoce poseer dos unidades y otro 1.4% tiene hasta cuatro, lo cual convierte a la población de Chico Dias en comparación con los otros casos en la colonia que posee mayor cantidad de computadoras. Un 95.9% es propietario de por lo menos un teléfono celular, solo 4.1% no tiene alguno, de ellos 19.2% de los residentes tiene una pieza, 30.1% cuenta con dos, 20.5% dispone de tres, 15.1% alberga cuatro y 11% posee cinco o más. Casi la totalidad (95.9%) de las viviendas y solo 4.1% no tiene alguna, los que cuentan con televisiones presentan la siguiente distribución: 46.6% de los casos albergan una pieza, 30.1% tienen dos, 11% tres unidades y 8.2% tienen cuatro.

Los ventiladores proporcionan confort al ambiente y dado al clima caluroso por esto 97.3% tiene al menos uno en sus domicilios, de ellos 32.9% tienen un ventilador, 30.1% alberga dos, 17.8% tiene tres, 11% posee cuatro y 5.5% cinco. Los aires acondicionados proporcionan mayor confort por ser más potentes al momento de combatir el calor y la humedad pero generan mayores costos, por ende solo 23.3% es propietario de al menos uno, de los cuales 19.2% tiene un equipo, 2.7% dos y 1.4% tres. En el caso de las lavadoras los habitantes tienen en casi en la totalidad (84.9%) de las viviendas, además 2.7% es propietario de dos y otro 2.7% de tres.

El 97.3% de las casas tienen refrigerador, la gran mayoría (76.7%) tiene una aparato aunque 13.7% posee dos y 6.8% cuanta con tres de ellos, contrariamente, los filtros de agua solo están presentes en una tercera parte (30.1%) de las residencias, 26% tiene uno y 4.1% cuenta con dos, como ya se mencionó anteriormente la ausencia de filtros de agua en la mayoría (69.9%) de los casos

representa un problema porque el agua se contamina al transcurrir tuberías clandestinas que descienden de la red central.

## **8.6 Características de la población**

En promedio en la *ressaca* de Chico Dias viven 4.9 habitantes por vivienda, en proporciones similares de hombres y mujeres. Hay 8.2% que tienen solo un residente, 19.2% dos o tres, 29.7% entre cuatro o cinco, 19.2% de seis a siete personas y 13.7% de ocho a doce residentes. Respecto al número de mujeres en el domicilio resalta que ésta *ressaca* presenta menos ausencia de mujeres que los otros casos analizados, así sólo 5.5% de las viviendas son habitadas exclusivamente por hombres, en 27.4% de los casos vive una mujer, 23.3% a dos, 13.7% a tres, 15.1% acoge a cuatro, 11% resguarda a cinco y 4.1% alberga a seis. En el caso de los varones en Chico Dias también se presenta la mayor ausencia de ellos en comparación con los otros casos: en 6.8% de las casas no reside un solo hombre, en 26% de las viviendas vive solamente un hombre, en 20.5% dos, 23.3% tres, 19.2% cuatro y en 4.2% de cinco a siete varones.

Además, respecto al nivel educativo (ver tabla 23) 8.2% de los entrevistados indicó que en la casas vivía al menos a un residente analfabeto, en 6.8% uno y 1.4% a dos; la educación mínimo en 78.1% de los entrevistados, en 32.9% de los domicilios reside una persona con educación primaria, en 13.7% hay dos, otro 16.4% cuenta con tres y 15% de cuatro a seis; el 72.6% hay algún miembro con educación secundaria, de los cuales 27.4% uno, 30.1% dos, 9.6% tres y 5.5% de cuatro a seis personas con estudios medios. Contrariamente, solo 2.7% de los casos cuenta con un habitante con estudios técnicos. Ocurriendo algo similar en la educación superior trunca puesto que 82.2% de las moradas no alojan a personas con estos estudios aunque 11% si tiene uno, 1.4 tiene dos y 5.5% tres o más. Con educación superior completa se registra un 11%, 9.6% de las viviendas alberga un habitante con educación superior completa y sólo en 1.4% de las residencias cuenta con seis personas con tal nivel educativo.

**Tabla 23. Número de habitantes en la vivienda por nivel educativo**

Número de habitantes en la vivienda	Nivel educativo					
	Analfabeto	Educación fundamental	Estudios Medios	Estudios Técnicos	Educación superior trunca	Educación superior terminada
0	91.8%	21.9%	27.4%	97.3%	82.2%	89.0%
1	6.8%	32.9%	27.4%	2.7%	11.0%	9.6%
2	1.4%	13.7%	30.1%		1.4%	
3		16.4%	9.6%		2.7%	
4		6.8%	4.1%		1.4%	
5		2.7%			1.4%	
6		5.5%	1.4%			1.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Por otra parte, respecto a la ocupación prevalece que en 63% de las viviendas lo menos un residente desempleado, 31.5% de los domicilios habita una persona desempleada, en 17.8% hay dos, en 9.6% se hospedan tres y en 4.2% hay de cuatro a seis en tal situación. Al mismo tiempo en ésta *ressaca* hay 20.5% de residencias en los que no radican estudiante, el 79.5% restante está distribuido de la siguiente manera: en 21.9% de las casas vive a un estudiante, 31.5% dos, en 13.7% tres y en 12.4% cuatro o más. Al mismo tiempo aquí se carece de población jubilada en 64 de las 73 viviendas (87.7%) no hay personas jubilados, en cambio 11% a uno y 1.4% a dos. En resumen destaca que el número de desempleados es muy alto, llegando a estar presentes en la mayoría de las viviendas.

También es la *ressaca* que más presencia de amas de casa tiene respecto a las cuatro estudiadas, la mayoría (63%) de las viviendas una ama de casa e inclusive en 1.4% hay dos. Debido a que Macapá es ciudad capital del Estado de Amapá una de las principales ocupaciones es ser funcionario público, sin embargo, debido a los bajos niveles educativos la gran mayoría de los habitantes de las *ressacas* trabajan mayoritariamente en el sector informal, casi la totalidad (95.9%) de los residentes de Chico Dias no son funcionarios públicos, sólo 2.7% uno y 1.4% tres. De hecho ésta *ressaca* posee el segundo porcentaje más elevado de población no registrada en la Cartera de Trabajo, (67.1%) de los habitantes no están

registrados, solo en 26% de las casas hay un residente registrado, en 4.1% hay dos y en 2.7% hay tres. (Ver tabla 24)

**Tabla 24. Número de habitantes que posee registro social**

Número de habitantes registrados en cartera	Porcentaje
1	26.00%
2	4.10%
3	2.70%
4	0.00%
5	0.00%
Ningún registrado	67.10%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 8.7 Condiciones habitabilidad

Los desplazamientos que tiene que realizar la población son en un bajo porcentaje (4.1%) a otras ciudades, pero a pesar de ser poca cantidad de población es la más elevada entre los casos analizados en esta tesis. En 28.8% de las viviendas uno de sus habitantes que tiene que trasladarse a otra colonia para ir a trabajar, en 11% dos de sus residentes y 2.7% con tres. En el 28.8% vive una persona empleada en la colonia y 8.2% dos.

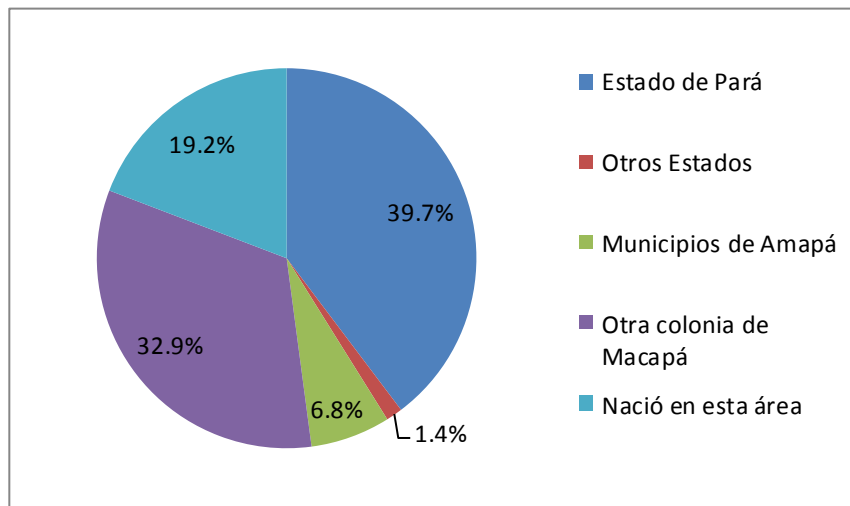
**Tabla 25. Tiempo de residencia en Chico Dias**

¿Cuánto tiempo ha vivido en esta área?	Porcentaje
Menos de 6 meses	9.60%
Entre 6 y 12 meses	9.60%
Entre 1 y 3 años	2.70%
Entre 3 y 5 años	12.30%
Entre 5 y 10 años	28.80%
Más de 10 años	20.50%
Más de 20 años	13.70%
Más de 30 años	2.70%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

También, el trabajo de campo permitió identificar una nueva ola migratoria en la zona ya que a pesar de la mayoría (63.8%) tiene 5 años o más de habitar la *ressaca*, en el último año llegó una quinta parte (19.2%) de la población actual, el 2.7% tiene de 1 a 3 años radicando aquí, el 12.3% entre 3 y 5 años, 28.8% de 5 a 10 años, 20.5% de 10 a 20 años y 16.4 tiene más de 20 años de antigüedad (ver tabla 25). Antes de mudarse a la ciudad de Macapá 39.7% de los residentes actuales residían en el Estado de Pará, 1.4% provino de otros Estados, 6.8% de otro municipio de Amapá, 32.9% viene de otra colonia de Macapá y 19.2% nació en esta área (ver gráfico 13).

**Gráfico 13. Residencia anterior de los habitantes de Chico Dias**



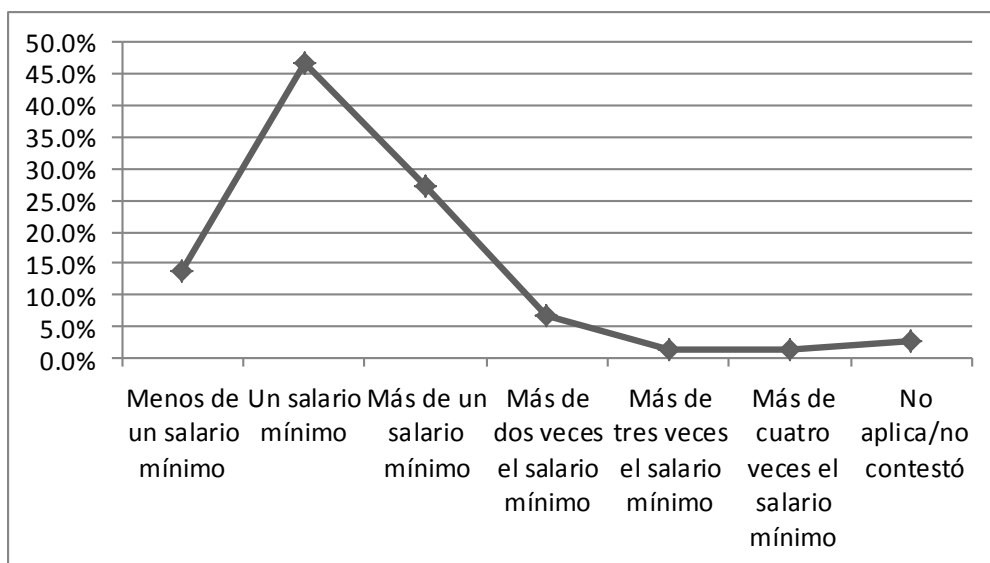
Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Cabe mencionar que Chico Dias es la segunda *ressaca* en la que casi la totalidad (83.6%) de las viviendas los casos habita una sola familia en un 11% hay dos en el 1.4% tres y 4.1% cuatro o más familias. Además, aquí se aloja la mayor cantidad de residentes con necesidades especiales, en 4.1% de las personas con necesidades especiales sin supervisión especializada y en 9.6% habita uno que si cuenta con supervisión especializada.

Igualmente sobresale en mayoría de las viviendas sus habitantes perciben como máximo un salario mínimo mensual, 13.7% menos de un salario y 46.6% ganan un SM, otro 27.4% percibe poco más que un salario pero menos que dos, 6.8% más de dos pero menos que tres y 2.8% generan un ingreso mayor a tres SM

(ver gráfico 14). Debido a los bajos ingresos (entre otros factores) la mayoría de las casas no tienen vehículo propio y sólo en 32.9% si cuentan con uno y 24.7% disponen de una motocicleta.

**Gráfico 14. Rango de ingreso por vivienda en Chico Dias**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 8.8 Uso del espacio público

Respecto a los vínculos y relaciones sociales que la población establece en los alrededores de su vivienda subraya que la mayoría (56.2%) no suele jugar a algún deporte con su familia en la zona, 27.4% indicó que rara vez lo hace y sólo 16.4% dijo que lo realiza a menudo. Igualmente el 15.1% argumenta que nunca pasea con su familia cerca de su casa, otro 63% explicó que rara vez lo hace y 21.9% si lo efectúa a menudo. Asimismo 50.7% nunca asiste con su familia a las fiestas organizadas por la comunidad, otro 37% lo realiza en raras veces y un bajo 12.3% si lo ejecuta a menudo; y aun peor, casi la totalidad (83.6%) nunca hace otras actividades de ocio con su familia por la zona, 6.8% las hace en raras ocasiones y 9.6% a menudo.

En consecuencia Chico Dias es la *ressaca* que menor porcentaje de satisfacción con su calidad de vida tiene respecto a la colonia, 35.6% expresó estar insatisfecho, 16.4% dijo ser indiferente, 45.2% se encuentra satisfecho y 2.7% muy satisfecho, sin embargo resulta contradictorio que el 45.2% argumente estar

satisfecho con su calidad de vida cuando no pueden realizar actividades en comunidad, la tentativa respuesta se encuentra en que los residentes valoran la infraestructura y el tener un hogar mucho más que realizar estas actividades.

Respecto a la experiencia de los habitantes en evaluar sus viviendas y resultar en respuestas contradictorias, una investigación realizada en México demuestra que este tipo de resultado debe ser considerado una alerta para futuras propuestas de rehabilitación, por ejemplo el ofrecer más y mejores baños, pero estas propuestas deben de responder a las prioridades de las familias por medio de consultas ciudadanas, y no realizar intervenciones sin consultar a los habitantes como frecuentemente se hace (Ward *et al*, 2014: 99-100), ante ello se retoma lo mencionado por Peter Ward, Edith Jiménez y María Di Virgilio:

“En términos de estructura física y condiciones de vida actual, nosotros también aprendemos a cuestionar nuestras posiciones respecto de lo que significa buenas y malas condiciones de vivienda para las personas que fueron entrevistadas y con las cuales se interactuó. Tal vez porque muchos de ellos tienen muchos años en sus casas, o por causa de la noción de que ellos no podrían darse el lujo de ser exigentes, encontramos pocos miembros de la familia o moradores de casa reclamando de la mala calidad de la vivienda, o por falta de privacidad y aspectos anacrónicos de los arreglos de la vivienda y necesidades actuales. Los propietarios y miembros de la familia reconocen y priorizan problemas asociados con goteras, baños inadecuados, falta de privacidad o mala calidad de aire y principalmente relacionado con amenazas externas inundaciones, pandillas locales y comportamiento antisocial de los vecinos, etcétera.”

(Ward *et al*, 2014: 99, traducción propia).

Nótese que lo contemplado por los autores son los mismos sucesos ocurridos en los casos estudiados, por tanto ellos se cuadran dentro de los fenómenos latinoamericanos.

### **8.9 Calidad de los servicios públicos**

El paisaje urbano considerado agradable para la mayoría (52.1%) de los residentes entrevistados aunque hubo un 37% que expuso su desagrado y en 11% que se mostró indiferente, estas cifras demuestran que la calidad de los servicios e infraestructura no influyeron fuertemente al momento de evaluar el paisaje pues aunque en general los servicios e infraestructura no son buenos se refleja poco en el entorno urbano.



El servicio con el que más satisfecho se encuentran los residentes es la recolección de basura evaluada como buena por la mayoría de ellos (64.4%), pero hay un 4.1% que expresa no contar con tal servicio en su domicilio aunado a que 21.9% lo califica como regular y 9.6% como malo. Igualmente sucede con servicio de electricidad residencial pues un 54.8% lo considera bueno, 1.4% señala que no cuentan con él, 20.5% regular y 23.3% malo.

Los entrevistados expresan mayor desagrado con la calidad de las calles donde viven, la mayoría (53.4%) indica que están mal conservadas, 26% las evalúa como regulares y 20.5% las visualiza como buenas. También, para 42.5% valora como malo, 13.7% no cuenta con el servicio, para el 15.1% es regular y 28.8% que bueno. El 41.1% considera que el nivel de alumbrado público es malo por las noches en la zona donde habita, 17.8% explica que ni si quiera cuentan con alumbrado a tales horas, aunque 38.4% menciona que es bueno el nivel de luz en las cercanías de su domicilio y 2.7% muy bueno. A esto se suma la mala calidad de la vigilancia (49.3%) expresa que es mala o no existe, otro 23.3% cree que la vigilancia por su casa es regular y 23.3% que es buena, lo que genera inseguridad.

En materia de agua y saneamiento el agua entubada es un servicio calificado como malo porque como ya se mencionó anteriormente en las *ressacas* carecen de él, sin embargo se obtiene agua por medio de su captación ilícita, 47.9% reconoció que el servicio era malo, 12.3% lo piensa regular, 34.2% que es bueno y 5.5% admite que en realidad no existe. Aunado a ello la calidad del tratamiento de aguas negras no existe para la mayoría de los casos (74%) pero quienes si cuentan con él lo consideran como malo en 17.8% de las residencias, 4.1% lo percibe como regular y solo 4.1% dice que es bueno.

Asimismo el drenaje y la limpieza de calles a los alrededores no existe para 56.2% de los encuestados, otro 26% menciona que es malo, 11% lo medita como regular y solo 6.8% lo califica como bueno. Respecto al control de plagas subraya que 56.2% dice que no existe tal servicio por la zona en la que reside, 13.7% explica que es malo, 13.7% que es regular y para 16.4% es bueno.

### Imagen 12. Residuos en humedales de Chico Dias



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Otros servicios como las telecomunicaciones no son ofertados en las *ressacas* por ser considerados colonias populares ilegales, sin embargo el 31.1% de los casos tienen internet de los cuales 20.5% considera que el servicio es malo, 6.8% lo califica como regular y 13.7% lo considera bueno; el 58.9% restante no cuenta con tal servicio. La mayoría (74%) carece de acceso a teléfono público en las cercanías de su domicilio, solo una cuarta parte (26%) cuenta con al menos uno próximo a su residencia, de éstos solo 1.4% expresa que la calidad del servicio es buena, 11% argumenta que es regular y 13.7% que es mala. Casi la totalidad (84.9%) de la encuesta carece de televisión de paga en su vivienda, pero de quienes si cuentan con él hay 8.2% que lo expone que brinda buen servicio, para otro 5.5% es regular y 1.4% dice que es malo.

Por otra parte los equipamientos de servicios básicos como los centros de salud y hospitales denotan mayor neutralidad al momento de evaluar su calidad, fueron calificados por 45.2% como regulares aunque 32.9% dijo que son malos y 21.9% que son buenos; la calidad de los hospitales evaluada como regular por 41.1% de los casos, 37% como mala, 19.2% afirma que si es bien atendida y 2.7% expresa que no hay hospitales por la zona. En cambio, las escuelas son percibidas con mayor calidad, es así que la mayoría (57.7%) señaló que es buena aunque

28.8% cree que es regular, 4.1% que es mala y 9.6% que ni siquiera hay escuelas en las cercanías de su residencia. (Ver tabla 26)

**Tabla 26. Percepción de calidad de equipamientos de Chico Dias**

Calidad de equipamientos	Centros de salud	Hospitales	Escuelas
No existe	0.00%	2.70%	9.60%
Bueno	21.90%	19.20%	57.50%
Regular	45.20%	41.10%	28.80%
Malo	32.90%	37.00%	4.10%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Por último, 41.1% evalúa como malo al servicio de transporte público, otro 2.7% argumenta que no cuenta con el servicio, en cambio 34.2% lo considera regular y 21.9% con confirma como bueno.

### **8.10 Movilidad y accesibilidad**

La evaluación a la calidad del transporte público se complementa con el análisis de la movilidad y accesibilidad que los residentes de Chico Dias expresan en cuanto a los modos más utilizados en determinados destinos, así como los tiempos de recorrido invertidos de origen a destino. El principal modo de transporte utilizado en la *ressaca* es el caminar como se puede ver en la tabla 27, destacando como principal modo de acceder a los centros de salud, escuela, supermercado y panadería. Para los centros de salud se utiliza en su mayoría (68.5%) el caminar aunque hay 19.2% que usa otro modo de transporte, seguido de 9.6% que prefiere llegar en su vehículo particular y 2.7% en autobús.

La panadería es otro destino al que la mayoría (60.3%) de la población accede a pie, sin embargo destaca que 21.9% utiliza otro medio de transporte que frecuentemente es la bicicleta, 8.2% llega en autobús, 8.2% en vehículo propio y 1.4% no contestó. Igualmente el supermercado es frecuentado a pie por 46.6% de los encuestados, en cambio 21.9% utiliza otro modo de transporte, 16.4% llega en vehículo particular y 15.1% en autobús; a la escuela de los niños del hogar presenta

34.2% de personas que llegan a pie, 28.8% en otro transporte, 16.4% en autobús, 9.6% en vehículo particular y 11% no contestó.

El autobús es utilizado en mayor medida para trasladarse desde sus residencias hasta el hospital, presentando 57.5% de los habitantes que usan dicho transporte, para el mismo destino 21.9% usa su vehículo propio, 11% llega a pie y 9.6% en por otro modo. Conjuntamente 38.4% usa el autobús para trasladarse a su lugar de entretenimiento favorito, seguido de 26% que llega a pie, 17.8% en otro modo, 12.3% en vehículo particular y el 5.5% restante no contestó. Respecto al trabajo como destino se accede por medio de otro transporte en 32.9% de los casos, adicionalmente 17.8% utiliza el autobús para llegar a él, 13.7% se traslada a pie, 11% en vehículo propio y 24.7% no trabaja y/o no contestó.

**Tabla 27. Forma de acceso a los lugares de entretenimiento**

¿Cómo se traslada desde su casa al lugar de entretenimiento favorito?	Porcentaje
A pie	26.00%
Autobús	38.40%
Vehículo particular	12.30%
Otros	17.80%
No aplica/no contestó	5.50%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 8.11 Tiempo de traslado

Lo anterior se vincula con los tiempos de traslados ejercidos para llegar a cada destino, las paradas de transporte se ubican más alejadas que las de otras *ressacas*, aun así las tres cuartas partes (74%) invierte como máximo 15 minutos para llegar a ellas, otro 13.7% realiza de 20 a 30 minutos y 9.6% hace entre 30 minutos y 1 hora, además de 2.7% que no contestó. En el caso del trabajo hay 4.1% que demora 5 minutos, 19.2% que tarda de 10 a 15 minutos, 30.1% que dilata entre 20 y 30 minutos y 8.3% que demora 45 minutos o más. Los centros de salud son un destino más próximo, tal es así que la mayoría (61.6%) tarda de 5 a 15 minutos en

llegar, otro 28.8% hace de recorrido entre 20 y 30 minutos, 8.2% dilata 40 minutos o más y 1.4% no contestó.

Las escuelas son otro destino cercano por lo que 43.5% hace entre 5 y 15 minutos en llegar a ellas, un 35.6% hace de 20 a 30 minutos, 8.2% tarda de 30 minutos a 1 hora y 12.3% no contestó. Igualmente, los ya mencionados supermercados tan cercanos que es factible para muchos llegar a ellos a pie tienen tiempos estimados de llegada relativamente cortos, prueba de esto es que la mayoría de la población (53.4%) hace de recorrido entre 5 y 15 minutos y 38.3% demora entre 20 y 30 minutos por lo que casi la totalidad invierte máximo 30 minutos de su tiempo para acceder a ellos, aun así hay un 8.2% que dilata entre 30 minutos y 1 hora en su traslado.

La tendencia de tiempos invertidos cambia ligeramente cuando de desplazamientos a lugares de entretenimiento se trata, aquí 21.9% demora de 5 a 15 minutos pero 37% tarda entre 20 y 30 minutos, 20.6% hace 30 minutos a 1 hora, 9.7% realiza más de una hora y 11% no contestó. En cuanto a la panadería como destino el grueso de porcentaje se ubica por debajo de los 15 minutos pues casi la totalidad (85%) así lo indicaron, seguido de 10.9% que invierte de 20 a 30 minutos de su tiempo para llegar a ella, 2.8% hacen más de 1 hora y 1.4% no contestó. (Ver tabla 28)

**Tabla 28. Tiempo invertido para llegar a cada destino**

Destino	Tiempo invertido para llegar al destino						Total
	Hasta 15 minutos	20 a 30 minutos	30 a 45 minutos	45 minutos a 1 hora	Más de 1 hora	No contestó	
Parada del transporte público	74.0%	13.7%	9.6%			2.7%	100.0%
Lugar de trabajo	23.3%	30.1%	8.3%			38.4%	100.0%
Centro de salud	61.6%	28.8%	8.2%			1.4%	100.0%
Escuelas	43.9%	35.6%	8.2%			12.3%	100.0%
Supermercados	53.4%	38.3%	8.2%				100.0%
Lugar de entretenimiento favorito	21.9%	37.0%	20.6%		9.7%	11.0%	100.0%
Panadería	85.0%	10.9%			2.8%	1.4%	100.0%
Promedio de población que se ubica en cada rango de tiempo	51.9%	27.8%	10.8%			9.6%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### **8.12 Facilidad de acceso**

Posteriormente se consideró la percepción sobre la facilidad para llegar a los destinos ya mencionados, en donde destaca nuevamente que el destino evaluado como más fácil de acceder es la panadería ya que tres cuartas partes (76.7%) de los encuestados así lo señaló, otro 12.3% expresó que llegar a ella era regular, 12.3% dijo que para ellos era difícil y 2.7% no contestó. Asimismo, el supermercado fue el segundo destino evaluado positivamente por los habitantes de Chico Dias, el 69.9% explicó que les es fácil llegar desde su casa al supermercado aunque a 19.2% les parece regular, 9.6% lo considera difícil y 1.4% no contestó.

También, la mayoría (56.2%) de los residentes indicaron que era fácil llegar a la parada de autobús, seguido de un 28.8% al que les es difícil, 13.7% que lo califican como regular y 1.4% que no contestó. La escuela tiene para la mayoría (53.4%) una evaluación positiva y se considera fácil para los niños llegar desde sus casas, aun así hay 20.5% que menciona que es regular llegar a ellas y 16.4% que lo percibe como difícil además de 9.6% que no contestó.

Conjuntamente la mayoría (53.4%) de los entrevistados consideran que el fácil acceso a los centros de salud desde sus domicilios, seguido de 23.3% que lo apunta como regular y otro 23.3% que lo dice difícil. Por el contrario, los hospitales cuentan mayor distancia incidiendo en que 46.6% considere que es difícil llegar a ellos aunque posteriormente 32.9% crea que es fácil y 20.5% se muestre neutral al indicar que es regular. Además, 52.1% evaluó que es fácil llegar a sus lugares de entretenimiento favorito, continuando con 23.3% que apuntó que para ellos era difícil, 19.2% que lo cree regular y el 5.5% restante no contestó.

Por último hubo 37% que no respondió qué tan difícil era llegar a su trabajo porque no trabajaba o porque no quiso hacerlo, a pesar de esto el 27.4% afirmó que es fácil llegar al trabajo mientras que 20.5% lo ve regular y 15.1% lo cree difícil.

### **8.13 Participación y organización comunitaria**

La participación y organización comunitaria visualizada en Chico Dias es baja pero aun así es la más significativa de los casos estudiados, por esto en ella se presenta mayor intervención por parte algunas instituciones y del gobierno. En primer lugar

encontramos que 9.6% de los encuestados recibieron algún tipo de ayuda de instituciones para construir sus casas, de las cuales 4.1% fue otorgada por candidatos políticos, 2.7% por instituciones religiosas, 1.4% por el gobierno del estado y 1.4% por otros. Igualmente es la *ressaca* en la que más miembros de la familia participan en los programas de gobierno brasileño, en donde a pesar de que 58.9% de las familias no participa en algún programa hay un 37% de residencias que albergan a un huésped que si recibe ayuda del gobierno brasileño, así como 4.2% que alberga a dos.

A la par hay 6.8% que forman parte de alguna asociación u organización de la comunidad, de los cuales 2.7% si busca ayuda en estas asociaciones para resolver sus problemas por lo que las evalúan como buenas.

En síntesis los residentes de Chico Dias también son pobres informales e inmigrantes que se localizan principalmente colindantes a los humedales, es por eso que sus casas están en lugares secos, su principal origen es el Estado de Pará y el principal pico ascendente de antigüedad de la *ressaca* se ubica en el rango entre 5 y 10 años de residencia, pero a pesar de haber sido formada hace menos tiempo que Pacoval y Beirol es la que presenta mayor organización de la comunidad. También destaca estaca que la población está constituida por familias jóvenes y con bajos niveles educativos.

## **IX. La ressaca Lagoa dos Índios**

La *Lagoa dos Índios*, fue originalmente habitada por los indígenas y después por negros, los cuales ocuparon la región después al final del proyecto colonial portugués en la segunda mitad del siglo XVIII. Según Vargas y Bastos, la memoria de sus habitantes revela que probablemente los negros que se instalaron en esta región eran provenientes de las relaciones esclavistas establecidos durante el proyecto portugués.

A lo largo de los siglos XIX y XX, los habitantes se asentaron en la zona y comenzaron un proceso de intervención en el medio ambiente, establecido por la construcción de viviendas, donde predominaban las actividades de pesca, pequeñas plantaciones y ganado. Durante muchos años, la forma de vida y de trabajo se caracterizó por acciones de poca presión del grupo sobre los recursos naturales en la región, o sea no había degradación del medio ambiente y la laguna (Vargas y Basto, 2013: 266, 268).

Actualmente se observa la ocupación irregular de esta enorme zona de humedales, donde predomina la vivienda precaria. En el mapa destaca en color blanco el área de la encuesta. En verde la pequeña zona de calle comercial, en rojo las principales calles donde pasa el autobús. Como puede observar hay una enorme escasez de acceso al transporte público y actividades básicas para la sobrevivencia de estas familias.



Mapa 12. Ressaca Lagoa dos Índios

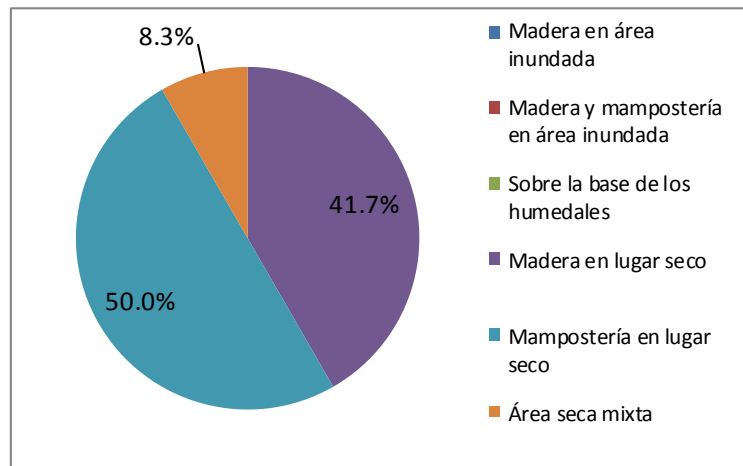


Fuente: Bianca Moro y Luiz Porto con imagen satelital de Google 2015.

### 9.1 Características de la vivienda

Lagoa es hasta el momento la *ressaca* más pequeña, y se realizaron 12 cuestionarios en las viviendas, que se ubican en el área seca del humedal. Contrario a los otros casos estudiados, el material con que el que están edificadas las casas es en la mitad (50%) mampostería y casi la otra mitad 41.7% madera y otro 8.3% utilizó materiales mixtos. Además, el número de niveles es de uno en casi la totalidad de los casos (91.7%) y solo 8.3% posee dos. (Ver gráfico 15)

**Gráfico 15. Tipo de vivienda en Lagoa dos Indios**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Resalta también, que la población de Lagoa dos Indios es la que porcentualmente considera en mejor el estado de construcción a su vivienda, posiblemente porque los materiales de construcción son de mejor calidad y al mismo tiempo. Un 50% de los entrevistados indica que está en buen estado, 33.3% lo evalúa como regular y 16.7% como malo. Cabe señalar que aquí se ubican las residencias con menos espacios, casi la totalidad (91.7%) carece de comedor, en el 58.3% no cuenta con sala y 50% con algún dormitorio. Asimismo un porcentaje significativo (33.33%) no posee baño en el domicilio, convirtiéndose en la *ressaca* en la que hay más habitantes sin este servicio, pero, aun así la mitad 58.3% tienen un baño e incluso 8.3% hospeda dos.

Como ya se mencionó 50% de las casas no contiene espacios exclusivos para ser utilizados como dormitorios ya que, al igual que en los otros casos, tienen

espacios de uso común en los que también duermen. De quienes si cuentan con estas habitaciones 25% contiene una, 16.7% dos y 8.3% con tres. Al mismo tiempo 33.3% tiene una cocina en un espacio multiusos y el 66.7% si posee; respecto al comedor casi la totalidad (91.7%) come en otros espacios porque no tienen una habitación designada a él; y 58.3% carece de sala, el 41.7% restante contiene una, adicionalmente en el 8.3% expresó tener otro tipo de habitaciones en su morada.

**Imagen 13. Casa en la Ressaca de Lagoa dos Indios**



Fuente: Autoría propia.

La forma de acceso a las viviendas se asocia con su ubicación y, debido a que todas se localizan sobre área seca casi la totalidad (83.3%) accede por caminos de terracería y 8.3% por camino pavimentado. Sin embargo otro 8.3% si tiene que recorrer un camino inundado sin puente antes de llegar a su domicilio. Por otra parte, en materia de seguridad se señala que 50% no tiene valla de seguridad, el 33.3% tiene de madera y 16.7% de materiales mixtos.

#### Imagen 14. Camino de terracería en Lagoa dos Indios



Fuente: Autoría propia.

### 9.2 Tenencia de la vivienda

En materia de usos de suelo casi la totalidad es residencial (83.3%), y 16.7% es comercial y residencial. Además debido a que Lagoa tiene menos tiempo de haberse formado todos los residentes son propietarios de la casa que habitan, dichas residencias fueron autoconstruidas por el propietario en un 58.3% de los casos, 33% contrató mano de obra y 8.3% fueron ayudados por sus vecinos (autoconstrucción asistida). (Ver tabla 29)

**Tabla 29. Forma de construcción de la residencia**

Forma de construcción de la residencia	Porcentaje
Autoconstrucción asistida	8.30%
Autoconstrucción	58.30%
Autoproducción	33.30%
No aplica/no contestó	0.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 9.3 Mantenimiento

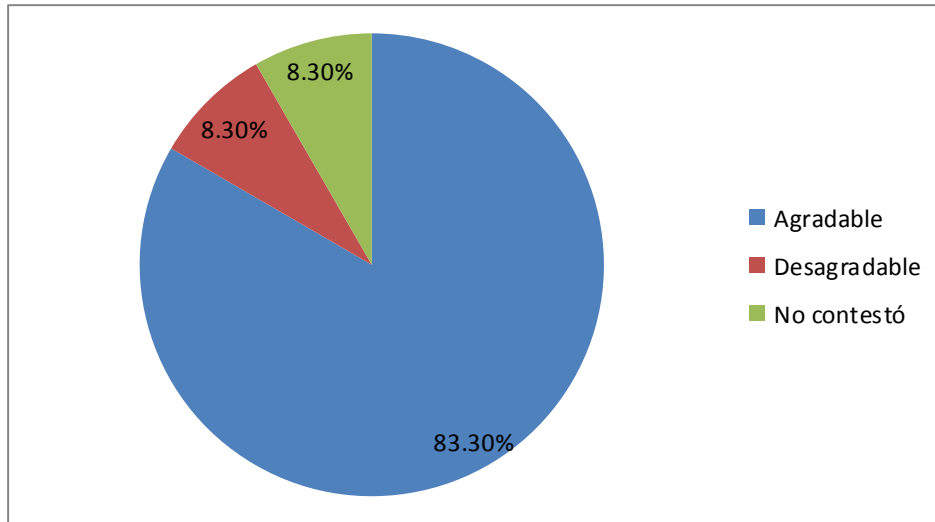
Nuevamente el tiempo de ocupación de la *ressaca* influye en que el mantenimiento de ella esté en mejores condiciones que los otros asentamientos, así la mayoría (66.7%) considera que el estado de su terreno es limpio, en consecuencia solo 16.7% tiene maleza por debajo de 50 cm, otro 8.3% tiene maleza y escombros, y 8.3% dice que su terreno está mal mantenido. Además, 66.7% dijo que sí realizó mejoras en la casa en los últimos cinco años y 33.3% indicó que no, de las mejoras realizadas 41.7% fueron derribo y reconstrucción de la vivienda de los cuales 24.9% fueron hechas hace 6 meses o menos y 16.3% hace más de un año. Otro tipo de mejoras realizadas son ampliaciones en 16.6% de los casos y mejoras al exterior (8.3%), todas ellas fueron hechas hace menos de 1 año.

### 9.4 Condición de la vivienda

Destaca también que casi la totalidad (83.3%) de los residentes de Lagoa dos Indios considera que la apariencia de su casa es buena, el 8.3% indica que es malo aunado a 8.3% que no contestó. Al mismo tiempo los materiales de construcción de las moradas son considerados como buenos por el 83.3% de los entrevistados y 16.7% cree que son malos, por otra parte, los espacios en ella son pensados como insuficientes por 58.3% y 41.7% indica que sí son suficientes. Nótese como el modo de pensar cambia en ésta *ressaca* ya que aquí la población aún está pensando en mejorar y/o ampliar sus viviendas, de tal modo que si reconocen que los espacios que poseen son insuficientes, mientras que en las otras *ressacas* no lo creen así a pesar de carecer también de espacios.

Igualmente poco más de la mitad (58.3%) de los habitantes de Lagoa argumentó que su vivienda esta insonorizada y la otra mitad 41.7% exhibe que no es así. Respecto al ambiente casi todos (83.3%) creen que es agradable a excepción de 8.3% que piensa lo contrario y 8.3% que no contestó (ver gráfico16), asimismo la altura de las residencias es evaluada como adecuada por otro 83.3% mientras que 16.7% considera que es inadecuada, conjuntamente 8.3% percibe como adecuado el estado de su cerca pero 41.7% la evalúa como inadecuado, cabe recordar que el otro 50% no posee una.

**Gráfico 16. Temperatura en la vivienda**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Por otra parte 25% de los habitantes de Lagoa revelaron que sus casas tienen como mínimo un problema de los cuales, 8.3% señalaron que hay filtración de agua, 16.7% tiene paredes dañadas, 33.3% dice que hay deficiencias en el sistema hidráulico, 16.7% en la instalación eléctrica y 25% de drenaje, además se encontró que 50% tiene problemas de goteras pero éste no fue considerado como problema de la vivienda inicialmente porque muchos lo ven como algo común.

### **9.5 Bienes de consumo**

En cuanto al número de bienes que tienen los entrevistados en sus domicilios el (91.7%) carece de los teléfonos, de cámaras de seguridad, de filtros de agua y de computadoras, contrariamente los artículos con los que más cuentan son los celulares, en 33.3% de los casos hay un habitante con celular, en otro 33.3% dos y en 33.3% tres. También hay televisiones en todas las residencias, en 75% hay una y en 25% dos. Respecto a los refrigeradores casi la totalidad (83.3%) tiene uno en su modada y 16.7% dos. En cambio sólo 8.3% de los entrevistados dice que no tienen lavadora, mientras casi la totalidad (91.7%) si tiene.

Los ventiladores son un bien necesario para ofrecer confort en el ambiente 50% tiene uno, 25% dos y 25% tres. Aunque los aires acondicionados brindan

mayor potencia son más costosos, por lo que la mayoría (58.3%) carece de ellos y el otro 41.7% es propietario de uno.

**Imagen 15. Familia al interior de su vivienda en Lagoa dos Indios**



Fuente: Autoría propia.

### **9.6 Características de la población**

En promedio el número de habitantes por vivienda es de 3.2, de los cuales es decir la conformación de las familias en Lagoa es más pequeña de los cuatro casos, destacando que también alberga más hombres en promedio que mujeres. Un 16.7% de las viviendas están habitadas por un solo habitante, otro 16.7% por dos, 24% tres, 33.3% por cuatro y 8.3% por siete. Nótese también que en todos los domicilios hay al menos un varón, pero en 16.7% de los casos no hay mujeres, en 41.7% hay solo una, 33.3% dos y 8.1% tres; en el caso de los hombres la mayoría de las casas (50%) vive uno, 33.3% dos, 8.3% a tres y 8.3% cinco.

También sobresale que la encuesta arrojó que no hay un solo habitante analfabeto (ver tabla 30), pero, de igual forma no reside nadie con estudios superiores completos o estudios técnicos, aunque si habita en 8.3% de los casos

dos personas con estudios superiores inconclusos. Además en el 33% de las residencias no viven personas con educación máxima de nivel de la primaria, 25% si tiene a uno, 33.3% dos y 8.3% cinco. Los estudios medios están presentes en 58.3% de los casos, en donde 33.3% alberga a una persona con dicho nivel educativo, 16.7% tiene dos y 8.3% tres.

**Tabla 30. Número de habitantes en la vivienda por nivel educativo**

Número de habitantes en la vivienda	Nivel educativo					
	Analfabeto	Educación fundamental	Estudios Medios	Estudios Técnicos	Educación superior trunca	Educación superior terminada
0	100.0%	33.3%	41.7%	100.0%	83.3%	100.0%
1		25.0%	33.3%			
2		33.3%	16.7%		8.3%	
3			8.3%			
4						
5		8.3%			8.3%	
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Por otra parte, en casi la totalidad (66.7%) de los casos reside un estudiante. En el 50% de los domicilios viven uno, 8.3% dos y en el 8.3% cuatro, destaca también que en 58.3% de las viviendas hay un desempleado, así como que en la totalidad de los casos no hay jubilados ni funcionarios públicos y 58.3% no tiene amas de casa. Asimismo cabe mencionar que Lagoa dos Indios es la *ressaca* en la que menos habitantes están registrados en la cartera de trabajo, tal es así que en el 75% de las residencias no viven a personas registradas en la cartera y solo 25% tiene a uno que sí está registrado como se muestra en la tabla 31.



**Tabla 31. Número de habitantes que posee registro social**

Número de habitantes registrados en cartera	Porcentaje
1	25.00%
2	0.00%
3	0.00%
4	0.00%
5	0.00%
Ningún registrado	75.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 9.7 Condiciones habitabilidad

Toda la población de Lagoa trabaja en Macapá, en 16.7% de los domicilios sus moradores trabajan en otra colonia y en 8.3% viven dos con el mismo destino. Además 33.3% de las casas tiene a un residente que trabaja en esta zona y 8.3% posee a tres. El tiempo de residencia en la *ressaca* es menor que los otros tres casos a tal grado que 33.3% tiene menos de 6 meses viviendo aquí, la mayoría (58.9%) lleva entre 6 y 12 meses y solo 8.3% lleva entre 1 y 3 años. (Ver tabla 32)

**Tabla 32. Tiempo de residencia en Lagoa dos Indios**

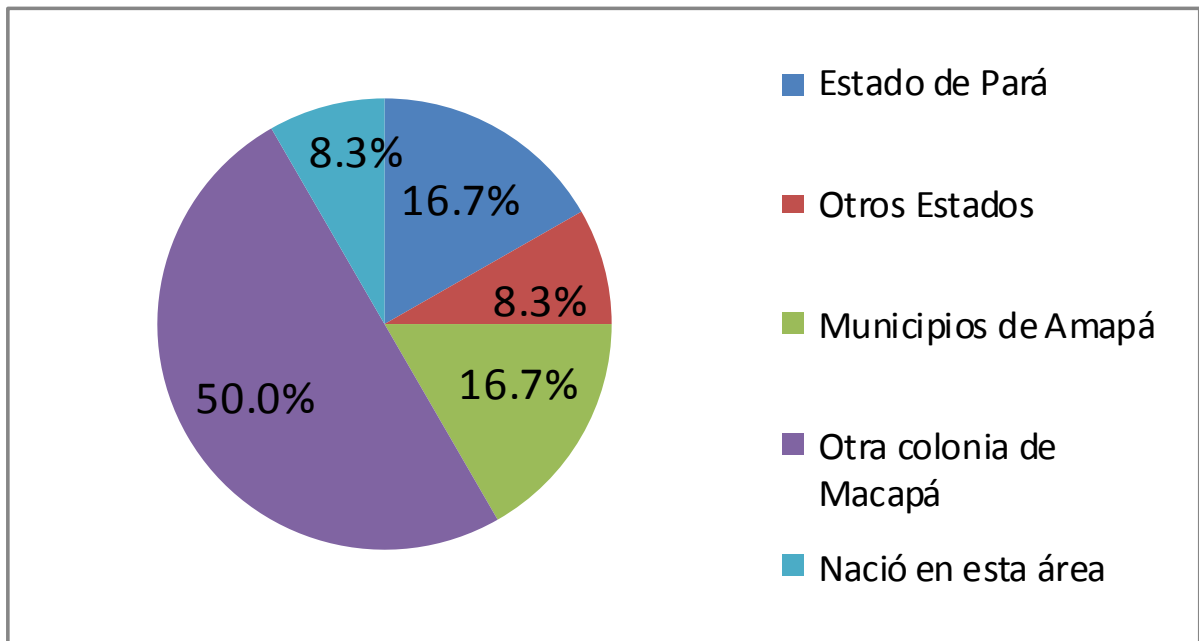
¿Cuánto tiempo ha vivido en esta área?	Porcentaje
Menos de 6 meses	33.30%
Entre 6 y 12 meses	58.30%
Entre 1 y 3 años	8.30%
Entre 3 y 5 años	0.00%
Entre 5 y 10 años	0.00%
Más de 10 años	0.00%
Más de 20 años	0.00%
Más de 30 años	0.00%
Total	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

El domicilio anterior de los habitantes de Lagoa dos Indios era principalmente (50%) otra colonia de Macapá, 16.7% viene del Estado de Pará y un mismo porcentaje (16.7%) radicaba en otro municipio de Amapá y 8.3% radicaba en otro

estado, y el 8.3% nació en esta área (ver gráfico 17). La encuesta también arrojó que casi la totalidad (83.3%) de las viviendas alojan a una sola familia, pero 8.3% alberga a dos y otro 8.3% a cuatro o más, de todos los habitantes ninguno tiene necesidades especiales.

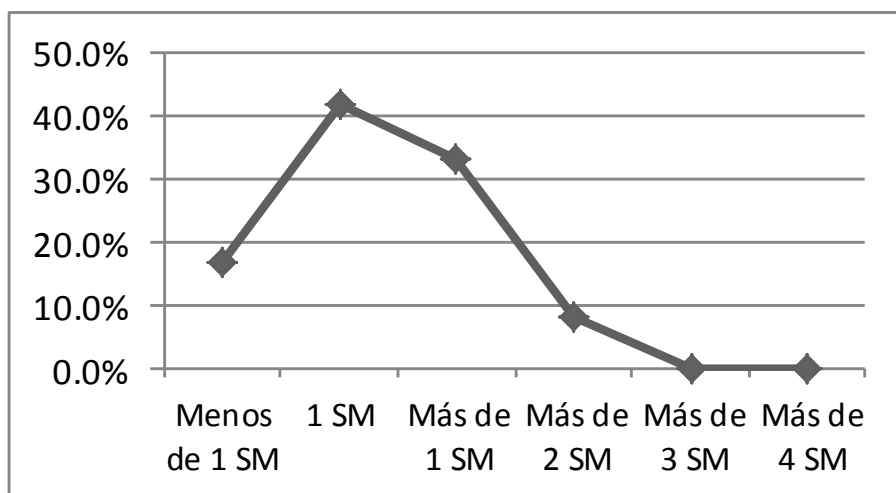
**Gráfico 17. Domicilio anterior de los habitantes de Lagoa dos Indios**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

Respecto al rango de ingreso mensual por vivienda cabe señalar que la mayoría (58.4%) percibe un salario o menos de los cuales 16.7% gana menos de un salario y 41.7% recibe uno, 33.3% recibe entre un SM y dos SM y 8.3% entre dos y tres SM. La mayoría (66.7%) no poseer automóvil, pero un 33.3% cuenta con una motocicleta para desplazarse. (Ver gráfico 18)

**Gráfico 18. Rango de ingreso por vivienda en Lagoa dos Indios**



Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 9.8 Uso del espacio público

A pesar de que la mayoría (66.7%) se siente satisfecho con su colonia hay un 16.7% que no lo está y 16.7% dice ser indiferente. Tal es así casi la totalidad (91.7%) nunca asiste a fiestas organizadas en la comunidad, solo 8.3% lo hace a menudo; además 58.3% nunca juega deporte con su familia en la zona, 33.3% rara vez lo hace y 8.3% lo hace a menudo; al mismo tiempo 16.7% nunca pasea con su familia en las cercanías de su domicilio, 58.3% rara vez lo realiza y sólo 25% lo efectúa a menudo e igualmente el 100% de los residentes nunca suelen hacer otras actividades de ocio con su familia cerca de su casa. Todo ello quizás es consecuencia de que 50% cree que la incidencia de delitos en la zona es alta, 33.3% que es media y solo 16.7% que es baja.

### 9.9 Calidad de los servicios públicos

A pesar de lo anterior 83.3% indica que si le gusta el paisaje urbano de la *ressaca* 16.7% argumenta lo contrario. El 41.7% dice que no hay alumbrado público por las noches, 25% cree que es malo y 33.3% que es bueno; además tampoco existe el alumbrado a cualquier hora del día en los alrededores de 16.7% de las viviendas por lo que 33.3% considera que es malo, 8.3% que es bueno y 41.7% lo califica como bueno. Las calles donde residen son percibidas como mal conservadas por

un 66.7% y el otro 33.3% cree que están regulares; la recolección de basura es mala para 8.3%, un mismo porcentaje expresa que es regular y para otro 8.3% no existe tal servicio, aun así 75% evalúa como bueno el servicio que ellos reciben; la vigilancia existe solo para 50% de los encuestados, de los cuales 16.7% indica que la calidad es buena, 8.3% señala que es regular y 25% que es mala.

Un servicio básico como es el agua no existe en la mayoría de los domicilios (75%), sin embargo el 25% que si cuenta con él lo califica como bueno; la electricidad residencial tampoco existe para 8.3% de los casos, 8.3% considera que el servicio obtenido es malo, otro 8.3% que es regular y 75% lo ve como buen. El tratamiento de aguas negras es prácticamente nulo (91.7%) así lo indica, solo 8.3% si cuenta con tal servicio y aun así cree que es malo; el drenaje y limpieza de calles tampoco se ubica cercano a 75% de la población, del otro 25% un 16.7% considera que es malo y solo 8.3% lo percibe como bueno. En consecuencia la mayoría (66.7%) señala que no la calle donde vive está mal conservada y 33.3% dice que está regular.

El control de plagas tampoco existe en los alrededores según el 91.7% de los entrevistados y el 8.3% que si cuenta con él lo califica como regular. Los servicios de telecomunicaciones también están muy ausentes, por ello nadie tiene acceso a televisión de paga. Asimismo nadie tiene acceso a teléfonos públicos, 42.7% cuenta con internet de los cuales 25% dice que el servicio es bueno, 8.3% que es regular y otro 8.3% que es malo.

Respecto a la calidad de los equipamientos, sobresale que en las cercanías de 41.7% de los casos no existe algún centro de salud, pero quienes si cuentan con uno por la zona donde vive 25% lo califican como regular, 25% y 8.3% lo ve como malo. Del mismo modo 33.3% no tiene próximo algún hospital, pero de quienes si lo tienen 33.3% lo percibe como bueno y 33.3% como regular, las escuelas tampoco abastecen a 41.7% de los casos, quienes si acceden a ellas las evalúan con buena calidad y 1.8% como regulares (ver tabla 33). En cambio, el transporte público es evaluado como malo por el 50% de la población, el 41.7% lo cree regular y sólo el 8.3% lo percibe como bueno.

**Tabla 33. Calidad de los equipamientos de Lagoa dos Indios**

Calidad de equipamientos	Centros de salud	Hospitales	Escuelas
No existe	41.70%	33.30%	41.70%
Bueno	25.00%	33.30%	50.00%
Regular	25.00%	33.30%	8.30%
Malo	8.30%	0.00%	0.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos levantados en 2015.

### 9.10 Movilidad y accesibilidad

Debido a que gran parte de los residentes trabajan en la *ressaca* es que 33.3% se traslada a pie al lugar de empleo, sin embargo 16.7% accede en autobús y 16.7% en vehículo particular, el otro 33.3% no trabaja. Subraya que los moradores de Lagoa es la que más uso hace del transporte público, a tal grado que 75% lo usa para llegar a los centros de salud y 91.7% para acudir al hospital, el resto de ambos destinos llega en vehículo particular. De igual forma el autobús es el medio de transporte más utilizado para llegar a la escuela de los niños debido a que las escuelas no están muy cercanas, por esto 16.7% usa el vehículo particular como modo de transporte y 33.3% acude en bicicleta, el 8.3% no contestó por no tener niños o estudiantes en la vivienda.

Contrario a las escuelas el supermercado es más próximo por lo que la mayoría (66.7%) accede a él a pie, un 25% tiene que acudir en autobús y 8.3% en vehículo particular; al mismo tiempo los lugares de entretenimiento son frecuentados a pie por 33.3%, sin embargo 41.7% usa autobús, 8.3% vehículo particular, un 8.3% acude en bicicleta y otro 8.3% no contestó. La panadería también se encuentra en los alrededores por ello, casi todos (75%) llega a ella a pie, 8.3% en bicicleta y solo 16.7% utiliza vehículo particular.

La ubicación de las paradas de autobús son importantes debido a la demanda que éste tiene por los residentes de Lagoa dos Indios, por eso cabe mencionar que 56.6% tarda 15 minutos o menos en llegar a ellas, 16.7% hace 20 minutos pero 16.7% invierte 50 minutos.

### **9.11 Tiempo de traslado**

El tiempo de traslado hacia el trabajo es poco para un 41.7% que demora máximo 10 minutos en llegar, en cambio 16.7% tarda 30 minutos y 24.9% dilata una hora o más. Para acudir a los centros de salud y hospitales desde sus domicilios se invierte más tiempo, por eso 41.7% hace de 20 a 30 minutos, 41.7% invierte entre 40 minutos y 1 hora y, 8.3% tarda 2 horas; respecto a los hospitales solo 8.3% tarda menos de 15 minutos, un mismo porcentaje llega en 25 minutos, al igual que otro 8.3% que hace 40 minutos, pero 33.3% accede en 1 hora y 33.3% hace más de 1 hora.

Para acudir a la escuela de los niños 33.3% tarda como máximo 15 minutos, 25% realiza entre 20 y 30 minutos, seguido de 16.7% que demora de 40 minutos a 1 hora y el 16.7% restante dilata más tiempo. Como ya se mencionó gran parte de los residentes acude al supermercado a pie y tal es su cercanía que 50% demora en llegar de 10 a 15 minutos, 25% hace de 20 a 30 minutos, 16.7% invierte entre 40 y 45 minutos y solo 8.3% hace 2 horas. La panadería es otro lugar de abasto que se encuentra a los alrededores de los domicilios, por lo que casi la totalidad (83.2%) invierte 15 minutos o menos para llegar a ellas, sin embargo el 16.7% faltante dilata 30 minutos.

### **9.12 Facilidad de acceso**

Por otro lado sobresale que los lugares de entrenamiento preferidos de los habitantes se encuentran más alejados que el supermercado (en parte porque no gozan de espacio público), de tal forma que 33.3% tarda hasta 20 minutos en llegar a él, 16.7% hace de 40 a 50 minutos y el 50% restante invierte más de 1 hora.

Con base a lo anterior 25% cree es fácil llegar de su casa al trabajo, 41.7% lo evalúa como regular y 33.3% como difícil; para los hospitales 16.7% considera que es fácil llegar a ellos, 25% que es regular y 58% como difícil; en cambio para las escuelas 41.7% percibe como fácil llegar a ellas, 25% como regular, 25% como difícil y 8.3% no aplica; el supermercado recibe una mejor evaluación puesto que la mayoría (58.3%) considera que es fácil acceder a él, pero 25% dice que es regular y 16.7% que es difícil.

Los lugares de entretenimiento no son tan bien calificados, tal es así que 25% argumenta que es fácil llegar ahí, pero 25% cree que es regular, 41.7% que es difícil y 8.3% no contestó; en cambio las panaderías son consideradas como accesibles por la mayoría (66.7%) y solo 25% dice que es regular para ellos acudir a ellas, otro 8.3% dijo ser difícil. Asimismo 50 % argumenta que es fácil llegar a la parada de transporte público, 16.7% indica que es regular y 33.3% que es difícil.

### **9.13 Participación y organización comunitaria**

Por otra parte está el hecho de que la población de Lagoa dos Indios casi en su totalidad (91.7%), no recibió ayuda de alguna institución para construir su vivienda, solo 8.3% tuvo apoyo de otra institución que no es política, religiosa o del gobierno. Conjuntamente 83.3% no tiene familiares que participen en algún programa del gobierno brasileño, convirtiéndola en la *ressaca* estudiada con menos apoyo, a tal grado que solo 8.3% tiene a un familiar que recibe ayuda y otro 8.3% tiene a dos familiares con tal apoyo. También destaca que 91.7% no forma parte de ninguna asociación u organización de la comunidad, pero el 8.3% que si pertenece a alguna acude a ella para resolver sus problemas, sin embargo aun así es evaluada con mal desempeño.

En síntesis los habitantes de Lagoa dos Indios son pobres informales, ex residentes de otras colonias de Macapá pero con un significativo 41.7% de nuevos inmigrantes debido a que el principal pico de antigüedad se localiza entre el rango de 6 a 12 meses de residencia. Aquí se presentan las familias más jóvenes, tal es así que el rango de edad promedio es de 22.56 años, cuando en Pacoval es de 28.46, Beírol presenta 31.17 y Chico Dias 27.15 años. Debido a su poco tiempo de ocupación se presenta mayor austeridad en las viviendas, tampoco se han llegado a localizar sobre los humedales, por lo que la totalidad de sus residentes se ubica sobre área seca aunque colinda con humedales.

## **X. Conclusiones**

En este capítulo se presenta a manera de síntesis las conclusiones que son resultado de todo el contenido abordado en la presente tesis, por ello se exhibiéndose inicialmente las principales aportaciones y posteriormente se desglosan las conclusiones generales de cada uno de los cuatro apartados manejados en la tesis.

Respecto a las principales aportaciones se encuentra el análisis que muestra los procesos de urbanización en el Brasil, los cuales se caracterizaron por la creación masiva de viviendas populares autoconstruidas o realizadas por encargo con los escasos recursos con los que disponen los trabajadores. En contradicción las clases medias y altas resuelven su problema habitacional en los diferentes mercados que existen en función de su nivel de ingreso. El resultado es la formación de ciudades fragmentadas, marcada por la segregación territorial y desigualdad social. En el Estado de Amapá, la irregularidad e informalidad son la materialización de la tragedia humana que resulta de las fuerzas del sistema capitalista, los fracasos de la política pública de vivienda y fallas de planificación.

La Amazonia posee una gran reserva de recursos naturales, pero la mayoría de su población vive en la pobreza, en particular con respecto al acceso a los servicios públicos básicos. El principal municipio de Amapá (Macapá), es un ejemplo de cómo la urbanización irregular provoca la aparición de áreas urbanas de pobreza en sus colonias, donde el paisaje se caracteriza por la degradación del medio ambiente y de la calidad de la vida. Obteniendo entonces que la ocupación de los humedales genera impactos negativos en el ambiente, ya sea por el daño a la vegetación original, daño a las especies acuáticas nativas por la contaminación de las aguas con heces o las alteraciones en el equilibrio ecológico por la utilización de técnicas como el terraplén.

Las áreas precarias del municipio de Macapá crecen al mismo tiempo que el gobierno del estado y el municipal no cumplen con los requisitos establecidos por leyes que buscan atender a la población vulnerable. Los conjuntos habitacionales que fueron construidos recientemente en Macapá por parte de la iniciativa privada y como parte del programa gubernamental de vivienda, no responden al concepto de



vivienda adecuada. Su localización es inadecuada porque están distantes de la infraestructura y equipamientos de la ciudad, además, los proyectos y materiales constructivos de baja calidad. Esta falta de infraestructura es una violación a los derechos humanos, aunque Brasil es signatario de acuerdos y tratados que reconoce los derechos de los ciudadanos y una vida digna.

Debido a la enorme dimensión territorial de Brasil en las leyes y planos del ámbito federal se identificaron las peculiaridades de cada región. El Amazonas es una gran floresta urbanizada por el capital sujeto a elevadas temperaturas y humedades. Además, sus habitantes tienen una fuerte relación con el Río Amazonas, lo que lleva a la construcción de las casas tipo palafito en toda la región, por ende esos tipos de edificaciones fuera del área rural amazónica ha provocado enormes conflictos urbanos, pues dentro del tejido urbano de la ciudad se tornan espacios segregados donde la infraestructura, servicios y equipamientos, son precarios y se accede a los servicios de forma ilegal.

La población del norte del Estado de Pará, en especial de los municipios cercanos de la *Ilha do Marajó* ha contribuido a aumentar la población en las áreas de *ressaca* de Macapá. La investigación demuestra que gran parte de los moradores son originarios de estos lugares, revelando la falta de actuación del Estado de Pará en la construcción de políticas públicas que pueden atender a esa población pobre carente de infraestructura básica y de instrumentos que contribuyan a su propia subsistencia. Demostrando así que Pará es un Estado expulsor de población de bajos recursos y que Amapá es uno de sus destinos. Sin embargo, a pesar que Amapá ha recibido a esta población se ha demostrado su incapacidad de atender a estos inmigrantes, puesto que el Plan Director del municipio que prevé la reubicación de los habitantes de las *ressacas* no se está cumpliendo.

El gobierno local y estatal no tiene como prioridad la política de vivienda ya que los Planes de Vivienda del *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* (SNHIS) no existen. El Estado de Amapá llegó a crear la ley *Morar Melhor* pero hay una falta de atención a las políticas de vivienda y no existe un Plan Estatal de Vivienda, a pesar de que sí se realizó una versión preliminar que nunca fue

oficializada. En Macapá el problema no es la falta de capacitación de los empleados gubernamentales en la elaboración de los planes, se trata de la irresponsabilidad de los gestores que preocupados en construir cantidades de viviendas ignoran la importancia de los principales instrumentos de promoción a las políticas públicas. Cabe destacar que la elaboración de un Plan de Vivienda no fue una limitante para que estas se construyeran, sí se edificaron pero al margen de cualquier planeación.

El problema de la exclusión social y pobreza urbana está presente en toda Latinoamérica, la gran diferencia es la capacidad de movilización de las comunidades. En este sentido Brasil es un gran ejemplo para ser seguido por la creación del *Estatuto da Cidade*, pero es importante recordar que esta capacidad de organización varía de acuerdo con la región y los Estados. El estado de Porto Alegre, por ejemplo, ubicado en el sur de Brasil es excelente referencia en la elaboración de sus presupuestos participativos, pero en el caso de Amapá no es lo mismo, falta mayor participación de la población y la promoción de una cultura política, además de predominar relaciones clientelistas en las áreas estudiadas.

En Brasil su marco legal ha sido de gran referencia para otros países, no obstante encuentra grandes dificultades en la aplicación de leyes por su complejidad. La gran cantidad de municipios que fueron creados después de la Constitución de 1988 no tomó en cuenta los criterios que pueden considerar como ciudad a un lugar pues en gran parte de estos municipios poseen características rurales, así existen enormes dificultades en la elaboración de los Planes Directores y los Planes de Vivienda. Como ejemplo se puede mencionar el propio Estado de Amapá, donde, de sus 16 municipios solamente 2 (Macapá y Santana) poseen características urbanas, cumplieron con la creación de sus Planes Directores pero todavía siguen sin la creación de sus Planes de Vivienda.

La historia de Amapá mostró cómo los intereses económicos del capital determinaron la construcción de este espacio con completo apoyo del gobierno federal. El descubrimiento, en la década de 1940 del mayor yacimiento de manganeso del mundo llevó a la construcción de la estructura urbana que inicialmente cumplía con su cometido, pero que con el paso de los años ha quedado rezagada, y hoy responde de forma insuficiente a los residentes de la

ciudad. La creación de la Zona Franca de Macapá y Santana en la década de los '90 fue un elemento que generó a los movimientos migratorios que tuvieron como destino Macapá y la ocupación de las áreas de *ressaca* fue y sigue siendo la solución de vivienda para las poblaciones pobres. En respuesta a la ineficacia del Estado que no responde a las demandas de la población debido a que existe una enorme debilidad de las políticas públicas y hay una ineficiente gestión urbana.

Por otra parte, a manera de conclusión general, se puede mencionar que en la primera parte a través del marco conceptual fue posible retomar históricamente las primeras discusiones sobre la producción de vivienda para las clases trabajadoras, pues la construcción de viviendas de baja calidad en los grandes centros urbanos por poblaciones del medio rural transformaron este asunto en un problema de políticas públicas, necesitando de atención de las instituciones gubernamentales y académicas. El tema es visto en la actualidad por medio de estudios de autores de gran importancia, los cuales construyeron un nuevo paradigma para los asentamientos populares. Dentro de la realidad brasileña se analiza la constitución de 1988, donde la cuestión urbana pasó a tener gran prioridad, a la par de la creación de nuevos estados, en especial en el Amazonas que pasó a recibir grandes poblaciones pobres en sus nuevas capitales, o sea que la creación de estas nuevas ciudades resultó en nuevos problemas sociales y urbanos como la ocupación de los humedales en la Ciudad de Macapá para la construcción de casas de palafito.

El crecimiento de los asentamientos populares también recibió atención de los organismos internacionales, los cuales produjeron importantes discusiones sobre este tema, abordando tanto la vivienda adecuada y habitabilidad, y estableciendo parámetros importantes que, aunque no tienen validez como ley ayudan a crear presión a los gobiernos que firmaron estos tratados.

En la segunda parte se presentó los principales instrumentos responsables por las políticas públicas urbanas brasileñas, como el *Estatuto da Cidade* y los planes directores. Cuando se trata de leyes elaboradas para las ciudades, Brasil ha sido una referencia mundial como es lo que ocurre con el *Estatuto da Cidade*, el cual es mencionado en una vasta literatura en todo el mundo. Sin embargo, en

práctica este instrumento posee enormes dificultades para ser ejecutado. La exigencia de creación de planes directores para ciudades de hasta 20,000 habitantes comprueba esto, debido a que la enorme dimensión del país revela un territorio formado por diferentes realidades regionales que han demostrado distintos resultados en la ejecución de las leyes de acuerdo a sus capacidades económicas y de infraestructura de cada ciudad.

Las políticas públicas de inclusión social en Brasil para combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las familias que viven en colonias populares han tenido resultados cuantificables, pues se han erigido muchas casas pero no se ha garantizado el hacer ciudad, debido a que carecen de infraestructura adecuada dentro y fuera de las viviendas y, además, presentan problemas de movilidad y accesibilidad.

En el tercer apartado mostró la historia de ocupación de Amapá y la fundación de su capital, Macapá, la ciudad sufrió diferentes periodos migratorios, más con mayor intensidad en la década de 1990 con la creación de la Zona Franca de Libre Comercio de Macapá y Santana. En este periodo llegaron migrantes de todo el país, en especial del interior del propio Estado de Amapá y del estado vecino Pará en busca de empleo y mejores condiciones de vida. La población pobre ocupó los humedales de la ciudad debido a la proximidad de éstos con la mejor infraestructura local. Actualmente, la ocupación de los humedales representa uno de los mayores desafíos en la Ciudad de Macapá porque existen graves problemas de salud pública, seguridad y daño al medio natural. El Plan Director que fue elaborado en 2004 no ha sido respetado por las autoridades puesto que él mismo prevé que estas familias sean reubicadas, pero la realidad es que los asentamientos populares ya están consolidados y necesitan que cada caso sea analizado de acuerdo con su grado de consolidación.

La cuarta parte se abordó los principales resultados obtenidos en la investigación de campo, en donde los datos arrojan que efectivamente la población que reside en los humedales son de un estrato social muy bajo, a tal grado que aprecian sus viviendas como un bien que les permitió mejorar su situación anterior, infiriendo que en el pasado sus condiciones eran aún más deplorables, a razón de

esto destaca que un significativo 32.2% de habitantes de las *ressacas* provienen del Estado de Pará y solo un bajo 2.7% proviene de otros estados.

Además es necesario mencionar que a medida que aumenta el tiempo de residencia el asentamiento se extiende hasta invadir los humedales, es por eso que con el paso de los años hay más población sobre ellos, tal es así que en Lagoa la totalidad de sus habitantes se localizan en área seca –aunque colindan con humedales– ya que 99.2% tiene 1 año o menos de radicar en el asentamiento, contrario a lo que sucede en Pacoval porque la mayoría (54%) tiene más de 10 años de ocupar el humedal y casi la totalidad (92%) de las viviendas se ubican en área inundada (ver gráfico 19). Igualmente en Chico Dias el 79.5% se encuentra en áreas inundadas y 63.8% reside aquí hace 5 años o más; en Beiril se presenta que 34.6% está sobre una zona alagada pero un solo 32.1% cuenta con menos de 10 años en radicar aquí, lo cual es consecuencia de la utilización de terraplén.

En otros casos el tiempo de residencia en la *ressaca* se podría asociar con la tenencia de bienes en la casa, sin embargo todos los casos estudiados presentan porcentajes similares de presencia de bienes básicos como refrigeradores, inclusive la propiedad de vehículos no está completamente ligada a esto porque en todos los casos hay poca presencia de ellos. Sin embargo el tiempo de residencia si se encuentra asociado con el rango de ingresos, Beiril cuenta con menos (7.7%) población con ingresos por debajo de un salario mínimo y un 9.6% que percibe de 2 a 4 SM. Después a Beiril se ubica Chico Dias con menos (13.7%) población con carencias económicas; en seguida aparece Pacoval con 16% de habitantes que ganan menos de 1 SM y culmina Lagoa dos Indios con 16.7% de habitantes a los que les es remunerado menos de 1 SM. Nótese que esto no quiere decir que sus condiciones económicas sean adecuadas, sino que en comparación con ellas mismas las más antiguas se encuentran menos mal que las *ressacas* recién creadas.

Al mismo tiempo quienes perciben mejores ingresos cuentan con más espacios en la residencia. En Beiril 15.4% posee dos niveles de construcción, colocándose por encima de los otros casos, pero, a pesar de esto resulta fundamental señalar que aún se sigue careciendo de espacios en todos los

domicilios ya que las familias son numerosas, todas las *ressacas* albergan casas con espacios multiusos y aún en Beírol hay 5.8% de casos que no tienen baño, aunado a que en todas ellas hacen falta servicios básicos formales como alcantarillado, drenaje, electricidad y agua potable entubada.

Por otra parte el uso de espacio público a los alrededores de las casas es muy poco en los cuatro casos porque no existe, más bien, hacen uso de lotes aledaños que se encuentran vacíos para las pocas actividades de esparcimiento realizadas como practicar algún deporte, resaltando la necesidad de una mejora del entorno y la necesidad de inclusión de ésta población con la ciudad consolidada, sus empleos, servicios e infraestructura.

En síntesis, la población que vive en las *ressacas* estudiadas de Macapá es pobre, trabajadora del sector informal y gran parte de ellos es migrante. Su llegada a los humedales se efectúa cuando la familia es joven por eso con el paso de los años intentan consolidar sus viviendas en tamaño y materiales de construcción conforme a lo que sus capacidades económicas les permite.



## Glosario de Términos

<b>Açaí</b>	Es un fruto consumido diariamente en jugo, el cual es la base de la alimentación de los ribereños que se encuentra presente en la comida de los amazónicos ya que es rico en antioxidantes y hierro. La máquina del <i>açaí</i> es el instrumento que retira el jugo de él.
<b>Caboclo</b>	Es como se le denomina a la población oriunda del Amazonas, caracterizándose por ser mestizo.
<b>Consenso de Washington</b>	Término acuñado por el economista John Williamson en 1989 para definir la forma como puntos específicos de reforma a ser implementados en el subcontinente, por ejemplo privatización de empresas del propio Estado, gastos públicos direccionados, reforma fiscal, etc. (Chelala, 2008:72).
<b>Drogas do sertão</b>	Se refiere a las drogas de "sertão", término que se emplea para medicamentos y especies encontrados en la Amazônia a partir del siglo XVII.
<b>Gato eletrico</b>	Diablito de luz.
<b>Glebas</b>	Es el área del terreno que todavía no fue objeto del parcelamiento regular, o sea aprobado y registrado. Después del registro del parcelamiento la <i>Gleba</i> deja de existir jurídicamente, dando lugar a lotes y áreas públicas en ella.
<b>Ilha do Marajó</b>	Isla de Marajó.
<b>Jiral</b>	Abertura por encima de tarja para ventilar en la cocina y evitar que los olores de la comida invadan la habitación.
<b>Palafitos</b>	Los palafitos son construidos en el periodo de verano en la Amazonia, cuando los terrenos húmedos están secos por la ausencia de lluvias, posibilitando la colocación de estacas de madera para sostener las casas.
<b>PP-G7</b>	Programa de Protección de los Bosques Tropicales.
<b>Ressacas</b>	Son viviendas populares localizadas sobre humedales; su forma de apropiación del suelo es por invasión, nunca hubo un proceso de compra-venta, es por ello que es un tipo favela; el sistema constructivo utilizado en las viviendas es el palafito; los materiales utilizados para construir las casas son propios del Amazonas, destacando el uso de la madera, solamente el techo es de material industrializado (fibrocemento); es producida por autoconstrucción, no hay intervención del mercado o desarrolladores inmobiliarios; y son construidos de forma no planeada, no hay tamaño de lote definido ni una estructura urbana mínima.
<b>Sertão de la Bahia</b>	Parte territorial de mayor extensión en el noreste brasileño, el cual posee un clima semi-árido con grandes problemas de falta de lluvia.
<b>Terraplén</b>	Entiéndase como terraplén al relleno de los humedales con todo tipo de materiales, aunque la mayor parte es tierra, que busca ganar territorio. Dicho acto es generado por parte de los habitantes de las ressacas.
<b>União</b>	Es la persona jurídica de derecho público que es representante del gobierno federal en el ámbito interno y de la república federativa de Brasil en el ámbito externo.
<b>Usucapião especial</b>	Es entendida como una manera de adquirir o perder el derecho a la propiedad, conforme el Art. 183 de la constitución brasileña de 1988, aquel que posee un área urbana por 5 años ininterrumpidamente sin oposición, utilizándola él mismo o su familia, adquirirá el dominio siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.
<b>Zona Franca de Manaus</b>	Enclave industrial en el medio de la selva pero sobrevive hoy en día con los subsidios federales y produce motocicletas (Becker, 2004).



## **Glosario de Planes y Programas**

<b>Español</b>	<b>Portugués</b>
Beca de Alimentación	Bolsa Alimentação
Cartera de Trabajo y Previsión Social	Carteira de Trabalho e Previdência Social
Comunidad Activa	Comunidade Ativa
Comunidad Solidaria	Comunidade Solidária
Confederación Nacional de Municipios	Confederação Nacional de Municípios
Fondo de Combate a la Pobreza	Fundo de Combate à Pobreza
Fondo Garantizador de la Vivienda	Fundo Garantidor da Habitação
Mapa del Hambre	Mapa da Fome
Ministerio de Desarrollo y Combate al Hambre	Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome
Ministerio de las Ciudades	Ministério das Cidades
Plan de Acción de Combate a la Pobreza	Plano de Ação de Combate a Pobreza
Plan de Brasil son Pobreza	Plano Brasil Sem Miséria
Plan de Combate al Hambre y la Miseria	Plano de Combate à Fome e a Miséria
Programa Beca Familia	Programa Bolsa Família
Programa Hambre Cero	Programa Fome Zero
Proyectos y Asesoría Técnica Ltda	Projetos e Assessoria Técnica Ltda

## Glosario de Siglas y Acrónimos

	Español	Portugués
	<b>AIS</b>	Áreas de Interés Social
A	<b>AIS 1</b>	Áreas de Interés Social 1
	<b>AIS 2</b>	Áreas de Interés Social 2
B	<b>BNH</b>	Banco Nacional de Vivienda
	<b>BPC</b>	Beneficios de Prestaciones Continuas
	<b>CAGED</b>	Catastro General de Empleados y Desempleados
	<b>CEF</b>	Caja Económica Federal
	<b>CEPAL</b>	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
C	<b>CNDU</b>	Consejo Nacional de Desenvolvimiento Urbano
	<b>CNM</b>	Confederación Nacional de Municipios
	<b>CNPU</b>	Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana
	<b>ConCidades</b>	Consejo Nacional de la Vivienda
	<b>FAR</b>	Fondo de Arrendamiento Residencial
	<b>FAR</b>	Fondo de Arrendamiento Residencial
	<b>FGTS</b>	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
F	<b>FGTS</b>	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
	<b>FJP</b>	Fundación João Pinheiro
	<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
	<b>FNHIS</b>	Fondo Nacional de Habitación de Interés Social
G	<b>GEA</b>	Gobierno del Estado de Amapá
	<b>GPR</b>	Gestión Pública de Resultados
H	<b>HIS</b>	Vivienda de Interés Social
	<b>HIS</b>	Vivienda de Interés Social
	<b>IBGE</b>	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
	<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
	<b>IEPA</b>	Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas del Estado de Amapá
I	<b>IPEA</b>	Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas
	<b>IPEA</b>	Instituto de Investigación Económica Aplicada
	<b>IPI</b>	Impuesto sobre Productos Industrializados
	<b>IPTU</b>	Impuesto Predial y Territorial Urbano
M	<b>MCMV</b>	Mi Casa Mi Vida
	<b>MDS</b>	Ministerio de Desarrollo Social
		Banco Nacional de Habitação
		Benefício de Prestação Continuada
		Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
		Caixa Econômica Federal
		Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
		Confederação Nacional de Municípios
		Comissão Nacional da Regiões Metropolitanas e Política Urbana
		Fundo de Arrendamento Residencial
		Fundo de Arrendamento Residencial
		Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
		Fundação João Pinheiro
		Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
		Gestão Pública por Resultados
		Habitação de Interesse Social
		Habitação de Interesse Social
		Instituto de Geografia e Estatística do Brasil
		Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
		Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
		Minha Casa Minha Vida
		Ministério do Desenvolvimento Socia

	<b>MNRU</b>	Movimiento Nacional de Reforma Urbana	
	<b>PAC</b>	Programa de Aceleración del Crecimiento	Plano de Aceleração do Crescimento
	<b>PAR</b>	Programa de Arrendamiento Residencial	Programa Arrendamento Residencial
	<b>PD</b>	Plan Director	Plano Diretor
	<b>PDS</b>	Planes Directores	
	<b>PEHIS- AP</b>	Plan Estatal de Vivienda de Interés Social de Amapá	Plano Estadual de Habitação do Interesse Social do Amapá
	<b>PEHIS- AP</b>	Plan Estatal de Vivienda de Interés Social de Amapá	Plano Estadual de Habitação do Interesse Social do Amapá
	<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto	
P	<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
	<b>PlanHab</b>	Plan Nacional de Vivienda de Interés Social	Plano Nacional de Habitação de Interesse Social
	<b>PLHIS</b>	Planes Locales de Vivienda de Interés Social	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
	<b>PMCMV</b>	Programa Mi Casa Mi Vida	Programa Minha Casa Minha Vida
	<b>PMM</b>	Prefectura Municipal de Macapá	
	<b>PNAD</b>	Encuesta Nacional de Hogares por Muestreo	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
	<b>PNH</b>	Política Nacional de Vivienda	Política Nacional de Habitação
	<b>PNH</b>	Política Nacional de Vivienda	Política Nacional de Habitação
	<b>PPA</b>	Plan Plurianual de Amapá	Plano Plurianual do Amapá
	<b>PT</b>	Partido de los Trabajadores	
	<b>SEINF</b>	Secretaría de Infraestructura del Estado de Amapá	
S	<b>SFH</b>	Sistema Financiero de la Vivienda	
	<b>SM</b>	Salario Mínimo	
	<b>SNHIS</b>	Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Z	<b>ZEIS</b>	Zonas Especiales de Interés Social	Zonas Especiales de Interés Social

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. De A. (1986) Da Habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revista do Rio de Janeiro, vol.1, nº2, 47-58.
- ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa, ZIONI, Silvana, ALVIM, Angélica Benatti (2009) UN-HÁBITAT: 3 décadas de atuação. Arqtextos, Sao Paulo. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/09.107/56>
- ARRETCHE, Marta (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>
- ASPAMS, Assentamentos Precários na Amazônia setentrional (2011). Universidade Federal do Amapá. Coordenação: Bianca Moro de Carvalho.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (2004). El dinamismo de los no organizados. En Daniel Chávez y Benjamin Goldfrank (eds.). *La Izquierda en la Ciudad*. Barcelona. Icaria.
- BANCO MUNDIAL (2015), Meet those forgotten by economic boom in Latin America, Ana Revenga
- BANCO MUNDIAL (2015). Bolsa Família: Uma revolução silenciosa. Disponible en: <http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia>
- BARBOSA, Fernando (2002). Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: uma proposta de reforma tributária. Fundação Getúlio Vargas. Disponible en: <http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>
- BARROS, Ana Maria *et al.* (2010) O *Estatuto da Cidade* comentado. En Celso Santos Carvalho; Anaclaudia Rossbach. (Org.). O *Estatuto da Cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. pp. 91-118.
- BECKER, Bertha (2004). *Amazônia Geopolítica na virada do milênio*. Brasil. Garamond.
- BECKER, Bertha y Claudio Stener (2008). *Um futuro para a Amazônia*. São Paulo. Oficina de textos.
- BERNER, Erhard (2000). Learning from informal markets: Innovatives approaches to land and housing provision. Genebra. Disponible en: [http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_infor\\_econ/ESF\\_NAERUS\\_Berner\\_informal.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_infor_econ/ESF_NAERUS_Berner_informal.pdf)
- BETTANI, Cristina, Fermer, Nicolas y Ostuni, Fernando (2011). La cuestión del habitar. Reflexiones sobre la dimensión autoritaria de las políticas habitacionales: rupturas y continuidades en las experiencias de los residentes en conjuntos urbanos de la ciudad de Buenos Aires. En La Cuestión Urbana Interrogada. Transformaciones Urbanas, ambientales y políticas en Argentina. Mercedes Di Virgilio ...[et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires. Café de las Ciudades.
- BONDUKI, Nabil (2002). Tendências e perspectiva na avaliação de políticas públicas e programas sociais-uma metodologia para avaliar programas de habitação. Sao Paulo
- BONDUKI, Nabil (2011). Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: Estação Liberdade.
- BRILLEMBOURG, Carlos (2004). "The new slum urbanism of Caracas, invasions and settlements, colonialism, democracy, capitalism and devil worship" *AD: Architectural Design* 74 (2) 77 – 81.
- BUZZAR, Miguel; MÁRCIO, Minto (2007). Desenvolvimento de metodologia de avaliação para o aspecto produto habitacional do programa de arrendamento residencial. Universidade Sao Paulo. Disponible en: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44706>

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2011). *Cidade dos Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo. Edusp.
- CAMPOS, Andreilino (2007). *Do Quilombo à Favela: A produção do Espaço Criminalizado no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil LTDA.
- CARDOSO, Adauto (2009). *Desigualdades Urbanas e políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto\\_desig\\_urb\\_polhab.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/adauto_desig_urb_polhab.pdf)
- CARDOSO, Adauto y Silveira, Maria Cristina (2011). *O Plano Diretor e a Política de Habitação Em Projeto de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores dos Planos Diretores Participativos*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles- IPPUR/UFRJ.
- CARDOSO, Adauto; Aragão, Thêmis y Araújo, Flávia (2011). *Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos Sobre a Construção do Espaço Metropolitano*. Em XIV Encontro Nacional da ANPUR 23 a 27 de maio de 2011. Rio de Janeiro.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2007). *Análise e memória (recordações de Enzo Faletto)*. Tempo Social, revista de sociologia da USP, V.19. São Paulo.
- CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo Faletto (2003). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores Argentina S.A.
- CASTELLS, Manuel (1983). *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- CASTRO, Gabriel (2014). *VEJA. Porque o número de beneficiário do Bolsa Família só cresce*. Editora Abril. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-so-cresce/>
- CELENTANO, Danielle y Veríssimo Adalberto (2007). *O Avanço da Fronteira na Amazônia: Do Boom ao Colapso*. Belém-PA. Gráfica e Editora Alves.
- CHELALA, Chales. (2008). *A Magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense*. Rio de Janeiro: Publit Soluções.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (2010). *Estudos Técnicos, Volume 3*, CNM, Brasília.
- CONNOLLY, Priscilla (2005) *Tipos de poblamiento en la ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana, en <http://www.ocim.azc.uam.mx/OCIM-SIG%20ABRIL/poblamiento.pdf>
- COSTA, Ana Clara y Gabriel Castro (2015). *VEJA. Depois de onze anos, o Bolsa Família chega a seu limite*. Editora Abril. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/onze-anos-depois-o-bolsa-familia-chega-ao-seu-limite/>
- COULOMB, René (2012). *“Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda”*. En Garza Gustavo y Schteingart, Martha, (coords.) *Grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*. Primera reimpressão. México: El Colegio de México, A.C.
- DAVIS, Mike (2006). *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo.
- DOLABELA Pereira, Maria de Lourdes (2007). *“As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na América Latina”*. En, Dagnino, Evelina y Tatagiba, Luciana (Orgs.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Brasil. Ediciones Abeu, pp. 331- 350.
- DORIA, João (2015). *O clientelismo terá fim? O exercício do poder pautado no clientelismo não resiste ao tempo. Não se deu às famílias do Bolsa Família a bússola para um novo caminho*. *Jornal Folha de São Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/07/1659637-o-clientelismo-tera-fim.shtml>
- DRUMMOND, José Augusto e Mariângela Pereira (2007). *O Amapá nos tempos do Manganês. Um estudo sobre desenvolvimento Amazônico 1943-2000*. Rio de

- Janeiro: Garamond
- DUHAU, Emilio (2005). *As Novas Formas de Divisão Social do Espaço nas Metrôpoles Latino-Americanas: Um Visão Comparativa a partir da Cidade do México*. Caderno CRH: Universidade Federal da Bahia.
- ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. São Paulo: Acadêmica, 1988, em Holanda, Anna Carolina, 2011. *A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010): avanços e limites*. Belém: Universidade Federal do Pará.
- FALCÃO, T. y Costa (2014) *A Linha da Extrema Pobreza e o Público- Alvo do Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Consultado el: 15 de maio 2015.
- FERREIRA Paz, Adalberto Junior (2011). *Os Mineiros da Floresta: sociedade e trabalho em uma fronteira de mireração industrial amazônica (1943-1964)* Tesis de maestría. Campinas: Biblioteca do IFCH.
- FERREIRA, Regina Fátima (2011). *A Reforma Urbana, o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores*. En Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Carolina Cristovao e Patricia Ramos Novaes(Coord.) *Políticas Públicas e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro Editora: Letra Capital.
- FIORI, Jorge , Riley, Elizabeth y Ramirez, Ronaldo(2004). *Melhoria Física e Integração Social no Rio de Janeiro. O caso do Favela Bairro*. Londres: Architectural Association School of Architecture.
- FIORI, Jorge y Brandão (2012). *Spatial Strategies and Urban Social Policy: Urbanism and Poverty Reduction in the Favelas of Rio de Janeiro*. En Felipe Hernández, Peter Kellett and Lea K. Allen. *Rethinking the Informal City. Critical Perspective from Latin America*. New York: Berghahn Books. E-book.
- FIORI, Jorge y Ramírez, Ronaldo(1992). 'Notes on the Self-Help House Critique: Towards a Conceptual Framework for the Analysis of Self-Help Policies in Developing Countries. En K. Mathey(Coord.). *Beyond Self-Help Housing*. Munich: Profil Verlag.
- FIORI, Pedro Arantes (2002). *Arquitetura Nova. Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos multiroes*. São Paulo: Editora 34.
- FORUM (2014), *Mais de 90% dos participantes do Bolsa Família cumpriram frequência escolar*. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/blog/2014/05/mais-de-90-dos-participantes-bolsa-familia-cumpriram-frequencia-escolar/>
- FREITAS, Marilena (2009). "Os Amazônidas Contam sua História: Territórios, Povos e Populações". En Elenise Scherer e Aldemir de Oliveira (Coord.) *Amazônia: Território, povos tradicionais e ambiente* (16). Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2013). *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte: Centro de estatísticas e Informações.
- GARCIA, Janaina (2011) UOL Notícias. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/12/21/mais-de-11-milhoes-vivem-em-favelas-no-brasil-diz-ibge-maioria-esta-na-regiao-sudeste.htm>
- GILBERT, Alan (2004). *Love in Time of Enhanced Capital Flows: Reflections on the Links between Liberalization and Informality*. Em Ananya Roy, Nezar Alsayyad (coords.). *Urban Informality: transnational perspectives from Middle East, Latin America, and South Asia*. Uninited States: Lexington Books.
- GLASER, Edward (2011). "¿Qué tienen de bueno los barrios reprimidos?". En *El triunfo de las ciudades. Como nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. México: Taurus. 105pp.
- GOBIERNO DE AMAPÁ (2001), *Constituição do Estado do Amapá*. Macapá. Assembleia Legislativa.
- \_\_\_\_\_ (2007) *Lei Estadual N° 1.162, de dezembro de 2007*. Institui O

- Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária “Morar Melhor”; institui o Conselho Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária- CEHIS; cria o Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social e Regularização Fundiária- FEHIS; institui o Certificado de Regularizador Social e da outras providências. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_consolidado.php?iddocumento=23690](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=23690)
- GOBIERNO DE BRASIL (1991), Presidência da República. Decreto Federal nº 8.387, de 30/12/91. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8387.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8387.htm)
- \_\_\_\_\_ (2013). Por uma cultura de direitos humanos. Direito à moradia adequada. Brasília. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2015a). Bolsa Família e Cadastro único. Disponível em: [244ontente244244.mds.gov.br/.../244ontente244\\_form.php?](http://244ontente244244.mds.gov.br/.../244ontente244_form.php?)
- \_\_\_\_\_ (2015b) Trabalho. Ministério de Trabalho y Emprego, Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ctps/historico.htm>
- GOUVÊA, Ronaldo. (2005) *A questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- GRANDIN, Greg (2009). *Fordlândia: a ascensão e a queda da cidade perdida na selva de Henry Ford*. São Paulo: Rocco.
- GROSSI, Maria (1989). “Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil”, en J. Borja et al., *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago, Clacso.
- HARDOY, Jorge y SATTERTHWAITTE, David (1989). *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World*. Londres: Earthscan.
- HARVEY, David (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- \_\_\_\_\_ (2012). Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Ediciones Akal, pp. 5-16.
- \_\_\_\_\_ (2013). Ciudades Rebeldes. *Del derecho a la Ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- HIERNAUX, Daniel (1991). *La Autoconstrucción de la Vivienda en el Área Metropolitana de la Ciudad de México*. Disponível em: <http://danielhiernaux.net/publicaciones/archivos/1991-A4.pdf>
- HOLTSON, James y Caldera, Teresa (2008). *Urban Peripheries and the*. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/images/PRODEMAC/livros/Livro%20Ressacas.pdf>
- IBGE (2010). Instituto de Geografia e Estatística do Brasil. Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>
- \_\_\_\_\_ (2013) Aglomerados Subnormais. Informações Territorias. IBGE, Brasil. Disponível em: [gestaocompartilhada.pbh.gov.br/.../gestaocompartilhada.../ibge\\_aglomerad..](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/.../gestaocompartilhada.../ibge_aglomerad..)
- \_\_\_\_\_ (2000). *Contas regionais do Brasil*. Rio de Janeiro.
- IBGE Instituto de Geografia e Estatísticas. Censos demográficos. 1950, 1980, 1991, 2010.
- IPEA (2012). *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. 25 de setembro. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=156)
- 11
- IRDA Instituto Regional de desenvolvimento do Amapá (1966). Documento de criação do instituto.
- ITAMARATY (2015). Disponível em: [dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat3.pdf](http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista1-mat3.pdf)
- JACOBI, Pedro e BESEN, Gina (2006). “*Gestão de resíduos sólidos nas regiões metropolitanas de São Paulo. Avanços e desafios*”. São Paulo: Fundação SEADE.
- JACQUES, Paola (2002). *Mare Vida na Favela*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
- LAVINAS, Lena (2008). *A Pobreza Urbana no Brasil: Trade-Off entre investimentos Sociais*

- e Transferências de Renda.m Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. CLACSO: Bogotá.
- LORENZETTI, Maria (2001). *A Questão Habitacional no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa da Área XIII. Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes.
- MAGALHÃES, Sérgio (2015). Minha casa, minha cidade. JORNAL O GLOBO. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/opiniao/minha-casa-minha-cidade-15722171>.
- MARICATO, Ermínia (2008). 1ª Jornada em defesa da moradia dignatemos que comemorar. Sao Paulo. Disponible en: <http://www.polis.org.br/uploads/1502/1502.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2010) *O Estatuto da Cidade* Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades, pp. 5-22.
- \_\_\_\_\_ (2013) É a questao urbana estúpido. Em *Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil*. Sao Paulo. Boitempo. Carta Maior.
- MARICATO, Ermínia y Santos Junior, Orlando (2001). Conhecer para resolver o problema da cidade ilegal. Disponibl en: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_conhecercidadeil egal.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeil egal.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2007). Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. En Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Orlando dos Santos Junior (org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan; Fase, 2007, v. 1, p. 165-195.
- MARINHO, Emerson *et al.* (2011) Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil?. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1411>
- MARINHO, *et al.* (2011), Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? Revista Brasileira de Economia: Rio de Janeiro.
- MDS Ministério do Desenvolvimento Social (2015). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2013). *Déficit Habitacional no Brasil 2010*. Belo Horizonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundação Joao Pinheiro.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ (2012). Zoneamento Ecológico-Econômico Urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana, relatório final. Organização: Luis Robero Takiyama. Disponible en:
- NERI, Sara Heloísa (2004), A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite nas áreas de ressacas de Macapá e Santana/AP. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- O GLOBO (2015), Minha Casa Minha Vida repete erros do passado. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/opiniao/minha-casa-minha-vida-repete-erros-do-passado-15841622>
- OLIVEIRA, Fabricio y BIASOTTO, Rosane (2011). O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. Em *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de janeiro: Observatório das Metrôpoles-IPPUR/UFRJ.
- OLIVEIRA, Flávia Arlanch de Martins (1999). Apresentação. *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora Unesp.
- OLIVEIRA, Francisco (2003). *Crítica à razão dualista/Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.
- ORTIZ, Enrique Flores (2012). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En Martha Arábalo, Guillermo Bazoberry y otros ( Coord.). *El Camino Posible: producción social del Hábitat en américa latina*. Uruguay: Ediciones trilce.



- PARAGUASSÚ, Lisandra (2015) Um em cada quatro brasileiros está no Bolsa-Família. ESTADÃO, Brasil. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,um-em-cada-quatro-brasileiros-esta-no-bolsa-familia,38787>
- PEHIS-AP, (2008). Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Amapá. Diagnóstico Habitacional. Macapá: Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Amapá.
- PLANHAB (2010). Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Ministério das Cidades. Brasil.
- PLANO DIRETOR DE MACAPÁ (2004). Plano de desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá. Prefeitura Municipal de Macapá. Disponível em: <http://www.macapa.ap.gov.br/arquivos/planodiretormacap/PLANO%20DIRETOR%20DE%20MACAPA.pdf>
- POCHMANN, Márcio y AMORIN, Ricardo (2004). Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo: Cortez.
- PORTILHO, Ivone (2006). *Políticas de desenvolvimento urbano em espaços segregados: uma análise do PDSA na cidade de Macapá*. Belém: Universidade Federal do Pará.
- \_\_\_\_\_ (2010). Áreas de Ressaca e Dinâmica Urbana em Macapá/AP. VI Seminário Latino Americano de Geografia Física II Seminário Ibero-Americano de Geografia Física Universidade de Coimbra, Maio de 2010. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema4/ivone>
- PORTO, Jadson (2002). *Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)*. Tesis de maestría. Campinas: Centro de documentação do instituto de economia.
- PRADILLA, Emilio (1987). Capital, Estado y Vivienda na América Latina. México: EditorialFontamara. Acessado em: <http://www.emiliopradillacobos.com/Libros.htm>
- \_\_\_\_\_ (2011). Ciudades Compactas, Dispersas y Fragmentadas. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2005). Lei 11.124 de junho de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)
- ROBACHER, Liliane (1983). *Habitação Amazonica*. Curitiba: Universitária Champagnat da Universidade Católica do Paraná.
- ROLNICK, Raquel (2009) Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. En *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (31-50), v.11, n.2.
- \_\_\_\_\_ (2009). Dia do Habitat lembra importância de plano urbano para enfrentar falta de moradia e mudanças climáticas. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/02/dia-mundial-do-habitat-destaca-a-necessidade-de-planejamento-urbano-para-enfrentar-falta-de-moradia-e-mudancas-climaticas/>
- \_\_\_\_\_ (2011). “Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes”. *Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais*. Nº5. Año 2011. Disponível em: [http://www.emetropolis.net/edicoes/n05\\_jun2011/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2011). 10 anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas Pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/.../10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2011). Como fazer valer o direito das mulheres à moradia? Disponível em: [https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/12/guia-mulheres-pt\\_ok.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2011/12/guia-mulheres-pt_ok.pdf)
- ROLNICK, Raquel y NAKANO, Kazuo(2009). As armadilhas do Pacote Habitacional. Edição de 05 de março de 2009. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>

- ROLNIK, Raquel y Jeroen Klink (2012). "Crecimiento económico y desarrollo urbano: ¿por qué nuestras ciudades son tan precarias?", en Alicia Ziccardi (coord.). *Ciudades del 2010; entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México:Unam, pp.635-672
- ROLNIK, Raquel, A.C.T. Ribeiro, L.F. Vaz y M.L.P Silva (2012). 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. En *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias* (87-104). Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR.
- ROLNIK, Raquel; CYBALISTA, Renato e NAKANO, Kazuo (2011). Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Brasília: Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal.
- SANTOS Junior, Orlando y MONTANDON, Daniel (2011). Síntese, Desafios e Recomendações. Em Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles- IPPUR/UFRJ.
- SANTOS Junior, SILVA, Renata y SANT'ANA, Marcel (2011). Introdução. Em Projeto de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles-IPPUR/UFRJ.
- SASSEN, Saskia (1994). *Cities in a World Economy*. Londres: Thousand Oaks Pine Forge Press.
- SEGRE, Roberto (2012). Formal-Informal Connections in the favelas of Rio de Janeiro: The favela-Bairro Programme. En Felipe Hernández, Peter Kellett and Lea K. Allen. *Rethinking the Informal City. Critical Perspective from Latin America*. New York: Berghahn Books. E book.
- SEN, Amartya (2008). *Desenvolvimento como liberdade*. Editora Companhia das Letras. São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2012). *A idéia de justiça*. Editora: Companhia das Letras. São Paulo
- SILVA, A.Q., SILVA, U.R.L. (2001) *Aspectos da ocupação das áreas de ressacas na cidade de Macapá*, en NERI, Sara Heloísa (2004), *A utilização das ferramentas de geoprocessamento para identificação de comunidades expostas a hepatite nas áreas de ressacas de Macapá e Santana/AP*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SILVA, Maria (2010). Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Revista Katál*. V.13 n 2p. 155-163 jul./dez.2010
- SINGER, Paul (1973). *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- SOUZA, André (2011). As Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. Em: Bacha EL, Schwartzman S. *Brasil: a nova agenda social*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. P. 166-186.
- SOUZA, José (1994). *O poder do Atraso: Ensaio de sociologia da História Lenta*. São Paulo: Editora Huictec
- SOUZA, Josiane (2003). *Qualidade de vida urbana em áreas úmidas: Ressacas de Macapá e Santana-AP*. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de desenvolvimento Sustentável.
- SOUZA, Marcelo Lopez (2008). *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e a Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand.
- STAEVIE, Pedro (2009). Crescimento demográfico e exclusão social nas capitais periféricas da Amazônia. Rio de Janeiro: *Textos e Debates* (UFRR), v. 17( p. 33-51).
- TOSTES, José Alberto (2011). *Transformações urbanas nas pequenas cidades Amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional*. Rio de Janeiro: Publit.

- \_\_\_\_\_ (2015) Disponible en: <http://josealbertostes.blogspot.mx/2015/03/questoes-urbanas-pobreza-e-falencia-das.html>
- TURNER, J. (1976) *Housing by people*. Maryon Boyars, Londres.
- TURNER, J. y FICHTER, R. (1972) *Freedom to build*. Macmillan Company. New York.
- UN-HÁBITAT (2000). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponible en: <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2006). *Enabling Shelter Strategies: Reviview of experience from two decades of implementation*. Nairobi. Disponible en: <http://www.chs.ubc.ca/archives/files/HS-785.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2008) *State of the World's Cities 2008/9. Harmonious cities*. 2009. Disponível en: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2562>
- \_\_\_\_\_ (2013). *Streets as public spaces and drivers of urban prosperity*. Disponible en: <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3513>
- UNITED NATIONS (2013). *Sustainable Development in Latin America and the Caribbean. Follow-up to the United Nations development agenda beyond 2015 and to Rio+20(2013)*. Bogotá. Disponible en: <http://www.regionalcommissions.org/eclacbogota.pdf>
- UNITED NATIONS (2015). *World Population Prospects. Key Finding and advanced Tables*. New York. Disponible en: [http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key\\_Findings\\_WPP\\_2015.pdf](http://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf)
- UNITED NATIONS. (2003). *Human Settlements Programme The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlement 2003*. Londres: Earthscan Publications Ltd Londres and Sterling, VA.
- VALLADARES, Lícia do Prado y Figueiredo, Ademir (1981). *Habitação no Brasil: uma introdução a literatura recente*. Rio de Janeiro: ANPOCS, nº 11.
- VARGAS, Glória y Bastos, Cecília (2013). *Conflitos ambientais urbanos e processos de urbanização na Ressaca Lagoa dos Índios em Macapá/AP*. Caderno das Metrôpoles São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 265-288, jan/jun 2013
- VARLEY, Ann (2013). *Postcolonialising informality?* Disponible en: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=d14410>
- VICENTINI, Yara (2004). *Cidades e História na Amazônia*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- VILLAÇA, Flávio (2012). *O Estatuto da Cidade para que serve?* Sao Paulo. Carta Maior. Disponible en: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%0D%0A/4/26206>
- WAMPLER, Brian (2006). *¿Expandiendo la responsabilidad en la gestion por medio de instituciones participativas? Activistas y Reformistas en Los Municipios Brasileños*. En WANDERLEY LUBAMBO, Catia, Bandeira Coelho, Denilson y Melo, Marcus André. (2006). *Diseño institucional y participación política. Experiencias en el Brasil contemporáneo*. Argentina. CLACSO.
- WARD, Peter; Edith Jiménez y María Di Virgilio (2014) *Intensive Case Study Methodology for the Analysis of Self-Help Housing Consolidation, Household Organization and Family Mobility*. Published Online June 2014, Disponible en: <http://www.scirp.org/journal/cus> <http://dx.doi.org/10.4236/cus.2014.22010>
- WHITAKER, João (2015). *Experiencias internacionales de producción de vivienda social, Brasil*. En Ziccardi, Alicia y Gonzáles, Arsenio. *Habitabilidad y política de vivienda en México*. Universidad Autónoma de México. México D.F.

- WORLD BANK (2015). Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean-- Workers, Jobs, and Wages: LAC Poverty and Labor Brief, June 2015. Washington, DC. © World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22016> License: CC BY 3.0 IGO.
- ZICCARDI (coords.) Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. México, IISUNAM, Siglo XXI Editores.
- ZICCARDI, Alicia (1983). Villas miserias y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sessenta. México: Seminario "Desarrollo Estructural y Problemas Sociales de La Ciudad Latinoamericana".
- ZICCARDI, Alicia (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3540884?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21106189354111>
- \_\_\_\_\_ (2000). Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal. En Elsa Patiño y Jaime Palma (comp.) *Ciudadanía, poder político y gobierno*. 2º Congreso. Puebla: RNIU Investigación Urbana y Perspectiva.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Las Ciudades y la cuestión social*. En Alicia Ziccardi (coord.). Pobreza, desigualdade social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en la América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2006). Las políticas sociales de la ciudad del siglo XXI. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- \_\_\_\_\_ (2008a). Pobreza y Exclusión Social en las Ciudades Del Siglo XXI. Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Colombia: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- \_\_\_\_\_ (2011) Pobreza urbana y protección social. IISUNAM-PUEC-UNAM, México. Disponible en: [http://cisnex.amc.edu.mx/congreso/Multidisciplina/ponencias/Ziccardi\\_pdf.pdf](http://cisnex.amc.edu.mx/congreso/Multidisciplina/ponencias/Ziccardi_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2008c). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. México: Red de Revistas Científicas de América Latina e Caribe. Vol14, número 58, octubre-diciembre, pp 127-139.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Pobreza Urbana y Protección Social". Disponible en: [http://cisnex.amc.edu.mx/congreso/Multidisciplina/ponencias/Ziccardi\\_pdf.pdf](http://cisnex.amc.edu.mx/congreso/Multidisciplina/ponencias/Ziccardi_pdf.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2012). "Pobreza urbana y exclusión social" Academia Mexicana de Ciências. México, pp. 741-750.
- \_\_\_\_\_ (2013). La cuestión urbana y la cuestión social. En Anete Ivo (coord.) *Desenvolvimento e Questao Social*. Universidade de Salvador de Bahia, Universidade Católica do Salvador, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado, Brasil, 2013.
- \_\_\_\_\_ (2014) *Participación Ciudadana: recursos para gobernar mejor las ciudades*. Revista "Voces Cardinales". Vol.2/Núm.2/Abril 2014, UNAM, México.
- ZUCCO, Cesar (2014). O peso do Bolsa Família é maior em 2014. Jornal Estadão. Disponible en: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,peso-do-bolsa-familia-e-maior-em-2014-imp-,1575961>
- \_\_\_\_\_ (2015). Pobres não são petistas são governistas. Jornal Estadão. Disponible en: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pobres-nao-sao-petistas-sao-governistas-imp-,707680>

\_\_\_\_\_ (2015). “La dimensión urbana de la desigualdad”. En *El País*. Disponible en: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/04/la-dimension-urbana-de-la-desigualdad.html>