

Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad

Evaniza Rodrigues y Benedito Roberto Barbosa

Con la reanudación del proceso democrático a partir de la década de 1980, la presencia de los movimientos de lucha por la vivienda en el escenario de las luchas sociales en Brasil se convirtió en uno de los factores fundamentales para afrontar la cuestión urbana, actuando en el desarrollo de propuestas y de reivindicaciones ante los poderes públicos, en acciones directas y ocupación de inmuebles, en la resistencia a los desalojos y a las restituciones de la tenencia, o como uno de los agentes participantes de los nuevos programas habitacionales.

En la actualidad, hablar de programas o de políticas habitacionales eficientes requiere necesariamente la presentación de propuestas en las que la población participe y tenga un papel decisivo en su definición e implantación. Quizás sea esta la gran conquista de esos movimientos, nacidos a partir de la base y de necesidades concretas, en el meollo del resurgir de los movimientos populares en el período final de la Dictadura.

De hecho, a pesar de la represión de los movimientos populares en los años duros de la Dictadura, los movimientos de vecinos de parcelaciones irregulares y el Movimiento de Defensa de los Habitantes de las Favelas (este de carácter nacional) actuaban ya desde mediados de la década de 1970. En esa época, en que Brasil vivió un proceso de expansión de las periferias acompañado de serios problemas urbanos, apareció una infinidad de movimientos espontáneos que, con el apoyo de la Iglesia católica, de profesionales y entidades comprometidas o de otros movimientos populares, se articularon en el barrio, en la favela y en determinadas regiones de las ciudades para luchar por mejores condiciones de vida.

Numerosas y grandes ocupaciones de tierra en las periferias de las metrópolis impulsaron a las organizaciones que, con el tiempo, establecieron una conexión entre las reivindicaciones puntuales y específicas y las agendas más amplias vinculadas al derecho a la ciudad. La necesidad y el deseo de coordinación a nivel nacional surgen a medida que se profundiza la crítica a la política habitacional oficial del gobierno federal, marcada en esa época por la exclusión de las familias más pobres y por la dificultad de acceso a sus recursos.



En ese sentido, a partir de 1988, en la iniciativa de las denominadas «Caravanas a Brasilia», esos grupos se manifestaron en la capital brasileña y reunieron movimientos para realizar acciones conjuntas. En 1990, con el I Seminario Nacional de Vivienda Popular, realizado por el Consejo Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), en São Paulo, en el que participaron grupos de todas las regiones, se inicia una coordinación nacional y la movilización por el proyecto de ley de iniciativa popular del Fondo Nacional de Vivienda Popular.



Igualmente, a partir de finales de la década de 1980, se celebraron elecciones en administraciones municipales democráticas y populares en varios puntos del país. Ese factor, sumado a los cambios en el rol de los municipios que, a partir de la nueva constitución de 1988, cobraron una mayor importancia en la dirección de las políticas sociales y en particular de vivienda, les trajo a los movimientos un nuevo frente de lucha, pues pasaron a actuar en colaboración con el poder local. Ese cambio, lejos de superar los conflictos, otorga una nueva lógica a las luchas sociales. Esos movimientos se sumaron al movimiento de la reforma urbana, que se había formado previamente, en la elaboración, movilización y presión por la enmienda popular de la reforma urbana en el proceso constituyente. Además, pasaron a actuar en los programas de creación de viviendas, al mismo tiempo que mantuvieron y hasta incrementaron la presión sobre los ayuntamientos.

De todo ese proceso surgen en los años noventa el Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda (MNLV, según sus siglas en portugués) y la Unión Nacional por la Vivienda Popular (UNVP), que refuerzan la agenda específica de la vivienda popular. Además de estos, la agenda del movimiento comunitario es sistematizada por la Confederación Nacional de Asociaciones de Vecinos (CONAV), fundada en enero de 1982, que agregaba desde entonces una gran heterogeneidad de entidades afiliadas —prestatarios, asociaciones de vecinos de barrios periféricos y movimientos de sintechos—. En 1993 se funda la Central de los Movimientos Populares (CMP), que buscó coordinar a diferentes movimientos populares urbanos. A partir de entonces existen cuatro movimientos populares nacionales vinculados a la lucha por la vivienda: CMP, CONAV, MNLV y UNVP.

Esos cuatro movimientos participan en el Foro Nacional de la Reforma Urbana, articulando la lucha por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. A esas entidades nacionales se les suman un sinnúmero de movimientos de carácter local o regional que actúan cotidianamente en las luchas por la vivienda. Las entidades nacionales enarbolan diversas banderas comunes, aunque presenten formas de organización y propuestas diferenciadas. Dichas entidades presentaron conjuntamente el primer Proyecto de Iniciativa Popular de Brasil en torno a la creación del Fondo y del Consejo Nacional de Vivienda de Interés Popular, tras recoger más de un millón de firmas, aprobada en 2005 por el Congreso Nacional y sancionada por el presidente Lula en 2006. Dicha propuesta tuvo tal repercusión que en la actualidad hay movimientos de diversos países de Latinoamérica que cuentan con iniciativas de la misma naturaleza.

A partir de 2001 se estableció una colaboración más estable entre esas entidades, lo cual garantizó su protagonismo en las principales agendas de la reforma urbana en Brasil. Esta articulación se manifiesta también en las conferencias nacionales de las ciudades, realizadas cada dos años a partir de 2003. Mediante la elaboración de una estrategia y una agenda común, las entidades nacionales de lucha por la vivienda han conseguido elegir a los consejeros que representan al segmento de los movimientos populares en el Consejo Nacional de las Ciudades.

La lucha por el Estatuto de la Ciudad

Si hay algo que bloquea el avance de la reforma urbana en Brasil es la enorme concentración de tierra urbana y la fuerza que la propiedad privada tiene en un modelo de ciudad excluyente y concentrador de riquezas y bienes.

El capítulo de la política urbana fue un intento de establecer en la Constitución de 1988, a través de los artículos 182 y 183, algunos límites al derecho de propiedad.

En nuestra opinión, los conflictos que se dieron entre el derecho absoluto de propiedad y la necesidad de que ésta cumpla su función social nunca se han resuelto de verdad y registran un franco recrudescimiento en nuestras ciudades. Prueba de ello es que los artículos 182 y 183 de la Constitución sólo se regularon en 2001, con el Estatuto de la Ciudad, tras más de 13 años de luchas y movilizaciones del Foro Nacional de la Reforma Urbana y de otro enorme conjunto de organizaciones por todo Brasil.

La lucha por la implementación del Estatuto

Tras su aprobación, se intensificó el proceso de apropiación y difusión del contenido del Estatuto de la Ciudad por parte de los diversos movimientos populares, así como por los demás segmentos sociales. Independientemente del nivel de conocimiento y de comprensión de la complejidad de su contenido, el Estatuto de la Ciudad pasa a verse inmediatamente como una victoria de la lucha del movimiento por la reforma urbana, una conquista que resulta de los muchos años de movilización y presión.

No obstante, la ley tiene que ser efectivamente implementada, y para ello el Foro Nacional por la Reforma Urbana, muchas universidades, ONG y movimientos realizaron un sinnúmero de cursos de capacitación sobre el contenido del Estatuto de la Ciudad. En dichos cursos no se divulgaba la ley de forma neutra, sino que se presentaba con una perspectiva específica: la de la reforma urbana, del derecho a la ciudad y de la democratización de la tierra y de la propiedad urbana. Esos cursos respondían a la necesidad de capacitar y de que los instrumentos del Estatuto de la Ciudad se volvieran algo común para la población, como un elemento no de una política disociada de la realidad concreta, sino del día a día de las comunidades, y especialmente como instrumento para la transformación social que afecta a la vida cotidiana.

Más que sus instrumentos, fueron los tres principios del Estatuto de la Ciudad —cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización; y la gestión democrática de la ciudad— los que llevaron un mensaje movilizador a los movimientos para su defensa y para presionar al poder público municipal para su implementación.

Otro punto que hay que subrayar es que, a partir de su aprobación, la implementación del Estatuto de la Ciudad pasa a ser una bandera constante en las movilizaciones de los movimientos nacionales y de sus bases locales. Ya sea de manera más amplia o como justificación para reivindicaciones puntuales, el Estatuto de la Ciudad es reivindicado y exigido ante las autoridades públicas en todos los niveles de gobierno.

La «Carta por la implementación del Estatuto de la Ciudad», aprobada en el Encuentro Nacional por el Derecho a la Ciudad en Río de Janeiro, en julio de 2002, con la participación de diversos movimientos populares y de los demás segmentos sociales, se convierte en un documento de orientación para los distintos actores sobre esa ley y, al mismo tiempo, en un manifiesto político que contiene los principios del movimiento por la reforma urbana.



Elaboración e implementación de los planes directores

La exigencia del Estatuto de la Ciudad de elaborar planes directores municipales, así como la definición de un plazo para ello, desencadenó un gran proceso de movilización también entre los movimientos populares. El concepto de «plan director participativo» pasó a centrar las discusiones y presiones sobre los poderes ejecutivos municipales.

La primera batalla que había que librar fue, en la mayoría de las ciudades, precisamente la cuestión de la participación de la sociedad. Argumentos autoritarios o tecnocráticos ponían en tela de juicio la capacidad de la población para participar en la elaboración de los planes. La tradición de planes directores hechos por especialistas, en general por consultoras contratadas y sin ningún diálogo con la ciudad, continúa permeando actualmente a las prácticas de planificación. Tampoco existía un consenso o una norma para evaluar qué podía calificarse como «participativo» y qué no. La edición de la resolución 25 del Consejo de las Ciudades¹, en marzo de 2005, dio una definición mejor sobre el proceso participativo, con orientaciones para llevarlo a cabo.

Sin embargo, se produjeron un sinnúmero de conflictos en los municipios sobre la cuestión de la participación. A través de presiones, manifiestos y también demandas ante el ministerio público y la justicia, los movimientos, en colaboración con otros segmentos, exigieron participar no sólo en las audiencias públicas, sino en todo el proceso de elaboración. Fueron batallas de meses y algunas consiguieron interrumpir o alterar el proceso y garantizar algún cambio en favor de la sociedad. En diversas ciudades, una serie de acciones civiles y representaciones en el ministerio público, en las defensorías públicas y movilizaciones del pueblo en las cámaras municipales y ayuntamientos, que cuestionaban la forma de elaborar los planes directores y también su contenido tras su aprobación.

Fue el caso de Salvador de Bahía, donde todo el proceso fue conturbado y puesto en tela de juicio por la sociedad, tanto durante su aprobación como tras ella. El ministerio público llegó a suspender la tramitación del plan, que después fue retomada. Otras capitales, como Fortaleza (estado de Ceará), Rio de Janeiro, Curitiba (Paraná), São Luis (Maranhão), además de la revisión del plan director estratégico de São Paulo, vieron cómo sus planes sufrían demandas judiciales por no cumplir la exigencia de la participación popular. En São Paulo, el denominado Frente en Defensa del Plan Director Estratégico intenta bloquear la iniciativa del alcalde Gilberto Kassab (del partido Demócratas) y de la cámara municipal para revisar el plan en beneficio del capital inmobiliario de la ciudad.

Una vez que se conquistaba algún canal de participación, se trataba de ocuparlo, presentando propuestas de interés para los movimientos populares. Muchas veces, la lucha por conquistar espacios participativos fue más difícil que la propia lucha por la aprobación de propuestas concretas.

Otra disputa que se dio en muchos municipios fue la del lenguaje utilizado en las discusiones de los planes directores. Un proceso de participación requiere el uso de un lenguaje y de mecanismos que la favorezcan. En ese sentido, al tiempo que luchaban por traducir los planes a un lenguaje más accesible, subrayando sus aspectos centrales, los líderes populares se esforzaban por apropiarse de conceptos más técnicos, sin por ello perder su perspectiva política.



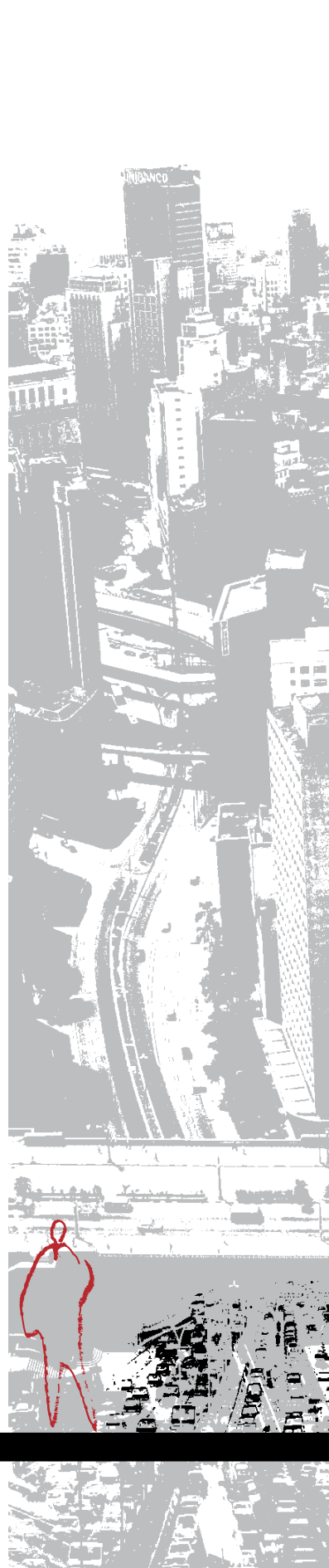
1. La resolución 25, de 18 de marzo de 2005, emite orientaciones y recomendaciones a los municipios sobre la coordinación compartida con la sociedad, la celebración de audiencias públicas y de un calendario discusión.

Ciertamente, uno de los temas que más movilizó a los movimientos en la elaboración de los planes directores fue la definición y demarcación de zonas especiales de interés social (ZEIS). Se aglutinaron esfuerzos colectivos para listar y demarcar esas áreas. En el caso de las ZEIS ya ocupadas por favelas y otros tipos de asentamientos precarios, la preocupación era «no dejar a nadie fuera», pues la demarcación del área como ZEIS refuerza la noción de seguridad de la tenencia, aunque no la garantice explícitamente. En el caso de la definición y demarcación de las ZEIS en áreas vacías, para destinarlas a viviendas populares, surgieron muchas más dificultades. La primera de ellas fue la propia definición de sus parámetros, como el grupo de ingresos al que había que atender, sus posibles usos, el tamaño del lote o de la vivienda, etc., así como respecto a la demarcación de los lotes en plantas. Muchas veces el plan previó el instrumento, pero no demarcó áreas para su aplicación, con lo que lo dejaba sin efecto. En otros casos, el poder público subestimó la cantidad de ZEIS necesarias y no demarcó aquellas que presentaban mayores conflictos con intereses económicos. Un buen ejemplo de excepción a esa regla se dio en el municipio de Taboão da Serra, en el estado de São Paulo, donde la cantidad de metros cuadrados demarcados como ZEIS fue proporcional a la magnitud del déficit habitacional de la ciudad, con el objetivo de saldarlo completamente.

En contra de la lógica de la expulsión de la población más pobre hacia las periferias de las ciudades, algunos municipios demarcaron ZEIS en áreas centrales, una experiencia conjugada con la lucha de los movimientos por viviendas en los centros y con un sinfín de procesos de ocupación de inmuebles vacíos o abandonados, públicos y privados.

Otro punto conflictivo se dio en la definición de grandes proyectos urbanos, la ampliación de carreteras, operaciones urbanas, proyectos de reubicación en áreas donde se encuentran asentamientos populares o próximas a ellos. La lógica de la exclusión se demuestra más perversa en este caso, pues los poderes públicos «permitieron» la ocupación, con su omisión o connivencia, mientras no había intereses del capital inmobiliario y la zona se consideraba degradada. Al «mejorar» la zona, se expulsa a esa población de forma violenta, por las acciones de restitución de la tenencia, con medidas administrativas, o de forma tácita, mediante el encarecimiento de los alquileres y del costo de la vida. En unos pocos y ejemplares casos se conquistó la permanencia de la población en el lugar. En esos casos, la movilización y la organización de la comunidad fueron fundamentales para que los instrumentos jurídicos fueran efectivamente aplicados.

También es posible constatar la participación de los movimientos en temas que, a primera vista, no interfieren directamente en la lucha específica por la vivienda, sino por la ciudad como un todo o por alguna parte de la ciudad en especial. Es el caso de la lucha contra la verticalización de los paseos marítimos de las ciudades costeras, un punto de conflicto entre la especulación inmobiliaria asociada a las grandes constructoras y los movimientos sociales urbanos. Esos intereses vuelven a enfrentarse en la definición de la zonificación, del potencial constructivo, de la planta, donde a menudo los movimientos populares asumen también en su agenda la democratización de la ciudad.



En esos y en una infinidad de otros casos se ha dado la colaboración entre movimientos populares y entidades profesionales, ONG de carácter urbano, entidades ambientalistas, iglesias y entidades de sectores sociales de clase media para actuar conjuntamente en las discusiones del plan director, formulando propuestas y conquistando el rol de interlocutores ante los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación de los planes directores.

En cambio, la relación con el poder legislativo municipal ha sido más conflictiva. Permeados por intereses puntuales, los planes directores que se discutieron y consensuaron con el Poder Ejecutivo, acaban casi siempre recibiendo enmiendas que, cuando no alteran los conceptos básicos del plan, introducen alteraciones específicas que trastocan su implementación y generan innumerables conflictos en el proceso de aprobación.

Al respecto cabe destacar también que en septiembre del 2004 el Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades crearon mediante la resolución n.º 15 «una Campaña Nacional de Sensibilización y Movilización para elaborar e implementar los planes directores participativos, con el objetivo de construir ciudades incluyentes, democráticas y sostenibles», con los siguientes ejes:

Inclusión territorial: garantizar a los pobres el acceso a la tierra urbanizada y bien localizada, asegurando también la tenencia segura e inequívoca de la vivienda de las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos;

Gestión democrática: ofrecer instrumentos que garanticen la participación efectiva de quienes viven y construyen la ciudad en las decisiones y en la implementación del plan; y

Justicia social: distribución más justa de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

Dicha campaña, lanzada en 2005, fue coordinada por instituciones integrantes del Consejo de las Ciudades y de núcleos de los estados. El trabajo de movilización, capacitación, seguimiento, formación de multiplicadores y divulgación corrió a cargo de los núcleos de los estados, compuestos también por los segmentos integrantes del Consejo de las Ciudades. Una de las grandes preocupaciones de esa campaña fue extender la discusión del Estatuto de la Ciudad a los municipios fuera de los circuitos tradicionales de discusión de las regiones metropolitanas.

Las entidades de los movimientos populares participaron intensamente en la campaña, la coordinación nacional y en los núcleos de los estados, y fueron protagonistas en varios de ellos. Para los movimientos, el objetivo era también romper la cultura que veían los planes como algo técnico y dissociado de las luchas cotidianas, además de insistir, ante los poderes ejecutivos y legislativos municipales, sobre la obligatoriedad de los procesos participativos.

Sin embargo, la implementación de esos mismos planes ha resultado más compleja. Lejos de cumplir la meta de que el plan director sea un orientador del crecimiento y de las inversiones en la ciudad, muchos de ellos fueron abandonados nada más ser implantados. En muchos casos, el plan exige la regulación mediante una ley específica de los instrumentos aprobados, lo cual demanda una nueva batalla en el ámbito legislativo. En otros casos, aun disponiendo de los instrumentos aprobados y listos para ser implementados, el Ejecutivo municipal simplemente no los utiliza. Los cambios de gobierno también han interferido en su aplicación, debido tanto a los diferentes intereses que se alternan como a las presiones por cambios puntuales, como la ampliación de la zona urbana, que muchas veces desvirtúan los objetivos aprobados.





La dificultad de implementación de los planes acaba a menudo frustrando aquellos movimientos que participaron en la lucha y presionaron a favor de la aprobación de propuestas, pero no consiguieron ver los resultados concretos de los instrumentos, lo cual condujo a poner en tela de juicio su eficacia y al desánimo de algunos líderes.

Esto muestra que es muy importante construir mecanismos de participación y seguimiento de la ejecución de los planes. Los movimientos han luchado por la creación de consejos municipales de la ciudad, pero han de hacerle frente a la resistencia para su creación y a la fragmentación y falta de marco jurídico específico. Algunos municipios crearon consejos de vivienda (exigencia de la Ley n.º 11.124 de 2005²), un consejo de política urbana, un consejo de transporte, consejos de medio ambiente, etc., pero en general estas instancias no colaboran entre sí, poniendo de manifiesto la ausencia de una mirada más integradora sobre la ciudad. La fragmentación de las instancias de participación refleja la fragmentación de las políticas y también de los intereses involucrados en la construcción de las ciudades.

Regularización de la tierra

Si vemos una foto de un barrio de la periferia de una de nuestras grandes ciudades sin un rótulo que indique de qué lugar se trata, podemos pensar que se trata de cualquier otra ciudad brasileña. La cara amarga de la segregación de nuestras periferias es literalmente la misma en todas las metrópolis, y en todas las ciudades, donde las casas de ladrillos sin revocar o de madera dan un aspecto rojizo, creando un auténtico mosaico de casas y barracas que se apiñan a las orillas de los ríos y en las laderas de las favelas o se extienden por territorios enormes.

A esas personas les quedan las «sobras» de las ciudades. Son territorios abandonados por los poderes públicos, o marcados por un fuerte clientelismo, en que los servicios sólo llegan con mucha presión social. No hay escuelas, guarderías, transporte de calidad, espacios de ocio, etc. Agepê, un cantante de música popular de Brasil, retrató esta dura realidad en una canción que reza: «Vivo donde no vive nadie, donde no pasa nadie, donde nadie logra vivir...».

El Estatuto de la Ciudad, con sus instrumentos de regulación de la tierra y con la medida provisional 2220/2001, es un marco positivo en la lucha contra esa dura realidad. Esas herramientas por sí solas no inducen a ningún cambio de paradigma, pero abren posibilidades que no existían antes para garantizar la seguridad de la tenencia.

2. La Ley 11.124/05, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, exige la formación de un consejo municipal habitacional o similar para integrarse en el municipio y pueda recibir recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. Este sistema está todavía en fase de implantación.

El artículo nueve del Estatuto de la Ciudad establece que: «Quien posea como propia un área o edificación urbana de hasta 250 metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y que la use como vivienda suya o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural». Y la medida provisional 2220/01 dice en su artículo primero: «Quien hasta el 30 de junio de 2001 posea como propio, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, hasta 250 metros cuadrados de un inmueble público situado en un área urbana, y que lo use como vivienda suya o de su familia, tiene derecho a la concesión de uso especial para fines de vivienda respecto al bien objeto de la tenencia, siempre y cuando no sea propietario o concesionario, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural».

Esos instrumentos jurídicos, la usucapión y la concesión de uso especial para fines de vivienda, se refieren a un derecho de los ciudadanos, que pueden reivindicar de forma individual o colectiva, a iniciativa del inquilino, de la asociación de vecinos o de los poderes públicos. Ese movimiento en busca del derecho exige organización, capacidad de presión, apoyo técnico jurídico y social y, a menudo, recursos económicos. Al respecto, con excepción de algunas excelentes iniciativas, las acciones que buscan el acceso a la vivienda y a la seguridad de la tenencia mediante la regularización de la tierra, continúan patinando ante a los millones de personas que viven en favelas y parcelaciones populares esparcidas por todos los rincones del país.

¿Supone eso una razón para el desánimo? Evidentemente no, pues existen innegables avances y los marcos reguladores van evolucionando en la medida de las dificultades, y no hay duda de que a partir de la regulación del Estatuto de la Ciudad se planteará cada vez más en el orden del día la necesidad de superar este enorme desafío.

La 4.^a Conferencia Nacional de las Ciudades reflexionará al respecto en su bloque temático 2, sobre «La aplicación del Estatuto de la Ciudad y de los planes directores y la función social de la propiedad del suelo urbano» (texto base de la 4.^a Conferencia de las Ciudades).

Hay que resaltar que el Consejo Nacional de las Ciudades, al firmar este bloque temático, propone un amplio debate nacional sobre la eficacia de las herramientas, una reflexión sobre nuestro marco regulador actual y su capacidad (o incapacidad) para garantizar la función social de la propiedad y mejorar, de hecho, la vida de los pobres en las ciudades.

Desde esta perspectiva, no se trata de garantizar simplemente un título de propiedad o de tenencia de la vivienda, sino un cambio efectivo en las precarias condiciones de vida en esos territorios. Resulta evidente que un «documento» para quien vive con miedo de ser desalojado en cualquier momento es fundamental, pero, el propio Estatuto de la Ciudad en su artículo 39 apunta a algo más, al decir que: «La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desarrollo de las actividades económicas, respetando las directrices previstas en el art. 2.º de esta ley».



La lucha contra los desalojos

La pregunta que planteamos aquí es la siguiente: ¿por qué, a pesar de tantas conquistas en los marcos regulatorios, el poder y la fuerza de la propiedad privada permanecen intocables?

El Poder Judicial, así como el Estado con su poder de policía, actúan con toda su energía para garantizar el derecho de propiedad. La cantidad de conflictos urbanos de tierras por todos los rincones de Brasil pone al descubierto la manera impúdica y predatoria en que actúan los especuladores inmobiliarios, golpeando fuerte en la defensa de sus propios intereses. Se podría decir que los frenos puestos al derecho de propiedad no han bastado para parar la locomotora del capital inmobiliario.

Con la vuelta del ciclo de inversiones públicas en las ciudades brasileñas, observamos que se da una sobrevalorización de la tierra urbana que trae consigo un aumento de los conflictos por la tierra. Tales inversiones, cuya necesidad se antoja en ocasiones cuestionable, son la alegría de los sectores inmobiliarios, que se benefician de forma directa o indirecta de ese proceso de valorización de la tierra urbana.

El Estatuto de la Ciudad establece un conjunto de garantías para proteger o prevenir de cierta forma que tales acciones del capital especulativo afecten a las comunidades amenazadas. Sin embargo, en una situación de conflicto, ha sido difícil que «la ley» se pusiera del lado de estos grupos más debilitados y excluidos. Bien al contrario, lo que hemos visto es una actuación generalizada del poder público y de los dueños del capital para criminalizar a tales comunidades. A menudo lo que sucede es que cuando el conflicto se hace público, los ocupantes ya han perdido su vivienda, o han sido violentamente desplazados, incluso con la connivencia, complacencia o hasta la participación del poder público.

Brasil, más allá de las garantías y directrices establecidas en el Estatuto de la Ciudad, en su artículo segundo, es también signatario de una serie de tratados internacionales en torno al derecho a la vivienda:

Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que garantice salud y bienestar, en particular la vivienda.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho fundamental de toda persona a tener una vivienda adecuada y a estar protegida contra los desalojos forzados;

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de 1989.



Brasil es un Estado Parte de todos esos instrumentos legales internacionales, con lo que tales tratados forman parte del marco normativo nacional.

El Foro Nacional de Reforma Urbana estableció en su Manifiesto del Encuentro sobre la Prevención de los Desalojos, en Recife, que ese tipo de práctica representa «un problema creciente y sus consecuencias desencadenan una serie de violaciones que no respetan la dignidad ni los derechos humanos. Son causadas por el modelo neoliberal de desarrollo económico excluyente, que produce una alta concentración de tierra y de renta y favorece a los detentores de la propiedad en el campo y en la ciudad. La tierra, en lugar de cumplir su función social, sirve al mercado, destinándose a la especulación inmobiliaria, al mantenimiento de latifundios y a la implementación de grandes emprendimientos» (Manifiesto de Recife del FNRU 14/06/2006).

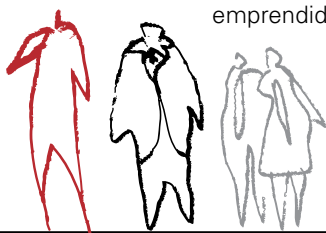
En ese mismo sentido, el Consejo Nacional de las Ciudades acogió las deliberaciones de la 3.ª Conferencia Nacional de las Ciudades y aprobó la creación del Grupo de Trabajo sobre Conflictos, con el objetivo de delinear una política nacional para luchar contra los conflictos de la tierra que, si se suman a los instrumentos establecidos por el Estatuto de la Ciudad, puedan fortalecer las redes de protección a las comunidades amenazadas.

De hecho, la apropiación del Estatuto de la Ciudad por los movimientos populares se pone de manifiesto en las situaciones de conflicto de tierras urbanas. En los casos de restitución de la tenencia de las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos, esa ley pasó a formar parte de los argumentos contrarios al desalojo, tanto en las peticiones judiciales, como en los manifiestos, en las cartas abiertas y en el propio discurso de los líderes³.

Conferencia y Consejo Nacional de las Ciudades: espacios de construcción colectiva

En 2009, el concepto de gestión democrática, con la creación de espacios institucionalizados y permanentes de participación y control social, pasa a ser uno de los principales puntos en las listas de reivindicaciones de los movimientos populares en los tres niveles de gobierno.

Previsto en la MP 2220/01, aunque no implementado hasta 2003, el Consejo Nacional de Política Urbana, que se convertirá en el Consejo Nacional de las Ciudades, es el instrumento de control social y participación con mayor repercusión, fruto igualmente del proceso de lucha por la gestión democrática emprendida en la batalla por el Estatuto de la Ciudad.



3. Ejemplos: «El Estatuto de la Ciudad, Ley 10.257/01, instrumentalizó al Poder Público para actuar en áreas de conflicto y promover la regularización de la tierra con eficiencia, rozando viejos dilemas, como la falta de dinero para la expropiación o la regularización de ocupaciones consolidadas» (Manifiesto por una Curitiba y un Paraná libres de desalojos forzados, de 13/11/2005, firmado por 30 movimientos populares y ONG). «Es responsabilidad del Estado proteger el derecho a la Vivienda y la garantía de que los desalojos no se lleven a término, mediante el uso de los instrumentos jurídicos y políticos existentes en el Estatuto de la Ciudad, para que se garantice la función social de la propiedad». (Carta sobre la violación del derecho a la vivienda de 400 familias de la Favela do Sapo, São Paulo, enviada por el COHRE al alcalde de la ciudad de São Paulo, en julio de 2009).

Los movimientos apostaron por la construcción del Consejo y también de las Conferencias Nacionales de las Ciudades⁴ como espacio institucional de interlocución. No obstante, eso no significó abandonar las mesas de negociación directa con los gobiernos ni los instrumentos de presión popular y reivindicación. Los movimientos populares cuentan con el mayor número de participantes en el Consejo y su articulación con los demás sectores de la sociedad ha garantizado el protagonismo de sus propuestas.

A partir del proceso de las conferencias nacionales, se multiplicaron la presión y las iniciativas de constitución de espacios participativos en los estados y municipios. Cabe citar que más de 4.000 municipios y todos los estados y el distrito Federal participaron en la 1.ª Conferencia Nacional de las Ciudades.

Las Conferencias Nacionales de las Ciudades han supuesto un espacio de construcción y de reafirmación de la agenda de la reforma urbana. Sin embargo, no existe un mecanismo institucional que garantice que las acciones acordadas tanto en las Conferencias como en el Consejo sean acatadas por el gobierno en la definición de las políticas.

Además, hasta la fecha no se ha resuelto el dilema entre la creación de consejos sectoriales (vivienda, saneamiento, movilidad, política urbana) y la creación del Consejo de la Ciudad, que integre las cuestiones sectoriales. A pesar de que las tres conferencias nacionales en las ciudades han reafirmado la construcción de los consejos de las ciudades en los tres niveles de gobierno, todavía son pocos los estados que los han creado e integrado en las políticas sectoriales. Esa situación se vio aún más alterada con la aprobación de la ley que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Ley n.º 11.124/2007), que determinó que, para formar parte del sistema, los estados y municipios deberían crear consejos de vivienda.

La cuestión se agrava si tenemos en cuenta que hasta la fecha los instrumentos del Consejo y la Conferencia carecen de un marco legal que los organice, una propuesta defendida por el Foro Nacional de la Reforma Urbana consistente en la creación de un Sistema Nacional de las Ciudades, que definiría las competencias y las instancias en los tres niveles de gobierno, y otorgaría un carácter deliberativo al consejo y definiría el papel de las conferencias en la definición de la política de ese sector.



4. Las Conferencias Nacionales de las Ciudades se crearon por decreto presidencial, en 2003. La Conferencia Nacional viene precedida de etapas municipales y estatales y elige al Consejo Nacional de las Ciudades. En mayo de 2010 será realizada la 4.ª Conferencia Nacional de las Ciudades.



Una agenda aún actual

Es innegable la influencia del proceso de lucha y de implementación del Estatuto de la Ciudad en la construcción del concepto y ampliación de la lucha por el derecho a la ciudad, tanto a nivel nacional como internacional.

A partir del Primer Foro Social Mundial se inicia la construcción de una Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, una iniciativa del Foro Nacional de la Reforma Urbana y de una plétora de redes internacionales que se fueron sumando a lo largo del proceso. La difusión del Estatuto sirvió como tema de discusión y, especialmente en América Latina, algunas partes de su contenido se han incluido en leyes nacionales en diversos países o les han servido de inspiración. Esa difusión se ha dado en innumerables espacios de gobierno y de la sociedad, a través de las redes de organizaciones sociales, como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP), la Alianza Internacional de Habitantes, etc.

Más recientemente, ONU-HABITAT, en colaboración con el Ministerio de las Ciudades y el Conicidades, adoptó el lema «El derecho a la ciudad: colmar la brecha urbana» para el próximo Foro Urbano Mundial, que se celebra en marzo de 2010 en Rio de Janeiro. Aunque es todavía un concepto en disputa, vemos que se discuten los principios que orientan esa lucha en espacios más amplios.

No obstante, todavía queda mucho por hacer para lograr la plena implementación del Estatuto en nuestras ciudades. Son necesarias su aprobación y su reivindicación por más y más organizaciones. Es preciso hacer valer lo que ha sido conquistado en los planes directores, en las áreas ocupadas, en los enfrentamientos con los grandes intereses de la especulación inmobiliaria y de las grandes empresas.

Sin embargo, lo principal es ser conscientes de que la ley no es una herramienta que actúa por sí sola, sino un instrumento más en manos de la sociedad organizada. Pero solamente la movilización y la organización podrá lograr la alianza entre la herramienta institucional y la presión política en la construcción de poder popular para exigir los cambios necesarios. Las condiciones para los cambios estructurales en las ciudades no pueden darle la espalda al modelo de sociedad en que vivimos. Queremos construir ciudades justas y solidarias y eso forma parte de un proceso de transformación integral. Los movimientos populares continuarán luchando por esta nueva sociedad y construyendo esperanzas todos los días.

