

Betânia Alfonsin

*Profesora de Derecho, Fundación
Escuela Superior del Ministerio Público de Rio Grande Do Sul
Directora General, Instituto Brasileño de Derecho Urbanístico (IBDU)*

I. Introducción

Este artículo presenta el proceso de construcción política y jurídica del derecho a la ciudad en Brasil, demostrando que el hecho de haber sido positivizado en el país, así como de haberse traducido en políticas públicas e instrumentos jurídicos, solo ocurrió como consecuencia de una intensa movilización de movimientos sociales comprometidos con su implementación. Se realiza un análisis de diferentes momentos de la historia brasileña reciente con el objetivo de resaltar momentos clave de este proceso de movilización. Utilizando el método histórico, el artículo trabaja con la hipótesis de que, a pesar de que Brasil haya sido el primer país del mundo en positivizar este derecho, el mismo se encuentra profundamente amenazado por una coyuntura de creciente polarización política y por el avance del conservadurismo en el país.

II. La huella de la esclavitud en la urbanización brasileña

El proceso de urbanización brasileño, a pesar de ser anterior, se acelera con la abolición de la esclavitud, período en el cual surgen las primeras *favelas*, especialmente en Río de Janeiro (Zaluar *et al.*, 1998). Y, aparte de no mencionar la necesidad de *reparación* después de 350 años de secuestro, esclavitud, cosificación, malos tratos y torturas al pueblo negro, Brasil abolió la esclavitud sin decir una palabra sobre dónde se ubicaría la población descendiente de los esclavos. Esto explica que las primeras *favelas* brasileñas sean contemporáneas a la abolición de la esclavitud. Juntando restos de materiales de las calles, los ex esclavos y sus descendientes construyeron viviendas precarias en áreas urbanas desprovistas de servicios e infraestructuras, sobre las cuales únicamente tenían la tenencia de la tierra, sin ninguna titularidad jurídica.

En los años siguientes, la situación fue agravándose y, con el rápido proceso de industrialización ocurrido en el país a lo largo del siglo xx, una concentración de la malla urbana quedó localizada en la orilla marítima y, de manera aún más expresiva, en el sudeste brasileño.

Los movimientos sociales brasileños se convirtieron en sujetos colectivos muy organizados, reivindicando una *reforma urbana* y el *derecho a la ciudad* a lo largo de la historia reciente del país

En pleno siglo XXI, Brasil es uno de los países más jerarquizados y desiguales del mundo, donde el odio dirigido a los pobres es heredero del desprecio con que se trataba a los esclavos durante la esclavitud. Este es el triste hilo conductor y perpetuador de desigualdades sociales de la historia brasileña. Un país donde los afrodescendientes son precisamente el grupo más afectado por la ausencia de políticas de vivienda. Sin embargo, la cuestión habitacional es un problema que afecta a más capas de la población. Hay estudios que cifran el déficit habitacional en 6.355.000 viviendas, a pesar de que el país dispone de 7.906.000 inmuebles vacíos (Fundación João Pinheiro, 2018).

III. La lucha por la reforma urbana

En respuesta a estas desigualdades, los movimientos sociales brasileños se convirtieron en sujetos colectivos muy organizados, reivindicando una *reforma urbana* y el *derecho a la ciudad* a lo largo de la historia reciente del país. En un movimiento dialéctico, la sociedad civil confrontó las omisiones políticas o legislativas con una poderosa movilización social, lo cual redundó en avances importantes.

Con el objetivo de reconstruir de manera sintética esta trayectoria, es posible iniciar el relato con la construcción del capítulo sobre la Política Urbana de la Constitución Federal (1988) que, en apenas dos artículos, ofrece una impresionante tesitura histórica. La configuración del derecho urbanístico ha marcado un antes y un después en la historia del planeamiento de Brasil que puso fin a una era de planeamiento tecnocrático. El proceso democrático que condujo a la construcción de dicho capítulo (y que sienta las bases del derecho urbanístico) es de los más notables de la historia constituyente brasileña.

El Foro Nacional de Reforma Urbana, que se constituyó en aquel período, estaba compuesto por representantes de sindicatos, ONG, asociaciones profesionales, comunitarias y académicas, así como militantes de diversos movimientos por la vivienda digna, el transporte de calidad, la universalización del saneamiento, la participación popular en gestión urbana, etc. El gran mérito de este sujeto colectivo fue ir mucho más allá de la construcción de un diagnóstico sombrío sobre las ciudades brasileñas y sus problemas y ser capaz de proponer, en el momento adecuado exigido por la historia, un programa de Reforma Urbana para el país. A tal efecto, presentó al Congreso Constituyente en 1986 una enmienda popular para la reforma urbana que, en 22 artículos, proponía la introducción de varias directrices e instrumentos innovadores relacionados con la política urbana brasileña.

La historia es de dominio público. La correlación de fuerzas en la Asamblea Constituyente no permitió la aprobación de una buena parte de las propuestas surgidas de los movimientos sociales que fueron presentadas a través de enmiendas populares. Esto es precisamente lo que sucedió con la enmienda popular para la reforma urbana que, como consecuencia de la oposición del denominado *centrão*¹, quedó reducida a lo que establecen los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, que conforman el capítulo «De la política urbana». Pese a la aparente derrota, estos dos artículos han sido importantísimos, tanto por el tipo de políticas que han permitido

1. «Centrão» es el nombre que recibió en el ámbito político y en los medios de comunicación la alianza de partidos de centro-derecha que impidió que las propuestas más progresistas fueran aprobadas durante la Asamblea Nacional Constituyente.

desplegar en los municipios brasileños como por inaugurar una nueva fase del planeamiento urbanístico brasileño (Alfonsin, 2012).

El artículo 182 de la Constitución Federal de 1988, que delega la ejecución de la política de desarrollo urbano a los entes municipales, menciona también por primera vez en la historia que el objetivo de la política urbana es asegurar las «funciones sociales de la ciudad». Cabe señalar que el principio de la «función social de la propiedad» ya había sido reconocido en la Constitución Federal de 1934 (Fernandes y Alfonsin, 2010). Sin embargo, la expresión «funciones sociales de la ciudad» del constituyente de 1988, además de exigir un esfuerzo doctrinario en lo que respecta a la definición del sentido y el alcance de este nuevo principio, dio un importante salto de escala: suponía sustituir una política urbana ejecutada *lote a lote* por una política que asumía el urbanismo como una función pública, donde la propia ciudad es considerada como un bien común. Por último, también es importante señalar que el capítulo de «Política urbana» de la nueva Constitución Federal establece las bases para el posterior reconocimiento jurídico del derecho a la ciudad sustentable.

Después de la Asamblea Constituyente (1986-1988), muchos municipios pasaron a crear notables políticas de desarrollo urbano. Una de las experiencias que merece ser destacada en este sentido es el presupuesto participativo de Porto Alegre. A diferencia de lo que se imagina (que esa política pública fue una creación del Partido de los Trabajadores), la institución del presupuesto participativo de Porto Alegre fue el resultado de un acuerdo entre los movimientos sociales urbanos y la Administración municipal. Uno de los elementos más importantes del presupuesto participativo en relación con el derecho a la ciudad es que establece como obligatoria la participación popular para la aprobación del presupuesto municipal en la Cámara de Concejales.

En su *auge* (1998/2002), el presupuesto participativo llegó a reunir a 45.000 personas en 16 plenarias regionales y seis plenarias temáticas (realizadas en dos vueltas) y en las reuniones intermedias para presentar demandas y analizarlas. Fue una experiencia marcada por una fuerte conciencia ciudadana y por una movilización permanente de la población de bajos recursos durante 16 años en torno a temas relacionados al derecho de la ciudad, hecho que justifica que se incluya dentro del marco de construcción de este derecho en el país.

En términos legislativos, Brasil acabó siendo el primer país del mundo en positivizar el derecho a la ciudad. Gracias a la fuerte movilización del Foro Nacional de Reforma Urbana, el Estatuto de la Ciudad de 2001 fue la primera Ley de derecho público del país que desarrolla una política urbana y que se refiere a los procesos de producción de la ciudad desde la perspectiva de la reforma urbana. El derecho a la ciudad sustentable² es incorporado en la legislación nacional con una redacción que incorpora múltiples derechos para los habitantes de las ciudades. En particular, el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/01) establece lo siguiente:

Artículo 2. La política urbana tiene el objetivo de ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

El artículo 182 de la Constitución Federal de 1988 menciona por primera vez en la historia que el objetivo de la política urbana es asegurar las «funciones sociales de la ciudad»

En términos legislativos, Brasil acabó siendo el primer país del mundo en positivizar el derecho a la ciudad

2. El derecho a la ciudad se recoge en el Estatuto de la Ciudad como «derecho a la ciudad sustentable» como consecuencia de las discusiones mantenidas durante el período de tramitación del Proyecto de Ley, que trataron de aproximar el debate sobre las ciudades al derecho un medio ambiente ecológicamente equilibrado.

El Foro Nacional de Reforma Urbana propuso a movimientos sociales de todo el mundo la discusión de la denominada «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad» en el marco del Foro Social Mundial de 2002

A partir de 2013, la trayectoria del derecho a la ciudad en el país pasa a ser caracterizada por una serie de disputas políticas y ambigüedades marcadas por avances y retrocesos jurídico-políticos

I - garantía del derecho a las ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y servicios públicos, al trabajo y al descanso, para las actuales y futuras generaciones;

(...)

Después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, el Foro Nacional de Reforma Urbana propuso a movimientos sociales de todo el mundo la discusión de la denominada «Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad» en el marco del Foro Social Mundial de 2002, que tuvo lugar en Porto Alegre, con el objetivo de diseminar el derecho a la ciudad como un derecho humano colectivo. Esta carta fue un instrumento sumamente movilizador de la sociedad civil de todo el mundo y permitió la articulación de una plataforma política de presión sobre las Naciones Unidas para que reconociera el derecho a la ciudad como derecho humano. Fue un momento importante de internacionalización del ideario y de la reivindicación política para que adquiriese carácter jurídico.

En el **ámbito interno**, en ese mismo momento Brasil estaba inaugurando un ciclo de gobiernos populares liderados por el Partido de los Trabajadores (PT) con Lula y Dilma al frente. Las elecciones de 2003 permitieron que el derecho a la ciudad se afanzara más en el país gracias al desarrollo de importantes políticas públicas que articularon en torno a diferentes componentes de este derecho. La creación del Ministerio de las Ciudades en 2003 tuvo como objetivo «combatir las desigualdades sociales, transformar las ciudades en espacios más humanizados y ampliar el acceso habitacional, saneamiento y transporte». Los avances institucionales implicaron el despliegue de programas de regularización de la tierra, así como la creación de programas habitacionales masivos, como Mi casa, mi vida. A pesar de las críticas realizadas al programa³, es innegable que fueron construidas casi 4.000.000 de casas nuevas en el país en un contexto de serio déficit habitacional. Otro avance importante del período de los gobiernos de Lula y Dilma fue la democratización del proceso de discusión sobre la política urbana. En particular, tuvo lugar un ciclo de *Conferencias de las ciudades* en los diferentes niveles territoriales (incluyendo conferencias municipales, estatales y nacionales) en un notable proceso descentralizado de participación popular dirigido a debatir la política urbana del país. Sin embargo, aunque las políticas urbanas y de vivienda estaban avanzando, Brasil empezó a vivir un proceso político de progresivo desgaste del Gobierno de Dilma como consecuencia, en buena medida, de la insatisfacción de las elites del país con las políticas sociales desarrolladas por los gobiernos del PT, así como por las manipulaciones del periodismo nacional.

IV. Retrocesos y contestaciones

A partir de 2013, la trayectoria del derecho a la ciudad en el país pasa a ser caracterizada por una serie de disputas políticas y ambigüedades marcadas por avances y retrocesos jurídico-políticos. En junio de 2013, como consecuencia del aumento de la tarifa del transporte público, estallaron una serie de manifestaciones políticas en diferentes ciudades brasileñas. Las primeras movilizaciones tuvieron lugar en Porto Alegre tras un incremento de 20 centavos en el precio del boleto⁴. Puede pare-

3. La principal crítica del Movimiento de Reforma Urbana al programa Mi casa, mi vida tiene que ver con la ubicación de los conjuntos habitacionales mayoritariamente en las periferias de las ciudades.

4. El boleto del transporte público urbano de Porto Alegre aumentó de 2,85 a 3,05 reales brasileños en el mes de marzo de 2013.

cer poco, pero la movilización popular contra el aumento fue inmediata. Las primeras manifestaciones fueron convocadas por el Bloque de Luchas por el Transporte Público⁵ ante el Tribunal de Justicia de Rio Grande del Sur, que reconoció que el aumento era abusivo y mantuvo una decisión tomada por el Juez Hilbert Maximiliano Obara, de la 5.ª Vara de Hacienda Pública. Mirando retrospectivamente, la repercusión de esta decisión judicial fue muy importante para la secuencia de los acontecimientos de 2013 ya que, viendo el éxito de la estrategia de resistencia popular en Porto Alegre, otras ciudades pasaron a organizar también fuertes protestas contra los aumentos abusivos de las tarifas del transporte público. A modo de efecto dominó, comenzaron a surgir manifestaciones por todo el país caracterizadas por una adhesión masiva de la población, una amplia cobertura de la prensa y varias victorias incuestionables, como la reducción de la tarifa en más de cien ciudades brasileñas.

Cabe destacar que el propósito de las manifestaciones, desde el principio centradas en la reducción del precio del boleto, empezó a diversificarse en un segundo momento, pasando a abarcar otros temas relacionados con el ejercicio de la ciudadanía. A las reivindicaciones por el derecho al transporte público urbano, se le sumaron otras relacionadas con derechos sociales, como la salud, la educación o el derecho a la participación política. Un poderoso movimiento por el derecho a la ciudad se esbozaba en ese momento, abarcando a millones de personas. En ese auge, comienza un proceso de manipulación mediática intensa que provocó que manifestaciones que empezaron contra el aumento del boleto del transporte público se convirtieran en espacios de crítica a la corrupción (Souza, 2016). La *agenda* del movimiento fue cooptada por movimientos de derecha que ejercieron su influencia en las jornadas de junio de 2013, favorecidos por el papel clave que jugó la televisión vinculada a la Red Globo en el proceso.

A partir de ese momento, la historia brasileña sufre un importante retroceso en términos de democracia y derechos humanos. En 2016, Brasil asiste, en parte aplaudiendo y en parte horrorizado, a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff tras un proceso de impeachment sin que se hubiera producido un verdadero crimen de responsabilidad. Se trató de un golpe parlamentario, judicial y mediático, que no tardaría en surtir unos efectos muy perversos para el conjunto de la población brasileña. Aprovechando la coyuntura política, el Gobierno de Michel Temer envió al Congreso una serie de reformas estructurales de ideología ultra-liberal, entre las que pueden destacarse:

- La limitación de gastos públicos durante 20 años (política de austeridad fiscal).
- La reforma laboral.
- La reforma de enseñanza media.
- La reforma de la seguridad social
- La reforma del marco legal de la tierra.

Esta última, que tuvo lugar a través de la Ley 13.465/17, fue precisamente la más importante desde el punto de vista del derecho a la ciudad. Dicha ley modifica la regulación jurídica de cuatro sistemas de la tierra: las tierras del Amazonas, las tierras públicas federales, la regularización de la tierra rural y la regularización de la tierra urbana, implicando una reforma del Estatuto de la ciudad.

5. El Bloque de Luchas por el Transporte Público fue la organización responsable de las movilizaciones contra el aumento de tarifa del transporte público en Porto Alegre desde marzo de 2012. Para más información, véase: <https://pt-br.facebook.com/pages/Bloco-de-Luta-pelo-Transporte-P%C3%BAblico/488875294508389>[Fecha de consulta 09.01.2014].

Brasil participó en la Conferencia HABITAT III (Quito) como un actor muy importante con un papel clave en el ámbito diplomático para que el derecho a la ciudad fuera incluido en la Nueva Agenda Urbana

Esta legislación representa un preocupante retroceso en relación al derecho a la ciudad en Brasil, ya que prioriza procesos de titulación masivos que pueden facilitar perversos procesos de gentrificación, tal como Raquel Rolnik (2016), la entonces Relatora de las Naciones Unidas para el derecho humano a la vivienda adecuada, puso de manifiesto en varios países del mundo en su trabajo sobre “financiarización de la tierra y de la vivienda”.

V. El derecho a la ciudad, en las agendas globales

A pesar de que resulte paradójico, las nuevas leyes brasileñas distan mucho de los compromisos asumidos por Brasil frente a las Naciones Unidas. De hecho, al mismo tiempo que se estaban promoviendo estas reformas estructurales, Brasil participó en la Conferencia HABITAT III (Quito) como un actor muy importante (especialmente en el proceso preparatorio), con un papel clave en el ámbito diplomático para que el derecho a la ciudad fuera incluido en la Nueva Agenda Urbana (NAU). Tanto la sociedad civil brasileña, a través de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, como el propio Gobierno (antes de la destitución de la presidenta Dilma Rousseff), habían sido actores importantes para que el párrafo 11 de la NAU viera la luz:

11. Nuestra visión compartida:

Compartimos una visión de ciudad para todos, referente a la fruición y el uso igualitario de ciudades y asentamientos humanos, ansiando promover la inclusión y asegurar que todos los habitantes de las generaciones presentes y futuras, sin discriminaciones de cualquier orden, puedan habitar y producir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, saludables, accesibles, resilientes y sustentables para fomentar prosperidad y calidad de vida para todos. Destacamos los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales en el sentido de consagrar esta visión, referida como derecho a la ciudad, en sus legislaciones, declaraciones políticas y diplomas.

Es notable el grado de compromiso político asumido por las Naciones Unidas respecto al derecho a la ciudad, sobretodo porque la NAU también incorpora diferentes elementos del mismo a lo largo del texto. En el caso brasileño, la NAU refuerza mucho la juridicidad del derecho a la ciudad, ya que además de tener base constitucional y previsión en la legislación ordinaria, está también contemplado por el derecho internacional (aunque se trate de una mera declaración o *softlaw*, contiene el acuerdo y compromiso político de los países firmantes). A pesar de que la mayor parte de los documentos de derecho internacional son genéricos (a fin de permitir la construcción de acuerdos entre países con realidades muy distintas) y contienen contradicciones, merece ser destacado que los elementos centrales del derecho a la ciudad, históricamente construidos, están presentes en la NAU:

- Principio de la función social de la tierra;
- Principio de la sustentabilidad urbano-ambiental;
- Derecho a la vivienda;
- Derecho a la participación;
- Derecho al espacio público.

De hecho, los movimientos sociales brasileños tienen claro el papel estratégico del derecho a la ciudad en la lucha por la reforma urbana, especialmente en la dura coyuntura política actual, caracterizada por el ascenso de una ola conservadora cercana al fascismo más truculento. En este sentido, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales brasileñas apuestan por una nueva estrategia que incorpora: (i) el impulso de algunos litigios estratégicos (como la inconstitucionalidad de la Ley 13.465/17) en el Tribunal Supremo Federal; (ii) una amplia divulgación del compromiso adoptado por Brasil en relación con el derecho a la ciudad tras la firma de la NAU como forma de legitimar demandas judiciales, y, finalmente (iii) la movilización de los movimientos populares por el derecho a la ciudad, con todos sus componentes.

Existen varios ejemplos elocuentes en este sentido, aunque solo serán citados dos. En primer lugar, la ocupación Pueblo sin miedo, que se encuentra en San Bernardo del Campo (región metropolitana de São Paulo) y consta de 8.000 familias ocupando un terreno abandonado hace más de 40 años. La ocupación denuncia fuertemente el abandono de la política habitacional para la población de bajos recursos en Brasil, así como la completa ausencia de monitoreo del cumplimiento de la función social de la propiedad de los inmuebles urbanos de las grandes ciudades brasileñas.

Los movimientos sociales brasileños tienen claro el papel estratégico del derecho a la ciudad en la lucha por la reforma urbana, especialmente en la dura coyuntura política actual



Fotografía: Ricardo Stuckert (2017).

El segundo ejemplo de las movilizaciones recientes fue la inmensa marcha que tuvo lugar en Brasilia a iniciativa de diferentes movimientos sociales con el objetivo de inscribir a Lula como candidato a la Presidencia de la República. La marcha exigía un debate sobre la calidad democrática del país como tema central de la política brasileña en un contexto preelectoral.



Estas manifestaciones demuestran que los movimientos sociales, en períodos de graves retrocesos, organizan procesos de resistencia centrados en el derecho a la ciudad.

VI. Consideraciones finales

Brasil es un caso elocuente de la emergencia y fortalecimiento del derecho a la ciudad como nuevo paradigma urbano. La experiencia del país demuestra la importancia de las organizaciones de movimientos sociales y entidades de la sociedad civil para que este nuevo paradigma se fortalezca desde un punto de vista jurídico e institucional. Sin embargo, es también un ejemplo evidente de que las reivindicaciones sociales y políticas por el cumplimiento del derecho a la ciudad (y de todos los derechos que lo componen) deben ser permanentes porque incorporarlo en la legalidad vigente no es suficiente para garantizar su efectividad. Los activistas brasileños son conscientes de que es necesaria una fuerte movilización para que el derecho a la ciudad sea garantizado para todas las *Marielles* de Brasil. La resistencia será, también, en homenaje a ella, concejala y activista por el derecho a la ciudad, ejecutada durante el ejercicio de su mandato parlamentario. **Marielle Franco: PRESENTE!**



Referencias bibliográficas

Alfonsin, B. «Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural», en: Wolkmer, A. C. y Morato Leite, J. R. (coords.). *Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. (1.ª ed.). São Paulo: Saraiva, 2012.

Fernandes, E. y Alfonsin, B. «A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores», en: Fernandes, E. y Alfonsin, B. (coords.). *Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 16.

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. «Déficit habitacional no Brasil 2015». *Estatística & Informações Demografia e Indicadores Sociais*, n.º 6. Belo Horizonte: 2018 (en línea) [Fecha de consulta 01.04.2019] <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/>

direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file

ONU, HABITAT III. *Nova Agenda Urbana* (en línea) [Fecha de consulta 24.03.2017] <https://habitat3.org/about>

Rede Brasil ATUAL- RBA. «Ocupação Povo Sem Medo de São Bernardo conquista terrenos para moradia» (en línea) [Fecha de consulta 12.06.2018] <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/03/ocupacao-povo-sem-medo-de-sao-bernardo-conquista-terrenos-para-moradia>

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

Santos Carvalho, C. y Rossbach, A. *The City Statute: A commentary*. São Paulo : Cities Alliance and Ministry of Cities – Brazil, 2010.

Souza, J. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

Zaluar, A. y Alvito, M. (org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

