PÚBLICO

DOCUMENTO DEL MECANISMO INDEPENDIENTE DE CONSULTA E INVESTIGACIÓN

BR-MICI004-2011
INFORME DE EVALUACIÓN - FASE DE CONSULTA
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS HABITAR BRASIL

Este documento fue preparado por (la Ombudsperson de Proyectos/Presidente de Panel) para la Fase de Consulta/Fase de Cumplimiento.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación

Informe de Evaluación del Programa Habitar Brasil BR-MICI004-2011

OMBUDSPERSON DE PROYECTOS

Diciembre de 2011

Índice

1. Antecedentes 3

1.1 La Solicitud: trámite y contenido 3

1.2 El Proyecto 4

1.2.1 El Proyecto en São José dos Campos 6

2. Metodología de evaluación y resultados 7

3. Ejecución del Proyecto en São José dos Campos 8

3.1 Vila Nova Tatetuba 8

3.2 El proceso de reasentamiento 12

3.3 Situación de las familias que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento 14

3.4 Situación de las familias que habitan en Jardim São José II 18

4. Mapa de los actores involucrados y posiciones 20

4.1 Actores principales 20

4.1.1 Solicitantes 20

4.1.2 Organismo ejecutor 21

4.2 Actores secundarios 21

4.2.1 Secretaría del Patrimonio de la Unión 21

4.2.2 Ministerio de las Ciudades 22

4.2.3 Defensoría Pública del Estado de São Paulo 22

5. Principales resultados de la etapa de Evaluación 22

6. Conclusión 24

7. Próximos pasos 24

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS HABITAR

BRASIL

INFORME DE EVALUACIÓN

1. Antecedentes

1.1 La Solicitud: trámite y contenido

1. El 10 de junio de 2011, la *Central de Movimentos Populares* (CMP) presentó ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación ("MICI" o "Mecanismo") una Solicitud referente al Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil ("Proyecto" o "Programa Habitar") financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo ("BID" o "Banco"), en el Municipio de São José dos Campos, Estado de São Paulo, Brasil[1].

2. La Solicitud también se refería al Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos (PEUSJC), razón por la que el 22 de agosto de 2011 la Ombudsperson de Proyectos ("Ombudsperson") declaró de forma conjunta la Elegibilidad de los casos Habitar y PEUSJC. No obstante, el 23 de septiembre de 2011, la Ombudsperson emitió una adenda a la Determinación de Elegibilidad, en la que se separó el reclamo en dos procedimientos distintos: (i) el caso Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil (BR-MICI004/2011); y (ii) el caso Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos (PEUSJC) (BR-MICI006/2011).

3. Como consecuencia de la Determinación de Elegibilidad, la Ombudsperson inició la etapa de Evaluación del caso, en el marco de la Fase de Consulta, a fin de recopilar información sobre el reclamo, identificar a los actores principales y secundarios que intervienen en el caso y explorar si era factible iniciar un proceso de diálogo entre las partes para tratar de atender las preocupaciones de los Solicitantes.

4. En la Solicitud y mediante entrevistas realizadas durante la etapa de Evaluación, los Solicitantes alegaron que el reasentamiento efectuado en el marco del Proyecto generó una serie de impactos sociales considerables para las personas que vivían en las comunidades de Vila Nova Tatetuba, Caparaó y Nova Detroit, en São José dos Campos. Al respecto, los Solicitantes realizan, entre otras, las siguientes afirmaciones:

   a. Hubo irregularidades en el proceso de consulta y de adhesión al proyecto, y las comunidades afectadas no habrían participado en el diseño e implantación del plan de reasentamiento. Además, según los Solicitantes, no hubo medidas adecuadas para evitar el reasentamiento físico de las comunidades y, al ser inevitable el traslado, no

[1] Los términos Mecanismo, Administración, Secretario Ejecutivo, Ombudsperson de Proyectos, Panel, Políticas del Mecanismo, Elegibilidad, Fase de Consulta, Evaluación y cualquier otro término pertinente incluido en este informe tendrán un significado asignado en la Política del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación, aprobada el 17 de febrero de 2010 y disponible en la siguiente dirección electrónica: www.iadb.org/mici.

se ofrecieron otras opciones de vivienda ni una compensación a las comunidades afectadas.

b. Se sacó a las familias de las áreas irregulares mediante el uso de la fuerza policial y se procedió a la demolición de sus inmuebles sobre la base de dictámenes fraudulentos que indicaban que éstos se encontraban en situación de riesgo.

c. Las familias reasentadas sufrieron un deterioro de sus condiciones de vida, principalmente por la falta de oportunidades de trabajo cercanas a la zona en la que fueron reasentadas (Jardim São José II). Por otra parte, la unión de las tres comunidades reasentadas en un solo barrio generó tensión y violencia en Jardim São José II, debido a la rivalidad de los tres grupos delictivos que anteriormente actuaban en cada una de esas comunidades.

d. Algunas familias que vivían en Vila Nova Tatetuba no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento y no se trasladaron a Jardim São José II. Parte de ellas permanece, desde enero de 2004, en viviendas improvisadas en un galpón de la antigua Red Ferroviaria Federal (RFFSA). Estas familias perdieron sus muebles y otros bienes personales que estaban bajo la custodia de la Prefectura Municipal de São José de Campos.

e. Las mujeres que integraban las comunidades reasentadas, muchas de ellas jefas de hogar, se vieron especialmente afectadas, por ejemplo por la falta de oportunidades de trabajo para la población femenina en el lugar del reasentamiento; las dificultades impuestas a la subsistencia doméstica debido al distanciamiento respecto de las zonas centrales del municipio, en las que desempeñaban sus actividades laborales antes del reasentamiento; la falta de vacantes para sus hijos en las guarderías infantiles de Jardim São José II, entre otros aspectos.

5. Aunque hayan hecho referencia a las fallas de Jardim São José II, los Solicitantes expresaron al MICI que el reclamo se circunscribía a aquellas familias residentes en la antigua Vila Nova Tatetuba que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento del Programa Habitar. Los argumentos relacionados con la situación de Jardim São José II se utilizarían solo para esclarecer los motivos por los cuales dichas familias se negaron a trasladarse al conjunto habitacional mencionado.

1.2 El Proyecto

6. El 23 de septiembre de 1998, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó un préstamo (1126/OC-BR) para la República Federativa del Brasil, destinado a cooperar en la ejecución del Programa Habitar. Por medio de mecanismos de transferencia del gobierno federal a los municipios brasileños, se incentivaba a estos últimos a financiar proyectos de mejoramiento integral de barrios, entre otros, en cumplimiento de un Plan Estratégico Municipal de Asentamientos Subnormales. Entre los objetivos del Proyecto se incluía el de “elevar la calidad de vida de familias pobres que residen en barrios subnormales

localizados en regiones metropolitanas, aglomerados urbanos y capitales"[2]. Entre las acciones financiables por el Proyecto en su componente de Mejoramiento integral de barrios se encontraban las siguientes: (i) el reasentamiento de familias a nuevas unidades habitacionales "como consecuencia del reordenamiento del barrio (porque están localizadas en terrenos de alto riesgo —áreas inundables, terrenos escarpados o erosionables— y por desdoblamiento de hogares)"; (ii) "unidad habitacional básica para el caso de reasentamiento de familias o sustitución de viviendas irrecuperables y mejoría habitacional en los casos de riesgo de salud y/o ambiental"; y (iii) "acompañamiento social durante la implantación del proyecto"[3].

7. En cuanto a los posibles impactos ambientales y sociales, la Propuesta de Préstamo indicaba que las inversiones directas financiadas por el Programa Habitar impactarían principalmente de manera positiva al proveer servicios básicos a los barrios. Asimismo, señala que "en el caso de reasentamiento de familias, el mecanismo de ejecución previsto para el Programa incorporó las directrices y puntos establecidos por la política de reasentamiento del Banco"[4].

8. En la operación que financió el Programa Habitar, la unidad coordinadora nacional era la antigua Secretaría Nacional de Política Urbana (SEPURB), vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto[5]. Sin embargo, los municipios que recibían los fondos del programa a través del gobierno federal constituían unidades ejecutoras municipales —en el presente caso, este papel correspondía a la Prefectura Municipal de São José dos Campos ("la Prefectura")[6].

9. El monto del Programa ascendió a US$417 millones, de los cuales el BID financió US$102,2 millones[7]. El Programa Habitar concluyó en 2009, habiéndose realizado su

---

[2] BID. Propuesta de Préstamo, Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil (1126/0C-BR), página 11 del inglés. Una versión resumida de la propuesta se encuentra disponible en: http://www.iadb.org/pt/projetos/project-information-page,1303.html?id=BR0273. Último acceso: 19 de diciembre de 2011.

[3] Propuesta de Préstamo, nota 2 más arriba, página 3.

[4] Informe de Terminación del Proyecto, Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil (1126/0C-BR), 7 de enero de 2009, página 35. Disponible en: http://www.iadb.org/pt/projetos/project-information-page,1303.html?id=BR0273. Último acceso: 19 de diciembre de 2011.

[5] En 2003, el gobierno federal creó el Ministerio de las Ciudades que pasó a ser el órgano responsable por la Política de Desarrollo Urbano y, dentro de ella, por la Política Sectorial de Vivienda. Integran el Ministerio de las Ciudades la Secretaría Nacional de Vivienda, la Secretaría Nacional de Programas Urbanos, la Secretaría Nacional de Saneamiento Ambiental y la Secretaría Nacional de Transporte y Movilidad Urbana. Véase Ministerio de las Ciudades, Política Nacional de Vivienda. Noviembre de 2004, página 12. Disponible en: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf. Último acceso: 19 de diciembre de 2011.

[6] Propuesta de Préstamo, nota 2 más arriba, página 5.

[7] Como consecuencia de la revalorización del real y de la disponibilidad de fondos adicionales, el gobierno federal optó por cancelar US$71 millones del saldo del préstamo que no se había desembolsado aún en 2005 y US$76,7 millones en 2007, lo que redujo el monto final financiado por el BID de US$250 millones a US$102,2 millones. Véase el Informe de Terminación del Proyecto, nota 4 más arriba, página 7.

último desembolso el 13 de septiembre de 2008[8]. En el marco del componente de mejoramiento integral de barrios, según el Informe de Terminación del Proyecto (ITP), el Programa Habitar benefició directamente a 57.329 familias en 84 municipios, incluido São José dos Campos[9]. Con respecto al desempeño del proyecto, los objetivos de desarrollo y sostenibilidad fueron clasificados en el ITP como probables, y el progreso en la implantación se consideró satisfactorio[10].

1.2.1 El Proyecto en São José dos Campos

10. En el marco del Programa Habitar, la Prefectura de São José dos Campos llevó a cabo el Proyecto *Casa da Gente*, con el objetivo de reasentar a 453 familias residentes en las *favelas* Vila Nova Tatetuba, Nova Detroit y Caparaó en un emprendimiento denominado Conjunto Residencial Jardim São José II situado en la misma región, cuya entrega tuvo lugar en diciembre de 2003[11].

11. Según la Prefectura, las tres comunidades estaban localizadas en áreas de preservación ambiental con un gran declive, suelo de turba (Tatetuba), área pública en la margen de un arroyo (Detroit) y área bajo la línea de alta tensión de Centrais Elétricas de São Paulo (CESP) (Caparaó)[12]. Por lo tanto, las familias ocuparían zonas de riesgo debido a (i) deslizamientos de tierra en Vila Nova Tatetuba; (ii) constantes crecidas en Nova Detroit[13]; y (iii) proximidad de torres y cables de alta tensión en Caparaó. Además, las comunidades presentaban un cuadro de vulnerabilidad social, caracterizado, entre otros aspectos, por bajos ingresos, un bajo nivel de escolaridad, un elevado índice de desempleo, trabajo informal precario e inconstante, un escaso nivel de organización, un bajo índice de inserción en la red de protección social, grandes carencias en materia de salud y de habitabilidad[14].

---

8 Informe de Terminación del Proyecto, nota 4 más arriba, página 4 del inglés. Si bien la Solicitud fue recibida por el Mecanismo pasados más de 24 meses desde el último desembolso del proyecto, la Ombudsperson consideró, en la Determinación de Elegibilidad, que entre 2002 y 2010 la *Central de Movimentos Populares* denunció los supuestos daños causados por el Programa Habitar ante la representación del BID en Brasil en por lo menos cuatro ocasiones, sin que sus reclamos llegasen al conocimiento del Mecanismo o de su predecesor. MICI, Ombudsperson de Proyectos, Adenda a la Determinación de Elegibilidad, 23 de septiembre de 2011, página 3.

9 Informe de Terminación del Proyecto, nota 4 más arriba, página 8.

10 Informe de Terminación del Proyecto, nota 4 más arriba, página 4.

11 Prefectura Municipal de São José dos Campos, Secretaría de Vivienda. *Relatório Final de Avaliação do Programa Habitar Brasil / BID* (Informe Final de Evaluación del Programa Habitar Brasil / BID). São José dos Campos, noviembre de 2006, página 2.

12 Informe Final, nota 11 más arriba, página 2. En 1999, la Prefectura inició un censo de los núcleos familiares que vivían en zonas de riesgo e irregulares del municipio, y realizó el "congelamiento" y seguimiento de estas zonas a fin de evitar que se ampliaran en forma desordenada. Entre esas zonas se encontraban las comunidades de Vila Nova Tatetuba, Caparaó y Nova Detroit.

13 El Informe de Desempeño Trimestral presentado por la Prefectura en abril de 2003 da cuenta de situaciones de calamidad ocurridas en las comunidades de Vila Nova Tatetuba y Nova Detroit en los tres primeros meses de 2003. Prefectura Municipal de São José dos Campos, Secretaría de Desarrollo Social. *Relatório de Desempenho Trimestral* (Informe de Desempeño Trimestral). 4 de abril de 2003.

14 Informe Final, nota 11 más arriba, páginas 2 y 3.

12. El tema de las familias de Vila Nova Tatetuba que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento y que se negaron a trasladarse a Jardim São José II se abordó en el último Informe de Desempeño Trimestral presentado por la Prefectura en abril de 2004[15]. No obstante, el Informe Final no menciona la situación de estas familias, que conforman el grupo de Solicitantes del presente caso (párrafo 5 más arriba).

2. Metodología de evaluación y resultados

13. Para evaluar el presente caso, el equipo de la Ombudsperson realizó las siguientes actividades: (i) examen técnico de los documentos y la información presentados por los Solicitantes, el organismo ejecutor y el equipo de proyecto del Banco, además de otros datos recopilados por el equipo del MICI; (ii) visitas de campo[16]; y (iii) reuniones con los Solicitantes y sus representantes, el organismo ejecutor, el equipo de proyecto y otros actores intervinientes. En estas actividades, el equipo de la Ombudsperson contó con el apoyo de facilitadores locales.

14. Como resultado de la etapa de evaluación, se logró: (i) elaborar un mapa de los actores involucrados; (ii) escuchar las preocupaciones de los afectados por el Proyecto; (iii) averiguar acerca de la situación en la que se encuentran las familias que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento; (iv) consultar al organismo ejecutor sobre las denuncias de los Solicitantes; (v) identificar las oportunidades y dificultades para el proceso de diálogo entre las partes; (vi) analizar las posiciones e intereses de las partes; y (vii) identificar las pautas para el diálogo.

Foto 1: Reunión con la Prefectura.

Foto 2: Reunión con los Solicitantes.

[15] Prefectura Municipal de São José dos Campos, Secretaría de Desarrollo Social. Informe de Desempeño Trimestral. 12 de abril de 2004, página 1.

[16] El equipo de la Ombudsperson participó en dos misiones enviadas a São José dos Campos para recopilar información sobre el Programa Habitar: entre el 7 y 9 de septiembre y entre el 13 y 15 de diciembre de 2011. Durante estas visitas, además de reunirse con los diversos actores involucrados en el caso, el equipo visitó el lugar donde se situaban las comunidades de Vila Nova Tatetuba y Caparaó, el Conjunto Jardim São José II y el galpón de la antigua Red Ferroviaria Federal ocupado por familias que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento.

3. Ejecución del Proyecto en São José dos Campos

15. En el marco del Programa Habitar, la Prefectura de São José dos Campos reasentó a familias de las comunidades de Vila Nova Tatetuba, Nova Detroit y Caparaó (párrafo 10 más arriba). No obstante, al tratar sobre la situación de las familias antes de la ejecución del Proyecto, este informe se referirá solamente a Vila Nova Tatetuba debido a que la Solicitud se circunscribe a las familias de esta comunidad (párrafos 4.d y 5 más arriba).

3.1 Vila Nova Tatetuba

16. Vila Nova Tatetuba, conocida también como Morro do Regaço, estaba ubicada en la margen derecha del río Cambuí, cerca del Conjunto Habitacional Tatetuba (también conocido como barrio Ronda). Según la Prefectura, la superficie total del Morro do Regaço es de 184.600 metros cuadrados. El ancho máximo de esta franja marginal, entre el lecho canalizado del río Cambuí y el referido conjunto habitacional, es de 285 metros aproximadamente.

Foto 3: Vista aérea de la ocupación de la antigua Vila Nova Tatetuba, antes del reasentamiento de las familias (1997). Fuente: Prefectura Municipal de São José dos Campos.

17. Se trata de un área privada perteneciente a la herencia de José Ferreira de Almeida[17], anteriormente una antigua hacienda en la que funcionaba una alfarería. La hacienda fue dividida en varias partes, dando origen a los barrios Ronda, Vila Projeto Industrial y otros.

[17] Prefectura Municipal de São José dos Campos. *Levantamento Planimétrico de Áreas de Terras a serem decretadas de utilidade pública. Propriedade: Espólio de José Ferreira de Almeida* (Relevamiento planimétrico de áreas de tierras que se decretarán de utilidad pública. Propiedad: Herencia de José Ferreira de Almeida), 15 de febrero de 2007.

18. Las familias de Vila Nova Tatetuba se instalaron en el Morro do Regaço a partir del asentamiento de exempleados de la alfarería, con el consentimiento del empleador (y propietario del terreno). Muchas de esas familias residían en la comunidad desde hacía más de 40 (cuarenta) años. Algunas compraron la posesión de sus inmuebles o llegaron a recibir el aval de la Prefectura para construir y realizar mejoras en sus casas[18]. Los Solicitantes manifiestan que, a mediados de 1996, la Prefectura inició un diálogo con los pobladores para elaborar un plan de urbanización de la zona.

19. En muchos casos, las unidades habitacionales de Vila Nova Tatetuba alojaban a más de un núcleo familiar. El tamaño y la calidad de las casas estaban bastante diversificados. Por otra parte, muchos de estos inmuebles estaban directamente relacionados con la fuente de ingresos de las familias, ya que servían, por ejemplo, para albergar pequeños comercios, para la crianza de animales y pequeños cultivos y para el almacenamiento de material reciclable.

Foto 4: Vila Nova Tatetuba. Fuente: Solicitantes.

Foto 5: Vila Nova Tatetuba. Fuente: Solicitantes.

[18] En 1998, el propietario del área inició una acción de restitución de posesión contra los pobladores de Vila Nova Tatetuba (Proceso Nº 678/98). Según los Solicitantes, esta acción expiró en 2006 por falta de interés de la parte actora.

Foto 6: Vila Nova Tatetuba. Fuente: Solicitantes.

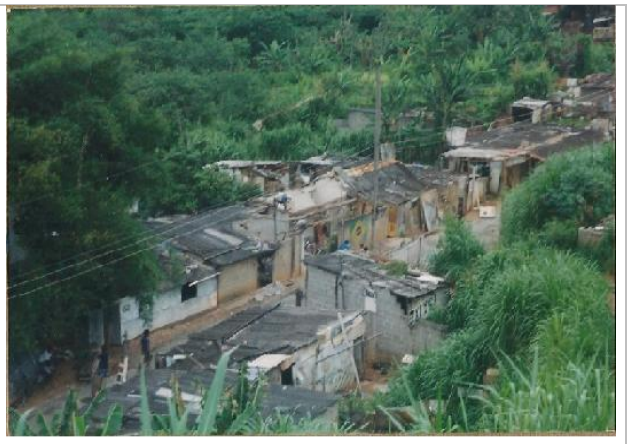

Foto 7: Vila Nova Tatetuba. Fuente: Solicitantes.

20. Vila Nova Tatetuba se encontraba próxima a la región central de la ciudad y disponía de una buena infraestructura de servicios de salud, educación y transporte público.

21. El análisis visual del área indica una gran dificultad de urbanización, debido al declive del terreno[19]. Por esta dificultad en el aprovechamiento del terreno, únicamente la ladera del Morro do Regaço, que corresponde a la margen derecha del río Cambuí, no se dividió en lotes. Además, en consonancia con la legislación nacional, Vila Nova Tatetuba estaría próxima a un área de preservación permanente, o incluso inserta en ella, por cuanto la franja del área de preservación permanente que ha de considerarse a lo largo de los cursos de agua en las zonas urbanas es de 30 metros a cada lado del lecho del río, en este caso el Arroyo Cambuí. También se consideran áreas de preservación permanente aquellas zonas de planicies aluviales y áreas con un declive superior a los 45º (equivalente al 100% de la línea de mayor declive)[20]. Por otra parte, la legislación de parcelamiento del suelo prohíbe la urbanización de áreas con un declive superior al 30%[21].

22. Según la Prefectura, además de ocupar un área de preservación permanente, la comunidad se encontraba en una zona de riesgo debido a los deslizamientos de tierra proclives a ocurrir en razón de la inclinación del terreno (párrafo 11 más arriba). Sin embargo, los Solicitantes alegan que los dictámenes utilizados para justificar este marco de riesgo (más de 200) fueron elaborados en tan solo un día, por un único técnico, sin que las casas fueran objeto de una inspección y evaluación por parte de un ingeniero. Para los Solicitantes, pese al declive mencionado, la zona en la que estaba localizada la *favela* no presentaba riesgos para la ocupación, lo que fue certificado por un dictamen del Instituto de Investigaciones Tecnológicas del Estado de São Paulo (IPT) requerido por los pobladores. En dicho dictamen se concluyó que solo seis casas de Vila Nova Tatetuba presentaban un

[19] Este aspecto debe verificarse mediante un relevamiento planialtimétrico. La Prefectura Municipal no dispone de un relevamiento topográfico del área, el cual será ejecutado por la empresa que se contratará para la elaboración del proyecto de ingeniería de la futura Vía Cambuí planificada como parte del programa de estructuración urbana (PEU).

[20] Véase el artículo 2º del Código Forestal (Ley Federal 4.771/65 y sus modificaciones).

[21] Véase el artículo 3º de la Ley 6.766/79 y las modificaciones introducidas por la Ley 9.785/99, con referencia al parcelamiento del suelo urbano.

riesgo grave y, por consiguiente, la gran mayoría podría tener solucionada su situación de riesgo[22].

23. Conforme a la legislación municipal de uso y ocupación del suelo (Ley de Zonificación) de 1997, el área anteriormente ocupada por Vila Nova Tatetuba estaba clasificada como Zona Especial de Interés Social (ZEIS), lo que significa que podría ser urbanizada o que se podría remover su núcleo[23]. Con la política de remoción de *favelas* de la Prefectura Municipal, y la efectiva remoción de la *favela* Vila Nova Tatetuba, la ZEIS dejó de tener sentido en la planificación urbana. Actualmente, solo una familia permanece en la zona en la que se encontraba ubicada Vila Nova Tatetuba y, con la revisión de la Ley de Zonificación en 2010, toda la ladera del Morro do Regaço pasó a caracterizarse como Zona de Urbanización Controlada Uno (ZUC1) y Zona de Uso Diversificado (ZUD)[24].

---

[22] El Instituto de Investigaciones Tecnológicas está vinculado a la Secretaría de Desarrollo Económico, Ciencia y Tecnología del Estado de São Paulo, con vasta experiencia en la evaluación de riesgos geológicos y geotécnicos. El dictamen al que hacen referencia los Solicitantes fue solicitado por la abogada de los pobladores del Morro do Regaço el 6 de enero de 2004 y emitido por el IPT el 22 de septiembre del mismo año (Dictamen Técnico Nº 9.084-301 – 8/80). No obstante, la decisión preliminar de diciembre de 2003 que ordena el desalojo de las familias de Vila Nova Tatetuba (párrafo 29 más abajo) también se basa en un dictamen del IPT.

[23] Prefectura Municipal de São José dos Campos. *Mapa de Zoneamento* (Mapa de Zonificación). LC 165/97.

Art. 75. Las macrozonas urbana y de expansión urbana I y II establecidas en la Ley del Plan Rector continúan subdivididas en las siguientes zonas de uso, [...]: XVII - ZEIS - Zona Especial de Interés Social: comprende áreas destinadas primordialmente a la implantación de programas y proyectos dirigidos a la población de bajos ingresos, encuadrándose en esta categoría las áreas ocupadas por infraviviendas/favelas, loteamientos clandestinos en los que haya interés social en promover la regularización agraria y urbanística y los terrenos ociosos en el perímetro urbano.

Disponible en: http://ceaam.net/sjc/legislacao/?doc=http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/2010/Lc0428.htm. Se accedió el: 19 de diciembre de 2011.

[24] Prefectura Municipal de São José dos Campos, LC 428/10.

Art. 127. La zona urbana del Municipio establecida en la Ley Complementaria Municipal Nº 306, del 17 de noviembre de 2006, modificada por el artículo 124 de esta Ley Complementaria, continúa subdividida en las zonas de uso descritas a continuación y delimitada en el Anexo 11 (Mapa 4), de esta Ley Complementaria: [...]

IV – Zona de Urbanización Controlada Uno - ZUC1: comprende áreas con ocupación predominantemente residencial y comercial del ámbito local, o terrenos desocupados, ambos con tendencia a la saturación del sistema vial, por lo que es necesario controlar el aumento de la densidad así como limitar la altura de edificación, permitiéndose los usos residenciales unifamiliar y multifamiliar horizontal, y admitiéndose los usos comerciales, de servicio e institucionales con nivel de interferencia urbano-ambiental insignificante. [...]

XVI - Zona de Uso Diversificado - ZUD: comprende áreas destinadas a garantizar la protección de las áreas circundantes a las zonas de uso predominantemente industrial contra posibles efectos residuales y accidentes provenientes de actividades de riesgo ambiental más significativo, admitiéndose los usos comerciales, de servicio, institucionales e industriales con un grado de riesgo ambiental leve, como máximo.

Disponible en: http://ceaam.net/sjc/legislacao/?doc=http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/2010/Lc0428.htm e http://servicos.sjc.sp.gov.br/spu/downloads/zoneamento_nova_lei/mapa04/Anexo_11_Fl_38.pdf. Se accedió el: 19 de diciembre de 2011.

Foto 8: Vista de la zona de ocupación de la antigua Vila Nova Tatetuba (2011). Fuente: *Google Earth*.

24. Debido a la dificultad mencionada de ocupación y parcelamiento del área, la clasificación como zona de uso bastante restrictivo tuvo como resultado, en la práctica, el "congelamiento" del área. De acuerdo con la propuesta de préstamo del Programa de Estructuración Urbana (PEUSJC), parte de esta área se utilizaría en la construcción de la vía Cambuí y un parque municipal, indicados en el Plan rector de desarrollo integral del municipio[25]. Por tal motivo, tras la elaboración y aprobación del proyecto ejecutivo de estas obras, se iniciaría el proceso de expropiación del inmueble.

3.2 El proceso de reasentamiento

25. Con el financiamiento del BID, la Prefectura construyó el conjunto habitacional Jardim São José II con 453 casas, en la zona este de la ciudad, a una distancia de aproximadamente 16 km del centro. Cada familia de las tres comunidades reasentadas recibiría, de forma condicional, uno de estos inmuebles.

26. La Prefectura subsidió la mayor parte del valor del inmueble, que tenía un precio total de R$18.000,00 (dieciocho mil reales), pero correspondió a las familias financiar el valor remanente. A tal fin, el representante de cada familia firmó un contrato de compraventa con la Prefectura, que estipula que la familia debe pagar cuotas mensuales durante 15 años, tras un período inicial de gracia de un año. El monto inicial de la cuota varió entre R$15 (quince reales) y R$30 (treinta reales) y se determinó en función del ingreso familiar[26]. Al término del período de 15 años, de no existir cuotas vencidas e impagas, se producirá el finiquito del contrato[27], y la familia recibirá el título de propiedad del

[25] BID. Propuesta de Préstamo. Programa de Estructuración Urbana de São José dos Campos (documento BR-L1160), página 12 y enlace electrónico Mapa de proyectos en la zona urbana municipal. Con respecto a las obras del PEUSJC, véase el Plan rector de desarrollo integral (Ley Complementaria Nº 306 del 17 de noviembre de 2006). Disponible en: http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/index.php. Último acceso: 19 de diciembre de 2011.

[26] Véanse los Contratos de Compromiso de Compraventa entre la Prefectura Municipal de São José dos Campos y algunos pobladores de Jardim São José II.

[27] Ibid, Cláusula IV – SOBRE EL PRECIO.

inmueble. Las cantidades pagadas por los pobladores se asignan al financiamiento de nuevas viviendas populares.

27. Los pobladores afirman que no participaron en la discusión sobre el plan de reasentamiento y que la Prefectura se limitó a indagar, a través de sus asistentes sociales, si los pobladores estaban o no de acuerdo con el traslado a Jardim São José II. A su vez, la Prefectura alega que, antes del reasentamiento, las asistentes sociales visitaron a cada familia y mantuvieron reuniones colectivas en cada una de las tres comunidades. El Informe de Desempeño Trimestral de abril de 2003 indica que el trabajo social con las comunidades se inició en febrero de 2000 y señala la realización de reuniones con las comunidades, atención individual, la formación de comisiones de pobladores, visitas de éstos al lugar del reasentamiento, entre otras actividades[28].

28. Las partes coinciden en el hecho de que la única opción ofrecida a las familias por el Proyecto fue una nueva residencia en Jardim São José II, en las condiciones ya descritas (párrafo 26 más arriba)[29].

29. Dado que algunas familias se negaron a dejar sus casas en Vila Nova Tatetuba, la Prefectura inició una acción judicial para retirar a los pobladores, basándose en el argumento de que éstos se encontraban en una zona de riesgo (acción de demolición acumulada con la acción de desocupación de personas y cosas y con la acción de pedido de tutela anticipada)[30]. El 22 de diciembre de 2003, el juez a cargo del proceso dictó una decisión preliminar en la que ordenaba la desocupación de los inmuebles, por considerar que "la *favela* se encontraba en un lugar de riesgo, como se demuestra en el relevamiento del IPT"[31]. Esta decisión preliminar impedía la demolición de las casas hasta la resolución final del proceso. El 31 de diciembre de 2003, algunas familias permanecían en Vila Nova Tatetuba, negándose a dejar el lugar. Con el apoyo de la Policía Militar, se dio cumplimiento a la orden de desalojo. Se retiró a las familias de sus casas, las cuales, junto con los bienes muebles, se colocaron bajo la custodia de la Prefectura, quien pasó a actuar como depositaria judicial de dichos bienes hasta que se dictara sentencia firme en la acción de demolición. Sin embargo, las casas fueron objeto de destrozos o algunas de sus partes fueron robadas (por ejemplo, puertas, ventanas, tanques de agua). Finalmente se procedió a su demolición.

30. Según la Prefectura, de acuerdo con el censo realizado en aquel entonces, 22 familias no aceptaron los términos y condiciones de la reubicación y permanecen sin compensación

---

[28] Informe de Desempeño Trimestral, nota 13 más arriba.

[29] La Prefectura confirmó que la casa en São José II fue la única opción ofrecida a los pobladores, pero destacó el caso de una familia que cambió la unidad habitacional por pasajes para volver a la región del Nordeste del país. Una antigua pobladora de la comunidad de Nova Detroit, que actualmente reside en Jardim São José II, afirmó que la Prefectura le ofreció pasajes para volver al Nordeste del país, además de una indemnización por la casa, pero que el valor de la compensación era muy bajo.

[30] Véase Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, Jurisdicción de São José dos Campos, 2º Juzgado de Hacienda Pública. Acción de demolición (Proceso Nº 0521888-81.2003.8.26.0577). Disponible en: https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/pg/show.do?processo.foro=577&processo.codigo=G1Z40B6OW0000. Último acceso: 19 de diciembre de 2011.

[31] Jurisdicción de São José dos Campos, 2º Juzgado Civil, Acción de demolición (Proceso Nº 4027/2003), página 232.

hasta la fecha. Por su parte, los Solicitantes alegan que el número de familias en esta situación asciende a 40[32].

3.3 Situación de las familias que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento

31. Las familias que no aceptaron el traslado a Jardim São José II fueron obligadas a dejar sus viviendas en Vila Nova Tatetuba por orden judicial (párrafo 29 más arriba). Estos pobladores consideraron que la opción de reasentamiento, conforme a los términos y condiciones propuestos, les ocasionó un deterioro de sus condiciones de vida en todos los aspectos y, por consiguiente, incumplió la Política sobre Reasentamiento Involuntario del Banco (documento OP-710). En particular, estas familias afirmaron lo siguiente:

    a. Jardim São José II se encuentra ubicado a 16 km del centro de la ciudad, por lo que el reasentamiento de estas familias a una región periférica implicaría una reducción drástica del acceso a servicios públicos que recibían regularmente (por ejemplo, transporte, salud y educación). Además, para la mayoría de las familias su fuente de ingresos estaba relacionada o al menos facilitada por la ubicación de la comunidad (por ejemplo, recolección y venta de material reciclado, limpieza y otros servicios domésticos, etc.). Para aquellas que podrían mantener su actividad económica, el tiempo y costo del transporte entre la nueva localidad y sus empleos habrían hecho imposible continuar con dichas actividades económicas/empleos.

    b. Las casas ofrecidas no eran espaciosas ni adecuadas para alojar al número de integrantes de las familias. Con independencia de la cantidad de familiares, las unidades solo tenían un cuarto y una superficie construida de aproximadamente 30 metros cuadrados[33], lo que reproducía las condiciones precarias que tenían o, en otros casos, las empeoraba al obligar a las familias a habitar un espacio pequeño.

    c. Por el hecho de que la mayoría de los pobladores ya tenían una casa pagada en su totalidad en Vila Nova Tatetuba y, como condición del reasentamiento, tendrían que pagar por una nueva casa en Jardim São José II, de la cual no eran los dueños, la propuesta no resultaba interesante para estas familias.

32. Por otra parte, durante el desalojo (párrafo 28 más arriba), el mobiliario y otros objetos personales de las familias fueron llevados por oficiales de justicia a un depósito público. Conforme a la orden de desalojo, la Prefectura tenía la custodia de dichos bienes. Sin embargo, estas pertenencias se mezclaron y, debido a las malas condiciones del depósito, se perdieron o deterioraron. Actualmente, existen acciones judiciales en trámite contra la Prefectura, para que ésta indemnice a los pobladores por los muebles y otros bienes sustraídos y dañados. Un dictamen pericial realizado sobre los muebles en el marco de una de dichas acciones indica que los utensilios almacenados se perdieron, encontrándose sin

[32] La Prefectura suministró la lista de las 22 familias que, a su criterio, vivían originalmente en Vila Nova Tatetuba y no fueron transferidas a Jardim São José II. Esta lista se comparará con el listado de familias presentado por los Solicitantes, a fin de consolidar el público que habrá de atenderse en este caso.

[33] Véase *Construtora Massafera SQTM, Manual do Propietário, Planta Baixa* (Constructora Massafera SQTM, Manual del propietario, Plano de planta), página 3.

posibilidad de uso ni de separación e identificación de las pertenencias de cada uno de los desalojados[34]. En septiembre de 2011, el 2º Juzgado de Hacienda Pública ordenó en al menos 15 de estas acciones que el Municipio de São José dos Campos pagara a las familias afectadas una indemnización por daños morales y materiales.

33. En 2004, las familias que vivían en Vila Nova Tatetuba iniciaron una acción de usucapión del área que ocupaban contra la herencia de José Ferreira de Almeida, en la que alegan que, antes de su remoción, tenían la posesión pacífica e ininterrumpida del área. La acción aún no cuenta con una sentencia firme, y se encuentra en trámite ante el 8º Juzgado Civil de São José dos Campos[35].

34. Las familias que se negaron a trasladarse a Jardim São José II ocuparon un galpón abandonado que forma parte de las estructuras de la antigua RFFSA. Dicho galpón está ubicado entre la vía férrea y la Avenida Engenheiro Sebastião Gualberto[36], encontrándose entre el área de la antigua Vila Nova Tatetuba y la región central de São José dos Campos.

[34] Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo. Distrito judicial de São José dos Campos. 2º Juzgado de Hacienda Pública. Proceso Nº 0564886-88.2008.8.26.0577. Sentencia del 31 de agosto de 2011.

[35] La parte actora de la acción es la *Associação de Amigos e Moradores do Morro do Regaço* (Asociación de Amigos y Pobladores del Morro do Regaço), representada por el abogado Josué Lopes de Oliveira. En 2006, la acción que tramitaba ante el 1er Juzgado Civil fue asignada por dependencia al 2º Juzgado de Hacienda Pública, a cargo de la acción de demolición promovida por la Prefectura (párrafo 29 más arriba). Luego, se asignó la acción de usucapión al 8º Juzgado Civil, ya que el juez del 2º Juzgado de Hacienda Pública se declaró incompetente para entender en la causa. Véase Poder Judicial del Estado de São Paulo. Consultas de procesos de primera instancia. Jurisdicción de São José dos Campos. Octavo Juzgado Civil. Proceso Nº 0302421-95.2006.8.26.0577. Disponible en: https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/pg/show.do?processo.foro=577&processo.codigo=G1Z106HCL0000. Último acceso: 19 de diciembre de 2011.

[36] Según la Propuesta de Préstamo del PEUSJC, este eje hará la interconexión entre la futura Vía Cambuí y la Vía Norte.

Foto 9: Ubicación de Jardim São José II con relación al centro de São José dos Campos, el área de Vila Nova Tatetuba y el galpón de la RFFSA. Fuente: *Google Earth.*

35. La vía férrea de la antigua RFFSA se dio en concesión a la empresa MRS Logística, que se encarga de su operación. Sin embargo, las edificaciones y estructuras de la red no se dieron en concesión e integran hoy el patrimonio de la Unión Federal, quien habría iniciado un proceso judicial de restitución de la posesión del galpón. Mediante una decisión interlocutoria, el juez a cargo del proceso dictó una orden de desalojo contra las familias, que aún no se ha ejecutado. En la actualidad, las familias que siguen ocupando el galpón viven bajo amenaza de desalojo.

36. Las familias que continúan habitando el galpón[37] viven en pequeños espacios separados por paredes improvisadas, cuyos ambientes se comparten entre varios integrantes de la familia, independientemente de su edad o sexo (Fotos 12 y 14). Las instalaciones sanitarias originalmente existentes se comparten entre los ocupantes (Foto 15). Por otra parte, por orden del Ministerio Público, el Cuerpo de Bomberos realizó una inspección en el galpón y determinó que se trataba de un ambiente de riesgo, en razón de las precarias instalaciones eléctricas y garrafas de gas.

37. Por la proximidad del área central, muchos de los que vivían de la recolección de residuos reciclables cuando habitaban en Vila Nova Tatetuba continúan manteniendo esta actividad y almacenan los materiales también en el área del galpón para su reventa posterior (Foto 13).

[37] Otros pobladores que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento, y que decidieron dejar el galpón para vivir en residencias alquiladas, han presentado quejas sobre el valor gastado en el alquiler, el transporte y los servicios de agua y luz.

Foto 10: Galpón de la RFFSA.

Foto 11: Área lateral del galpón.

Foto 12: Interior de una de las divisiones del galpón.

Foto 13: Área de depósito de materiales reciclables.

Foto 14: Divisiones utilizadas para separar habitaciones.

Foto 15: Baños compartidos por las familias.

3.4 Situación de las familias que habitan en Jardim São José II

38. Durante la visita a Jardim São José II, el equipo de la Ombudsperson entrevistó a un gran número de pobladores, antiguos residentes de las tres comunidades mencionadas. Se comprobó que algunos de ellos estaban satisfechos con las nuevas casas en comparación con sus residencias anteriores. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados señaló que las casas tienen problemas de estructura[38]. Además, tal como lo reconoce la Prefectura, algunos terrenos presentan desniveles, lo que dificulta la reforma o ampliación de las casas.

39. Las viviendas ofrecidas a los núcleos familiares, con independencia del número de integrantes, poseían una superficie construida de aproximadamente 30 metros cuadrados, en un terreno de 175 metros cuadrados. Las casas que se entregaron son de mampostería, con un solo dormitorio, baja calidad de construcción y sin revestimientos. Algunas ya presentan mejoras y ampliaciones, aunque la mayoría todavía mantienen características constructivas precarias. Las calles están asfaltadas, pero el pavimento delante de las casas en muchos casos está destruido.

40. De acuerdo con las entrevistas, la población no parecía estar bien informada sobre los motivos para pagar las casas y los criterios utilizados para establecer los valores de las cuotas. Las personas entrevistadas cuestionaron el motivo por el que aún no tienen el título de propiedad y no pueden vender las casas. Algunas de ellas afirmaron que no pueden pagar la cuota mensual.

41. Según la Prefectura, los servicios básicos (tales como agua, electricidad, educación, salud y asistencia social) estaban en funcionamiento cuando las familias se mudaron a esta área. En Jardim São José II se construyó una unidad de la Fundación Hélio Augusto Souza (FUNDHAS)[39], orientada a la atención de niños y adolescentes, en la que se desarrolla el Programa Arte y Educación con el objetivo de contribuir a la formación integral de niños y adolescentes, y sus familias, en situación de vulnerabilidad social. El conjunto habitacional cuenta con servicios de tratamiento de aguas servidas y recolección de residuos.

42. No obstante, los pobladores alegan que el acceso a servicios públicos, como la salud y la educación, se ha tornado muy difícil, o hasta imposible, para algunas familias. La Unidad Básica de Salud (UBS), la escuela y la guardería infantil instaladas en Jardim São José II prestan servicios a otras comunidades cercanas (por ejemplo, Jardim São José I, Coqueiros y Frei Galvão) y no son suficientes para atender la demanda de la población. Por esta razón, algunas familias precisan buscar los servicios en otras localidades, por ejemplo en el barrio Santa Inês. La Defensoría Pública del Estado ha iniciado, en representación de los pobladores del conjunto habitacional, acciones judiciales contra la Prefectura a fin de garantizar el acceso de estos reclamantes a los servicios públicos de educación y salud.

[38] En su Informe de Desempeño Trimestral de abril de 2004, la Prefectura señaló la existencia de numerosas quejas sobre problemas de construcción en las casas recibidas y la persistencia de algunas situaciones identificadas en el período de inspección. Informe de Desempeño Trimestral, nota 15 más arriba, página 1.

[39] Institución sin fines de lucro, vinculada a la Prefectura Municipal, cuyo principal objetivo es atender a jóvenes de entre 6 y 18 años provenientes de clases económicas menos privilegiadas, en situación de riesgo y vulnerabilidad social.

Según la Prefectura, los servicios mencionados se mejorarán en breve, previéndose, por ejemplo, la instalación de una nueva escuela en la región.

43. Aunque el transporte público en Jardim São José II haya mejorado en los últimos meses, aún representa un desafío para los pobladores, principalmente debido al costo del pasaje, que constituye un nuevo gasto para las familias que se mudaron a esta comunidad.

44. Dado que algunas familias no pueden hacer frente a los costos de los servicios de agua y electricidad, éstos se suspenden, lo que las lleva a recurrir a instalaciones clandestinas. De hecho, en el Informe de Desempeño Trimestral de abril de 2004, la Prefectura afirma que algunos pobladores se sorprendieron por los valores exorbitantes que presentaban las cuentas [de agua y luz][40]. En el Informe Final del Proyecto, la Prefectura reconoce que el elevado costo de la electricidad es una traba a la posocupación y que se debería conceder la tarifa social para la población de bajos ingresos junto a la *Empresa Bandeirante de Energia*, a través del catastro único[41]. No obstante, la Prefectura alegó que los elevados costos de los servicios también se deben al uso inadecuado de estos recursos.

45. Con miras a la generación de empleo e ingresos, en Jardim São José II se instaló una fábrica de bloques de hormigón para su uso en la pavimentación de calles, una actividad que está orientada a la población masculina. Sin embargo, la fábrica fue cerrada tras algunos meses de funcionamiento como consecuencia de hurtos reiterados de materiales y equipos. No se ha propuesto ni implantado en el barrio ninguna otra actividad dirigida a la generación de ingresos, y tampoco existen establecimientos comerciales o de servicios, a excepción de algunos bares. En la región no se identificaron actividades económicas capaces de generar empleo e ingresos para la población residente, lo que lleva a los pobladores a desplazarse hasta la región más central de la ciudad en busca de oportunidades de trabajo. Esta distancia, que origina largos períodos de traslado y costos elevados, muchas veces torna inviable el desarrollo de actividades informales y de corta duración, que antes tenían relevancia en la composición del presupuesto familiar.

46. En este sentido, el Informe de Desempeño Trimestral de abril de 2004, inmediatamente después del reasentamiento, señalaba que se identificaron trabajadores con dificultades para mantener el vínculo laboral o con la actividad propia que desarrollaban anteriormente, lo que compromete la propia supervivencia familiar[42]. Asimismo, la Prefectura indicó que, mediante la investigación de la posocupación de Jardim São José II realizada en los meses de junio y julio de 2006, se constató que en general, la evaluación de los pobladores sobre la calidad del conjunto de acciones/servicios actuales, en comparación con el lugar de residencia anterior, se mostró positiva [por ejemplo, atención y vacantes en las escuelas, guardería infantil y puesto de salud y red de alcantarillado y

[40] Informe de Desempeño Trimestral, nota 15 más arriba, página 1. El MICI también tuvo acceso a numerosas facturas de agua y electricidad de los pobladores de Jardim São José II.

[41] Informe Final, nota 11 más arriba, página 11.

[42] Informe de Desempeño Trimestral, nota 15 más arriba, página 1.

recolección de residuos], refiriéndose las excepciones a la calidad del acceso a medios de transporte, locales comerciales y oportunidades de trabajo[43].

47. Según los representantes de la Secretaría de Vivienda, en la actualidad los pobladores de Jardim São José II son atendidos por programas de la Secretaría de Desarrollo Social, tales como la *Bolsa Auxílio Qualificação* (Subsidio por cualificación)[44]. Algunos pobladores del conjunto habitacional confirmaron su participación en este programa y otras fuentes de trabajo de la Prefectura.

4. Mapa de los actores involucrados y posiciones

48. Durante la etapa de Evaluación, se logró identificar a los actores involucrados en el caso. Con el propósito de esclarecer las posiciones de cada uno de ellos, se clasificaron como principales y secundarios. Los actores principales son aquellas personas o entidades que están directamente afectadas por el Proyecto o que tienen influencia directa en las decisiones sobre su diseño, implantación y operación, así como sus representantes legítimos. Por actores secundarios se entiende aquellas personas o entidades que no están directamente afectadas por el Proyecto, pero que han incidido o pueden incidir en el contexto, la adopción de decisiones del Proyecto o la solución de conflictos. A continuación se resumen los papeles y posiciones de los actores principales y secundarios.

4.1 Actores principales

4.1.1 Solicitantes

49. Este grupo está formado por pobladores de la antigua Vila Nova Tatetuba que no aceptaron los términos y condiciones del reasentamiento realizado por el Programa Habitar. Estas personas no se mudaron a Jardim São José II y actualmente residen en el galpón de la RFFSA o en casas alquiladas. Al ser indagados por el equipo de la Ombudsperson acerca de quiénes serían sus representantes ante el MICI, los Solicitantes identificaron en tal carácter a algunos residentes del galpón. Además, el grupo afirmó que ha contado con el apoyo y que también será representado por la *Central de Movimentos Populares* de São José dos Campos y otras organizaciones no gubernamentales. En más de una ocasión, los Solicitantes manifestaron su interés en iniciar un proceso de diálogo a través del MICI.

50. Como se mencionó anteriormente, estas familias se negaron al traslado a Jardim São José II porque consideraban que sus condiciones de vida se verían deterioradas (párrafo 4 más arriba). Sobre la base del dictamen del IPT de 2004, la acción de usucapión promovida contra el propietario del área y el hecho de que habían recibido de éste la posesión de sus casas y terrenos en la antigua Vila Nova Tatetuba (párrafos 22, 33 y 18

[43] Informe Final, párrafo 11 más arriba, páginas 8 y 9.

[44] Este programa incluye el suministro mensual de un subsidio por un valor de R$516.00, una canasta básica y vales de transporte, vinculado a la participación del beneficiario en actividades socioeducativas, cursos de capacitación o de cualificación profesional. Prefectura Municipal de São José dos Campos, Secretaría de Desarrollo Social, Servicios. Disponible en: http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_social/programa_de_desenvolvimento_comunitario.aspx. Se accedió el: 19 de diciembre de 2011.

más arriba, respectivamente), los Solicitantes demandan su reasentamiento en la zona en que se encontraba ubicada Vila Nova Tatetuba, en casas de buena calidad y tamaño adecuado para albergar a sus familias, y con una infraestructura completa.

4.1.2 Organismo ejecutor

51. El organismo ejecutor es la Prefectura Municipal de São José dos Campos, representada por la Secretaría de Vivienda, quien tuvo a su cargo la conducción del proceso de remoción de *favelas* en el municipio, iniciado en 1999. En conjunto con el Ministerio de las Ciudades y con recursos financiados por el BID, ejecutó el Proyecto *Casa da Gente*, a través del cual promovió el reasentamiento en Jardim São José II de familias que habitaban los núcleos de Caparaó, Nova Detroit y Vila Nova Tatetuba.

52. Del total de familias afectadas por la remoción de estas tres comunidades, la Prefectura alega que solo 22 no adhirieron al proyecto, y no han sido objeto de seguimiento. Según la información suministrada por la Secretaría de Vivienda, pese a los intentos de trabar contacto con los pobladores, principalmente los que viven en el galpón de la RFFSA, las familias se niegan a recibir a los funcionarios de la Prefectura.

53. En lo que atañe a Jardim São José II, la Prefectura alega que las viviendas ofrecidas son de buena calidad y que se habían puesto a disposición los equipos públicos necesarios para la población reasentada, previéndose aún la implantación de otra escuela para atender la demanda. Además, reconoce que el barrio está bastante alejado del centro, pero alega la imposibilidad de adquirir áreas más cercanas, debido al elevado precio y a otros factores asociados al mercado inmobiliario que son ajenos a su control.

54. La Prefectura se mostró dispuesta a discutir soluciones viables para la situación de las familias solicitantes y expresó su intención de formar parte del proceso de diálogo facilitado por el MICI. Con respecto al área de la antigua Vila Nova Tatetuba, la Prefectura afirma que, en función de la nueva zonificación municipal (Ley Complementaria Nº 428/2010), este terreno estaría reservado para la implantación de la Vía Cambuí y un parque municipal. Por ello, no considera posible la convivencia de las viviendas con el sistema vial propuesto y las condiciones topográficas del terreno.

4.2 Actores secundarios

4.2.1 Secretaría del Patrimonio de la Unión

55. La Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU) es el órgano responsable de la administración de los bienes de la extinta Red Ferroviaria Federal (RFFSA), incluidas las edificaciones y terrenos abandonados a lo largo de la vía férrea y que se encuentran ocupados por los pobladores de la antigua Vila Nova Tatetuba. La SPU puede ceder o vender estos inmuebles, incluso para fines de reasentamiento. Por otro lado, la zona del galpón invadida por los ocupantes es objeto de un reclamo por parte de la SPU, que promueve una acción de restitución de la posesión y la consiguiente desocupación total de la zona (párrafo 35 más arriba).

4.2.2 Ministerio de las Ciudades

56. Creado en 2003, antes del reasentamiento de las familias en Jardim São José II, el Ministerio de las Ciudades, por intermedio de la Secretaría Nacional de Vivienda y de otros organismos, reemplazó a la Secretaría Nacional de Política Urbana, vinculada al Ministerio de Planificación y Presupuesto. De esta forma, el Ministerio de las Ciudades se constituyó en la unidad coordinadora nacional del Programa Habitar, desempeñándose como entidad de enlace técnico con el Banco, responsable de velar por el cumplimiento de las condiciones y procedimientos adoptados para la implantación del Programa[45].

4.2.3 Defensoría Pública del Estado de São Paulo

57. La Defensoría Pública del Estado (Regional de São José dos Campos) ha brindado asesoramiento jurídico a los pobladores que no adhirieron al programa de reasentamiento en Jardim São José II. En particular, la DPE inició acciones de indemnización por la pérdida de los muebles y otros bienes de los pobladores de la antigua Vila Nova Tatetuba. El Defensor Público Jairo Salvador de Souza viene apoyando a las familias afectadas por la remoción y el reasentamiento desde hace muchos años, y se considera un "aliado" de los pobladores en la discusión con la Prefectura.

5. Principales resultados de la etapa de Evaluación

58. **Análisis de los hechos con base en las políticas operativas del Banco.** Según la información recopilada durante la etapa de Evaluación, a la luz de las Políticas Operativas del BID sobre Reasentamiento Involuntario (OP-710) y sobre la Mujer en el Desarrollo (OP-761)[46], la Ombudsperson observa lo siguiente:

a. Las partes discrepan sobre la situación de riesgo que afectaría el área de la antigua Vila Nova Tatetuba (párrafo 22 más arriba). De comprobarse la inexistencia del riesgo alegado u otros motivos para la remoción de las familias (por ejemplo, por tratarse de un área de preservación ambiental o en la que no está permitida la ocupación, párrafo 21 más arriba), no se habrían adoptado "todas las medidas posibles para evitar o reducir al mínimo la necesidad del reasentamiento involuntario"[47].

b. Aunque la Prefectura haya realizado un trabajo social durante la ejecución del Proyecto, las comunidades afectadas alegan que no pudieron participar de forma activa en la elaboración del plan de reasentamiento, antes de que se definiera, por ejemplo, la alternativa ofrecida a las familias que serían reasentadas[48].

c. La única opción ofrecida a los pobladores de las tres comunidades reasentadas fue la entrega condicional de una unidad habitacional en Jardim São José II, lo que no

[45] Propuesta de Préstamo, nota 2 más arriba, página 19.

[46] Esta Política fue aprobada por el Directorio Ejecutivo en 1987 y actualizada el 3 de noviembre de 2010, pasándose a denominar Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (política OP-761).

[47] Política OP-710, punto III.1.

[48] Política OP-710, puntos IV.2.ii y V.2.

garantizaba el mantenimiento o la mejora de las condiciones de vida de la población afectada por el Proyecto (OP-710, puntos III.2.a y V.3). Esta situación afectaría de manera especial a las mujeres reasentadas, debido a la falta de oportunidades de trabajo en el lugar del reasentamiento, así como las dificultades impuestas al mantenimiento de su trabajo anterior o la búsqueda de una nueva actividad laboral provocadas por la distancia respecto de la región central de la ciudad y por la falta de vacantes para sus hijos en las guarderías y escuelas de Jardim São José II[49].

d. Las familias que viven en el galpón de la antigua RFFSA alegan haber padecido un deterioro de sus condiciones de vida y, hasta el presente, tampoco han recibido compensación alguna por la pérdida de sus casas, muebles y otros objetos personales[50].

59. **Acciones judiciales**. El Mecanismo recibió información sobre las acciones judiciales promovidas por los Solicitantes que tendrían relación con el presente caso y que serían importantes para el desarrollo de la Fase de Consulta. Basándose en el principio de no intervención, la Ombudsperson examinó estas causas judiciales para determinar (i) si había identidad de sujetos y de objeto entre dichas acciones y la Solicitud presentada al MICI; y (ii) el momento procesal en que se encuentran, conforme a la política del MICI.

60. La ***acción de usucapión*** que pretende la adquisición de la propiedad del área de Vila Nova Tatetuba está impulsada por la Asociación de Amigos y Pobladores del Morro do Regaço contra la herencia de José Ferreira de Almeida. La acción fue iniciada en 2004 y aún se encuentra en primera instancia, sin perspectivas de dictado de la sentencia. Sin embargo, los sujetos procesales no coinciden con las partes del presente caso y, a pesar del tiempo transcurrido desde el inicio de la acción, todavía no existe ninguna decisión que pueda influir directamente en el proceso de diálogo.

61. Además de la acción de usucapión, los Solicitantes iniciaron ***acciones indemnizatorias*** contra el Municipio de São José dos Campos por la pérdida de los muebles y otros bienes (párrafo 32 más arriba). En este proceso, las partes procesales son idénticas a los actores del presente caso. El objeto de las acciones, es decir, una indemnización por parte de la Prefectura por los bienes muebles perdidos, forma parte del objeto de la Solicitud (párrafo 4 más arriba). Tras dictarse la sentencia de primera instancia a favor de los pobladores, la Prefectura presentó un recurso y el proceso se encuentra actualmente en segunda instancia. Por lo tanto, la Ombudsperson considera que los resultados de esta acción podrán interferir directamente en la discusión y decisión de propuestas sobre la compensación por los muebles, de acuerdo con lo requerido por los Solicitantes. No obstante, durante la Fase de Consulta, el MICI dará seguimiento a este tema a fin de determinar el curso de acción más adecuado para evitar que el proceso de diálogo interfiera en esta causa judicial y viceversa.

62. **Deterioro de la confianza entre las partes**. Existe un notable deterioro entre las partes, en particular entre la Prefectura y algunos representantes de los movimientos populares.

[49] Política OP-710, puntos V.1, V.2 y V.3, y política OP-761, punto 5.

[50] Política OP-710, puntos III.2.a y V.3.

Esta desconfianza se origina en antiguas tensiones, no relacionadas solamente con la ejecución del Programa Habitar. Durante las próximas etapas de la Fase de Consulta, el equipo de la Ombudsperson trabajará para reconstruir los canales de comunicación y la confianza entre las partes.

6. Conclusión

63. Existe una oportunidad para que las partes busquen alternativas de solución a las preocupaciones expresadas en la Solicitud. Los actores principales del caso confirmaron su disposición a participar en un proceso de diálogo auspiciado por el Mecanismo. Los Solicitantes presentaron los temas que desean tratar durante dicho proceso de diálogo y propuestas para solucionar los problemas expuestos en la Solicitud. El equipo de la Ombudsperson someterá estos temas a la consideración de la Prefectura en el curso de las actividades de elaboración de la agenda de diálogo. Tales asuntos se discutirán en forma detallada entre las partes en las próximas etapas de la Fase de Consulta. A su vez, la Prefectura se encuentra dispuesta al diálogo con una clara voluntad de buscar una solución viable y adecuada para este caso.

7. Próximos pasos

64. Una vez finalizada la etapa de Evaluación, la Ombudsperson dará seguimiento a la Fase de Consulta, iniciando la etapa de preparación para el diálogo, cuyas actividades incluyen, entre otras: (i) la confirmación de la voluntad de las partes para iniciar un proceso de diálogo y búsqueda de soluciones; (ii) la reconstrucción de los canales de comunicación entre las partes; (iii) la confirmación de los representantes que participarán en el proceso de diálogo; (iv) el diseño participativo de las actividades de intercambio de información, metodología y reglas de diálogo; (v) la facilitación del diálogo orientado a la búsqueda de soluciones; y (vi) el diseño participativo del seguimiento de los eventuales acuerdos.

65. El Mecanismo establecerá contacto con los actores principales para que ratifiquen a las personas que los representarán en la mesa de diálogo. Además, el MICI se contactará con los actores secundarios para invitarlos a formar parte del proceso de diálogo. Los representantes que participarán en la mesa de diálogo tendrán, idealmente, las siguientes características:

a. *Representación directa de las partes y de todas sus posiciones*. En el caso de los Solicitantes, se priorizarán los puntos de vista y las decisiones adoptadas por las familias afectadas por el Proyecto.

b. *Capacidad de tomar decisiones o de acceso directo a las personas que pueden tomar decisiones*. Con el objeto de llevar adelante un diálogo más robusto entre las partes, que facilite la búsqueda de soluciones, es mejor que los actores que conformen la mesa de diálogo tengan el poder de tomar decisiones, acceso directo a los tomadores de decisiones o puedan activar procesos ágiles de toma de decisiones por sus representados.

c. *Grupo compacto y multidisciplinario*. Con base en el respeto de los procesos internos de toma de decisiones de cada grupo y la selección de sus representantes, la mesa de

diálogo estará conformada por el menor número posible de personas, que mantengan las características e integridad necesarias para la búsqueda efectiva de soluciones.

66. Después de que las partes, de manera participativa y con la facilitación del Mecanismo, hayan diseñado la metodología y las reglas del proceso de diálogo, hayan recibido la información necesaria para la toma de decisiones y hayan acordado los instrumentos que facilitarán este proceso, el diálogo proseguirá de acuerdo con las instrucciones establecidas por las partes y podrá comprender una o más sesiones.

67. Cuando se dé por concluido el diálogo, las partes decidirán en forma conjunta sobre el seguimiento del o de los eventuales acuerdos alcanzados, identificando, entre otros aspectos, un plan y modalidades de seguimiento, así como los responsables por esta actividad.