

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	
HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		<i>Pablo Vitale</i>	
Nota introductoria al Capítulo III	205	CAPÍTULO V	
<i>Walter Fernando Brites</i>		VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano.	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		<i>Ninotchka Matute R.</i>	
Nota introductoria al Capítulo IV	301	Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	
<i>Victor Delgadillo</i>		447	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret.	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	591

Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009)¹

Cíntia Portugal Viana*

Resumen

Los preceptos sobre la función social de la propiedad han conferido mayor fuerza al llamado “plan director urbano”. Son las penalidades contenidas en este las que constituyen los grandes avances del Estatuto de la Ciudad (2001) en Brasil. Sin embargo, como es sabido, hay muchas dificultades para su aplicación. A partir de ese punto, pretendo presentar una reflexión al respecto de la operación de reintegración de la posesión de un terreno de 33 mil metros cuadrados en Capão Redondo, en la zona sur de la capital paulista, en 2009. En la acción, la Defensoría Pública argumenta que se trata de una zona especial de interés social 2 (ZEIS 2), de acuerdo con el plan director de la ciudad de São Paulo, lo que significa que es un local inutilizado o subutilizado que debería ser destinado a la construcción de vivienda popular para atender la función social de la propiedad. Dada la extrema violencia a la que fue sometida la población en la acción del desalojo, se interroga sobre cuáles serían las posibilidades y condiciones para un rescate y/o construcción de algún papel inteligente del Estado en las políticas públicas negociadas, con el fin de que sean cumplidos los derechos existentes en la legislación nacional y/o local.

Palabras clave: plan director, función social de la propiedad, política urbana, políticas públicas negociadas.

Abstract

The rules on the social function of ownership have given more strength to the so-called “urban master plan”. Are the penalties contained therein which constitute the great advances of the Charter of the City (2001) in Brazil. However, as we know, there are many difficulties for implementation. From that point, I intend to submit a reflection on the operation of reintegration of possession of land of 33 thousand square meters in Capão Redondo, in the south of the state capital in 2009. In this action, the Public Defender argues that it is a special area of social 2 (ZEIS 2), according to the Master Plan for the

1 Agradezco a Felícia Mendes Dias, coordinadora del Frente de Lucha por Vivienda de São Paulo, al diputado estatal Enio Tatto (Partido de los Trabajadores / SP) y al personal de su gabinete en la Asamblea Legislativa del estado de São Paulo, por la atención y agilidad al facilitar declaraciones, material e informaciones sobre el caso.

* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal de Rio de Janeiro (Brasil).

city of São Paulo, which means that it is unused or underused premises should be for the construction of affordable housing to meet the social function of property. Given the extreme violence that was inflicted on the population of the eviction action, questions about what would be the possibilities and conditions for a bailout and / or construction of any intelligent role of government in public policy negotiated, so that existing rights are met in national legislation and / or local level.

Keywords: master plan, social function of property, urban policy, public negotiated policy.

Quedo impresionado de cómo es creativo nuestro pueblo, y de cómo supera las dificultades creadas por una élite cobarde y entreguista. Esos factores nos llevarán a ser la gran nación del siglo XXI, donde todos se unan alrededor de una propuesta de país sin ese modelo perverso donde algunos tienen privilegios, en detrimento de muchos sin nada¹.

La función social de la propiedad urbana

Los nuevos tiempos de este milenio trajeron un rompimiento del concepto amplio de propiedad cuando se empezó a exigir que la propiedad privada cumpliera una función social. Con la pérdida de la condición de privilegio excepcional y de la especial protección de la que gozaba la propiedad en el siglo XIX, actualmente está impresa la idea de la función social, a través de la cual la propiedad deberá dirigirse al bien general de toda la sociedad y no solamente a la atención de las necesidades del propietario.

Así, la función social pasa a ser un elemento intrínseco que integra el concepto de propiedad. Por ser un concepto jurídico indeterminado, la función social de la propiedad debe funcionar como elemento propulsor de la potencialización del instituto, no como un factor de limitación a su aplicación. El poder judicial puede y debe evaluar, cuando provocado, si las propiedades cumplen su función social. En dicha tarea, el magistrado puede utilizar los parámetros escritos en la Constitución independientemente de cualquier norma inferior, sin poder excusarse de juzgar o de aplicar el principio de la función social de la propiedad bajo la falsa alegación de imprecisión.

¹ Comentario de un internauta en el blog de Ferréz, escritor y difusor del movimiento Literatura Marginal; es autor de los libros: *Fortaleza da desilusão* (1997) y *Capão pecado* (2005); su seudónimo es una mezcla de los nombres de dos héroes brasileños: Lampião, Virgulino Ferreira da Silva (Ferre) y Zumbi dos Palmares (Z). En <http://ferrez.blogspot.com/>

Actualmente, pasada cierta euforia inicial por las experiencias del plan director que pulularon de norte a sur, en Brasil vivimos una fase de evaluación de ese amplio abanico de experiencias. En ese contexto, son justamente los preceptos sobre la función social de la propiedad los que confieren la mayor fuerza al plan director urbano, y, finalmente, son las penalidades contenidas las que constituyen los grandes avances del Estatuto de la Ciudad. Sin embargo, como es sabido, hay muchas dificultades en su aplicación.

El Estatuto de la Ciudad (Ley 10 257 de 10 de julio de 2001) reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de la República, los cuales tratan específicamente de la política urbana. Las constituciones brasileñas anteriores no tenían expresados los requisitos necesarios para la atención de la función social de la propiedad urbana. Así, el contenido del Artículo 182, inciso 2, resulta una innovación de la Carta de 1988, al relacionar la función social de este tipo de propiedad con las exigencias fundamentales de la ordenación de la ciudad, lo cual se expresa en el plan director de cada ciudad.

Art.182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el poder público municipal conforme directrices generales fijadas en ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. §1. El plan director, aprobado por la cámara municipal, obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana. §2. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director.

Estas disposiciones se complementan con lo dispuesto por el inciso 4 del mismo artículo, que permite al municipio imponer “sanciones” al uso degenerado de la propiedad urbana, pudiendo llegar, incluso, a la desapropiación. Otro punto que presenta una “sanción” al uso incorrecto del inmueble urbano, a la vez que privilegia a aquel que lo utiliza adecuadamente, es la hipótesis de la pérdida de la propiedad en virtud de usucapión especial, incluido esto en el texto constitucional en el Artículo 183: “Aquel que posee como suya un área urbana de hasta 250 metros cuadrados, por cinco

años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándolo para su vivienda o la de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural”.

Así que, si es cierto que alguien puede ser propietario de espacio físico urbano, no es menos cierto que esta propiedad puede ser perdida si el inmueble permanece sin ser utilizado por parte del propietario y un tercero pasa a disfrutar del mismo para su vivienda, en determinadas condiciones.

Es importante resaltar que el propietario del inmueble urbano siempre está adscrito a una obligación de hacer que su derecho de propiedad cumpla la función social que le es asignada conforme al plan director.

Becker (1997) es incisivo al afirmar que, en la acción posesoria, el incumplimiento de la función social descalificaría la posesión, y que, tanto en las posesorias como en las petitorias, para la prueba de la propiedad no bastaría el título, sino que también sería necesario probar el cumplimiento de la función social. De acuerdo con él, a partir de la vigencia de la nueva Constitución, se establece un nuevo presupuesto procedimental para la reintegración de la posesión. Por tanto, además de la posesión y de su pérdida, y de la expropiación y de su fecha, cabe al autor –no al reo, como bien se indica en el enunciado– la obligación de probar el cumplimiento de la función social.

En esa dirección, según Whitaker (2005), se puede percibir que el dilema que se coloca hoy en el campo ideológico progresista es cruel: con tales esfuerzos jurídico-urbanísticos, con toda la movilización política por la efectucción, en los municipios, de planes directores que incorporen el Estatuto de la Ciudad, ¿estamos reforzando un statu quo que poco afectará las relaciones de poder en la producción de las ciudades y en la hegemonía intolerante de nuestras élites, o estamos promoviendo reformas de fondo que, poco a poco, serán capaces de revertir efectivamente la histórica exclusión socioespacial y promover la existencia de ciudades más justas en nuestro país? Solo el tiempo lo dirá...

El caso de la operación de reintegración de posesión de un terreno de 33 mil metros cuadrados en Capão Redondo, en la zona sur de la capital paulista, en 2009, remite inmediatamente a la observación del incumplimiento de este derecho constitucional. Dada la extrema violencia a la que fue sometida la población en la acción de desalojo, surge una cuestión sobre cuál

les serían, entonces, las posibilidades de un rescate y/o construcción de algún papel inteligente del Estado en las políticas públicas negociadas, con el fin de que se cumplan los derechos existentes en la legislación nacional y/o local.

¿Cómo alcanzar una institucionalidad de Estado basada en el precepto constitucional ya existente de la función social de la propiedad? Estamos en busca de esa “concertación” y sabemos que hay mucho por construir.

Es necesario recordar las escenas de horror vividas por la población con el fin de que estas no se repitan.

Cronología de una reintegración de posesión o desocupación anticonstitucional²

En Capão Redondo, un terreno de 33 mil metros cuadrados de la periferia sur de São Paulo, cerca de dos mil personas fueron desalojadas el 24 de agosto de 2009. En la acción, el defensor público Carlos Henrique Loureiro argumentó que se trataba de una zona especial de interés social 2 (ZEIS 2), de acuerdo con el plan director de la ciudad de São Paulo, lo que significa que es un espacio inutilizado o subutilizado y que debería ser destinado a la construcción de vivienda popular para atender la función social de la propiedad.

El terreno ocupado es propiedad de Viação Campo Limpo, y quedó vacío hace veinte años. Esta institución contrajo deudas con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y con el Banco América del Sur, las cuales superan los siete millones de reales. El Forum de Vivienda y Medio Ambiente del Estado de São Paulo (FOMMAESP, por sus siglas en portugués), del Frente de Lucha por Vivienda (FLM, por sus siglas en portugués), reivindicó el aplazamiento del desalojo de la favela Parque do Engenho hasta que la atención, prometida por el poder público, fuera cumplida. Pero el proceso de reintegración no fue revertido y a las familias les quedó la calle como vivienda. La defensoría presentó recurso al

2 Estos datos se han recogido mediante entrevistas y sitios web tales como: <http://ferrez.blogspot.com/>; <http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2009/12/460504.shtml>; <http://www.capao.com.br>; <http://www.midiaindependente.org/pt/red/2009/12/460507.shtml>; y <http://www.tribunalpopular.org/node/251>

Tribunal de Justicia contra la decisión de la jueza de la 6ª Jurisdicción de la Hacienda Pública de la capital, Cíntia Thomé, quien negó la preliminar para garantizar la inserción de las familias en programas habitacionales.

En una noticia, la Defensoría Pública del Estado de São Paulo informó que, el día 4 de agosto, propuso una acción civil pública para suspender la reintegración de posesión e insertar a los moradores de la comunidad en programas de vivienda. La preliminar de la Defensoría fue negada por la 6ª Jurisdicción de la Hacienda Pública. Según el órgano, antes de ser habitado por las familias, el terreno estuvo desocupado por más de veinte años, servía de depósito de basura y era usado para la práctica del crimen de violación.

De acuerdo con la coordinadora del FLM, Felícia Mendes Dias, el municipio ofreció albergues para los moradores, pero ellos no quisieron esta solución, ya que temían que las familias quedasen divididas. Ellos solamente aceptarían ir juntos a los albergues. Los moradores prometieron, también, en aquel momento, que permanecerían en el local hasta que sus reivindicaciones por vivienda fueran atendidas.

De nada sirvió la apelación del FOMMAESP contra el desalojo de los habitantes del área conocida como Olga Benário³, quienes redactaron una carta abierta a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de São Paulo. Los moradores imploraron que la reintegración de la posesión fuera pospuesta hasta que las familias recibieran algún tipo de asistencia de la Secretaría de Vivienda.

Los policías no titubearon y cumplieron el mandato de desocupación determinado por la justicia. Y Brasil, una vez más, quedó impactado con las escenas de violencia ocurridas en São Paulo.

En la mañana del martes 24 de agosto de 2009, los oficiales de justicia, acompañados por más de 200 policías militares, e incluso una tropa de choque, ocuparon la escuela municipal del barrio y la transformaron en “cuartel general” de la guerra que se desataría en seguida.

3 Olga Benário Prestes (1908-1942) fue una joven militante comunista alemana, de origen judío, deportada a Alemania durante la dictadura de Getúlio Vargas, en Brasil. Allí fue ejecutada por el régimen nazi, en un campo de concentración. Había venido a Brasil en la década del treinta, por determinación de la Internacional Comunista, para apoyar al Partido Comunista de Brasil. Destacada como guardaespaldas de Luís Carlos Prestes (militar e importante político comunista brasileño), se convirtió en su compañera y tuvo una hija con él, Anita Leocádia Prestes. Olga es reconocida como un símbolo de lucha por una sociedad más justa.

La fuerza policial llegó alrededor de las seis horas y treinta minutos de la mañana, y comenzó el desalojo de los moradores. Un tractor fue usado para abrir camino a los policías. El terreno en la calle Ana Aslan, que pertenece a la empresa de transporte colectiva mencionada, está embargado por el INSS. Según los moradores que lo ocuparon hace por lo menos dos años, se hicieron diversos intentos de negociación, pero no hubo empeño por parte de la Compañía Metropolitana de Vivienda (COHAB) ni de la Compañía de Desarrollo Urbano y de Vivienda (CDHU), que, curiosamente, mantienen millares de unidades de vivienda vacías en la ciudad de São Paulo y en toda la región metropolitana.

La alternativa habitacional de albergues fue anunciada por el entonces asesor de la CDHU, Antonio Lajarin. El representante del Gobierno también ofreció cestas básicas y colchones, los cuales serían donados por la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social. El coordinador del FLM, Osmar Borges, criticó la acción: “El Estado no debe tratar esta situación como si fuera población en condición de calle. El albergue no debe ser tratado como política de vivienda. Nosotros no lo aceptamos porque, inclusive, ya había un acuerdo con la CDHU y el Municipio de intentar un presupuesto de emergencia para atender a las familias hasta que tuvieran una salida”.

En solidaridad, la ONG Amnistía Internacional pidió, en un comunicado, dos días después de la acción, que la población protestara en favor de las familias. La ONG llamó la atención a la violencia utilizada por la Policía Militar en el desalojo. Durante la reintegración, todas las casas y chabolas fueron destruidas y la mayoría de las pertenencias de las familias se perdieron.

De acuerdo con Daniel Goes, abogado de Viação Campo Limpo, el transporte fue ofrecido desde las primeras reuniones con los moradores. Goes dice no saber lo que Viação hará con el terreno: “La preliminar de reintegración de posesión ya estaba aprobada por la justicia desde febrero. La Policía Militar y varios órganos del Gobierno hicieron cinco reuniones con la comunidad para intentar una desocupación pacífica. Siempre quisimos que la salida fuera voluntaria”.

Es interesante observar algunas declaraciones y constatar la enorme violencia a la que fueron sometidos los moradores en la acción. Irineu

denunció que “fue criminal. Invadieron a las seis horas de la mañana para desalojarnos. No nos dejaron ni coger las ropas. Los camiones de la Viação Campo Limpo se llevaron parte de nuestras pertenencias a un galpón sin cubierta, pero la mayor parte de nuestras cosas está desaparecida. El Municipio mandó camiones de basura una semana antes de la desapropiación para limpiar el área. Quedamos en medio del barro, porque no dejaron ni una piedra en la calle.”

A los 43 años, Eufrásia es abuela de Michael, uno de las decenas de niños que estaban en la favela Olga Benário en el momento de la desocupación. Ella vio empeorar el estado de salud de su nieto, quien sufría de rinitis debido a la inhalación del gas lacrimógeno utilizado por la tropa de choque durante el desalojo. Karina perdió la única fuente de renta que ella y su marido tenían para sustentar a cinco hijos: un viejo Chevette que utilizaban para recoger y vender material reciclable en Capão Redondo. Felícia Mendes Dias, líder del FLM de São Paulo, denunció: “Entre las 800 familias desalojadas de la favela Olga Benário, hay centenas de personas sin documentos y con dificultades para obtener beneficios, porque las chabolas fueron incendiadas. A las escuelas y los puestos de salud de la región se les prohibió recibir a los moradores de la favela”.

Muchos no tienen adonde ir, como el albañil Dione dos Santos, de 34 años, que consiguió retirar una refrigeradora y ropa de la chabola en que vivía con su mujer y tres hijos. Los objetos de la familia están en la calle y en casas de vecinos. Él todavía no sabe adónde llevar sus pertenencias. Según Dione, la Viação Campo Limpo, dueña del área reintegrada, ofreció transporte para llevar las pertenencias a un galpón, pero él se rehusó por la gran distancia que esto implicaba. “Acabé de comprar un guardarropa y lo perdí”, afirma.

Otros moradores, como Priscila Aparecida Silva Araújo, de 23 años, no consiguieron recuperar casi nada: “Ellos [los policías militares] botaron bombas de pimienta. Yo solamente me preocupé por mi papá, que usa silla de ruedas y vivía en otra chabola”. Araújo dice que, cuando volvió al local donde vivía, casi todo estaba destruido. Por su parte, el ama de casa Maria Mônica dos Santos, de 29 años, irá a la casa de su madre con sus dos hijos. “Fuimos avisados de la acción, pero terminé quedándome porque no tenía

transporte para retirar mis cosas de la casa”. Ella solamente consiguió recuperar algunas ollas, una televisión, un radio y algunos juguetes.

El diputado Enio Tatto (PT / SP), quien estuvo en la favela el día de la invasión policial, citó la engañosa e irónica propaganda del Gobierno del estado de São Paulo un día después del trágico desalojo en Capão Redondo:

[La] vivienda popular en el estado de São Paulo es así: hacemos y hacemos bien hecho, dice la propaganda de Serra. En realidad, lo que acontece es que hay centenas de departamentos populares vacíos en locales como Coitia, Ipiranga y Parque Bristol, y millares de familias en viviendas colectivas, favelas y áreas de riesgo en las mismas regiones. Además, el Gobierno reduce cada vez más el presupuesto para vivienda en el estado.

Luiz Gustavo da Silva Santos (cinco meses), Andressa Conceição (seis meses), Daniela (cuatro años), Jonas (cuatro años), Cauane (tres años), Margarida Souza Ferreira (36), Cícera da Silva Santos (33) y Sandra Maria da Conceição (28) han vivido en una chabola de cuatro metros cuadrados desde el día 24. Sin agua, sin luz, sin baño y sin cocina, dependen de una sopa provista por la Iglesia. Defecan y orinan en envolturas de helado de dos litros. La descarga es en el terreno de en frente. El baño es de favor, con vecinos más ricos; la verdad, son apenas moradores de chabolas “normales”, que quedan en la favela “normal”, ahí cerca. La chabola de estas mujeres y niños no es de ese tipo. Se irguió junto a otras 200 a lo largo de 630 metros de una vereda—lo que ya ha sido apodado como “favela-tripa”—y acoge a cerca de 370 familias.

Del otro lado de la calle, justo frente a la destrucción, en una porción de vereda de 2,5 metros, se estiró lo que sobró de vida en la favela: una chabola pegada a otra, con restos como paredes.

La vida de la favela tuvo que entrar en un espacio muy apretado, pero continúa. “Va a ocurrir un milagro. Milagro. Va a ocurrir un milagro”, repetía, a las 23 horas, el sistema de amplificación de la Iglesia pentecostal *Águas Vivas*. Era el pastor Raimundo Medeiros do Nascimento, de 45 años, quien, cercado de obreras (cuatro, sobrepoblando su chabola), anunciaba la buena nueva. Él consiguió salvar la Biblia, el púlpito que él

mismo construyó y la amplificación, además de un paño de seda rojo que decora la iglesia de papel.

Del lado de afuera, cerca de cien hombres y mujeres deambulaban de un lado a otro. Se trata de quienes tendrían que pasar la noche en claro. Ellos solo podrían dormir por la mañana, cuando los niños y los que tendrían que salir a trabajar despertaran. Y es que no hay lugar para todos en las viviendas improvisadas.

Aquellos albañiles, mujeres de la limpieza, cocineros, diaristas, auxiliares de servicios generales, niñeras, etc. no lloran ni reclaman. Alrededor de las veinte horas, cerca de 300 de ellos –más sus hijos y perros– se reunieron frente a una chabola decorada con la bandera roja del FLM, uno de los varios grupos que organizan a la población pobre de la periferia de São Paulo para la obtención de vivienda, y del que Felícia Mendes Dias, de cincuenta años, es la líder principal.

La Secretaría de Vivienda de la gestión del alcalde Gilberto Kassab respeta a Felícia. “Es una mujer devota de la lucha por vivienda”, dice un funcionario del Gobierno. Por influencia de Felícia, el grupo de desalojados en la favela-tripa adoptó un nuevo nombre: Nueva Asociación Olga Benário.

Después de acordar la forma en que actuarían el día siguiente, cuando vinieran los asistentes del municipio a reconocer a las familias que deberían recibir alguna ayuda, el grupo –con puños levantados– recitó fuertemente el verso: “Olga Benário / luchó contra el nazismo / construyendo el socialismo”. La película *Olga*, del director Jayme Monjardim, ya se pasó algunas veces en aquel centro de Capão Redondo, una de las áreas con peor índice de desarrollo de la ciudad.

Con voz mansa, María Helena Ferreira, de 65 años, vicepresidenta de Olga Benário, es quien organizó el censo del personal que reivindica ayuda del municipio. Incansable, la mujer acordó ir a las cuatro horas al hospital cardiológico Danta Pazzaneze, en la Villa Mariana –sufrió un infarto hace dos años–, y a las 23 horas todavía corría de chabola en chabola, conversando, tranquilizando, aconsejando. Aprovechó para comer un poco de la sopa que las parroquias del barrio mandaron a la favela-tripa.

La reintegración contó con un aparato gigantesco, de cerca de 250 hombres, tropa de choque y bombas de gas lacrimógeno, más el tractor

que se utilizó para derrumbar las chabolas. Las clases fueron suspendidas en cuatro escuelas de la región. El Consejo Tutelar ni siquiera fue notificado para garantizar la protección de los niños que estaban en el local el momento de la invasión policial.

Una práctica común del municipio es indemnizar a las familias desalojadas con un pago de cinco mil reales. Para el defensor público Carlos Loureiro, tal beneficio estimula la ocupación ilegal de terrenos en la ciudad, porque no es suficiente para comprar un inmueble nuevo ni para cubrir el arriendo de una nueva residencia.

Protocolada el 24 de mayo de 2007, la Comisión Parlamentar de Investigación (CPI) para investigar la mafia de la CDHU, acusada por 135 millones de reales del presupuesto del Gobierno del estado de São Paulo, fue instalada apenas en 2009. La creación de esta entidad fue publicada en mayo de 2009 en el Diario Oficial.

Después de exponer una presentación acerca del desalojo de los moradores de la favela Olga Benário, en el barrio Capão Redondo, y de comentar acerca del déficit de vivienda en el estado, el diputado estatal Enio Tatto (PT) lamentó la falta de quórum para la apertura de la reunión de la CPI sobre la CDHU, el miércoles 2 de septiembre. Según Tatto, todos los requerimientos presentados por el bloque del PT a la CPI, que pedían informaciones al Tribunal de Cuentas del Estado y al Ministerio Público, y determinaban la audiencia de los involucrados, fueron rechazados por los miembros de la comisión. Para el diputado, se trata de información esencial, sin la cual la CPI no conseguirá investigar nada. Sin quórum, sin CPI...

Mientras tanto, la CDHU mantiene centenares de departamentos cerrados hace un año. Cuatro edificios construidos por el gobierno del estado, con un total de 382 departamentos, están listos hace casi un año en Ipiranga –zona sur de São Paulo–, pero no han sido ocupados por moradores hasta ahora.

Capão Redondo y las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil

Partiendo de este caso, resulta evidente la urgente necesidad de construir alternativas reales a la valorización de los planes urbanos insertos en el contexto de la supremacía del conocimiento técnico y científico como guía de la acción política, es decir, en la ideología de la tecnocracia, paradoja en la trayectoria de la planificación urbana en Brasil desde la década del treinta. Es preciso mostrar cómo son diferentes los problemas urbanos de las distintas clases sociales y cómo varía su participación en los debates públicos, contribuyendo así a una participación real y efectiva donde la mayoría pauten los problemas y los técnicos, o consultores, estén a su servicio.

Se espera que a partir de ahora el patrimonio público constituido por los “derechos”, y no solamente por los bienes que pertenecen al poder público, deje de ser –como lo ha sido– apenas disfrutado económicamente por los propietarios inmobiliarios, y pueda resultar en provecho colectivo.

Si el Estatuto de la Ciudad es una “caja de herramientas” a disposición de los municipios, la “llave” para abrirla –según la metáfora de Raquel Rolnik– es el plan director. Este instrumento de planificación se vio desmoralizado por la “creencia en los milagros de la planificación” (Rolnik, 1997), que, especialmente en los años setenta, proyectó la idea de que la formulación de una política urbana debería ocurrir en el ámbito de una esfera técnica de la administración pública. Sin embargo, como consecuencia de la oposición al proceso constituyente de 1988, no solamente resurgió, sino que pasó a constituir un referente para el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana; y ahora, en los términos del Artículo 40, inciso 1, del Estatuto de la Ciudad, para la elaboración de las leyes presupuestarias municipales, lo que, de acuerdo con Rolnik, da la medida de su importancia para la gestión de las ciudades.

Si es verdad que faltaban instrumentos para que las ciudades puedan cumplir su función social, también es verdad que los instrumentos legales no bastan. Junto con la ley, serán importantes, por un lado, la organización popular, y, por otro, la conducta política del poder municipal.

Así lo ha expresado Fernandes (2002):

El derecho de propiedad inmobiliaria urbana se asegura siempre que se cumpla su función social, que, a su vez, es aquella determinada por la legislación urbanística, sobre todo en el contexto municipal. Cabe especialmente al gobierno municipal promover el control del proceso de desarrollo urbano, a través de la formulación de políticas de ordenación territorial en las cuales los intereses individuales de los propietarios de tierras y construcciones urbanas coexistan necesariamente con los intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad como un todo.

En el caso de Capão Redondo, la Defensoría Pública del Estado y el poder legislativo, a través de la figura del diputado Ênio Tatto (PT / São Paulo), fueron los actores que participaron del proceso, con su apoyo a la fuerte resistencia popular. Quedó un espacio vacío, con la ausencia de la participación de intelectuales, técnicos, especialistas o consultores en el proceso: llama la atención este silencio de la academia, como si no hubiera ocurrido nada, justamente en un momento en que los movimientos sociales comienzan a colocar en escena –aunque todavía tímidamente, durante la realización del Fórum Social Urbano en Río de Janeiro en marzo de 2010– la pauta de una nueva reforma urbana en Brasil.

Hay que cambiar el orden de la necesidad de vivienda social, y colocarla en primer plano. La inexistencia de un papel inteligente en las políticas públicas negociadas debe ser considerada un crimen de Estado, haciendo valer la constitucional función social de la propiedad. Sobre todo, se debe cuestionar cuáles son los límites del Estado en la regulación sobre el acceso al espacio urbano que no se realice en el marco de la legislación estatal al no garantizar el derecho fundamental a la vivienda. Sin esa voluntad política, que implica una clara disposición del gobierno para enfrentar los privilegios de las clases dominantes, los instrumentos urbanísticos pueden servir apenas como un maquillaje demagógico, sin mucho poder para cambiar el cuadro urbano brasileño. Vale notar que la pelea es larga, y que hasta ahora ha sido difícil.

La cuestión fundamental que surge a partir del caso Capão Redondo se refiere a cuáles serían las posibilidades y condiciones para ese rescate y/o

construcción de algún papel inteligente del Estado en las políticas públicas negociadas, con el fin de que se efectúen los derechos existentes en la legislación nacional y/o local. El fortalecimiento de la lucha de los moradores señala, sin ninguna duda, la dirección y el camino a seguir.

La forma en que se realizó esa desocupación violó diversas disposiciones de los títulos I y II de la Constitución de 1988. Las personas no pueden pasar días en la lluvia o en algún galpón precario mientras esperan que se tome providencias: cada día de desamparo es una violación inaceptable de los derechos humanos. En contrapartida, no había ninguna urgencia en la reintegración de la posesión. La prueba es que la empresa todavía no hace nada en el local; y así, las personas podían haber esperado por una solución más adecuada dentro de sus viviendas.

Lo que está en juego, finalmente, es el cumplimiento selectivo de la ley: si es a favor de los propietarios de la capital, suele haber premura para cumplirla; si es a favor de quien no tiene... pues que esperen para cuando se pueda, aun después de 21 años de que la Constitución definió sus derechos básicos.

Después de la reintegración de la posesión, las familias continuaron la reivindicación, acampando en la vereda, frente al terreno reintegrado. Niños, adultos y adultos mayores fueron sometidos a condiciones infrahumanas de vivienda, sin agua, comida, energía eléctrica o baños. Los niños dejaron de ir a la escuela; muchos de sus cuadernos y libros fueron triturados en el desalojo. Los puestos de salud de la región tenían la orden de no atender a las familias. Delante de las precarias condiciones, la ayuda y la solidaridad llegaron de varios rincones de dentro y fuera del país, como de Amnistía Internacional.

Presionado, el Municipio viabilizó la atención de emergencia para los dos primeros meses y dio a las familias una garantía de atención hasta que se concretara la vivienda definitiva. Las negociaciones entre el movimiento y el poder público continúan. Las familias saben que todavía falta mucha lucha. Por eso crearon la Asociación Olga Benário, e hincaron sede en un galpón localizado en una calle próxima al terreno reintegrado. El movimiento, liderado por Felícia Mendes del FML de la ciudad de São Paulo, se fortaleció, además de haber conseguido gran repercusión internacional. El terreno desocupado está bajo la tutela de la CDHU y del Ministerio de las

Ciudades, en espera de negociaciones, además de haber sido despropiado también por el INSS debido a deudas de impuestos de la empresa de cerca de siete millones de reales. Las familias, por su parte, reciben un alquiler social por un valor de 300 reales.

Además de la victoriosa disputa por la aprobación del Estatuto de la Ciudad, hoy hay que luchar por su cumplimiento, principalmente respecto al precepto de la función social de la propiedad.

Dadas las dimensiones técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil, para contribuir en esta pelea, es imprescindible preguntarse, también, acerca del papel del intelectual. La traducción de los términos técnicos para las personas resulta necesaria y urgente. Conocimiento es poder, y el rescate de algún papel inteligente del Estado en las políticas negociadas puede y debe ser un gran desafío para el intelectual. Es imprescindible que la universidad pública y sus intelectuales se comprometan claramente a favor de la defensa de un Estado republicano y democrático.

Villaça (2005) define al especialista (o *expert*) como aquel a quien le compete el problema. Los técnicos también deben ponerse al servicio de esas mayorías y de la solución de los problemas que estas pauten. Sin duda, eso no será fácil, especialmente en una sociedad como la brasileña, con un diferencia abismal de poder político entre la minoría y la mayoría.

La ideología del intelectual des-responsabilizado consiste en “no tener ninguna ideología; hace alarde de apolítico, esto es, sirve a la política del poder” (Bobbio, 1997: 15). Este típico intelectual posee una capacidad singular para discutir medios desconsiderando los fines; es particularmente inteligente en la transubstanciación de problemas cualitativamente políticos en problemas técnicos; es práctico al punto de evitar el espacio público, pues prefiere la seguridad de las negociaciones de gabinetes.

En el centro de esta postura está la ideología de la no-ideología, la búsqueda de las sinecuras burocráticas legitimadas por un pretendido apoliticismo. El especialista apolítico, o *expert*, se considera neutro e imparcial. Es capaz de disertar acerca de la miseria humana con la sensibilidad de un autómatas; puede escribir sobre avances tecnológicos sin hacerse una simple pregunta: ¿a que intereses sirven la técnica y la ciencia?

El intelectual aislado en su torre de marfil –en tiempos modernos es más propicio hablar en escritorios provistos de computadores– puede imaginar que su palabra se transforma en acción por el acto de proferirla. Desde lo alto de su arrogancia o ingenuidad, se vanagloria de no involucrarse con política, de no ensuciarse las manos, de desempeñar el papel de analista consejero...

Tal vez se dé el caso de que el intelectual crítico se pregunte sobre sus actitudes concretas. El comportamiento con el mundo no se da apenas por la abstracción contemplativa o idealista –aun crítica–. ¿Quién sabe si los intelectuales que se adhieren a los gobiernos no merecen más consideración de aquellos protegidos en sus búnkers? La palabra comprometida impone riesgos. Esto significa abandonar la postura contemplativa, asumir que los errores de quien actúa derivan en efectos correctos.

Consideraciones finales

Existe una profunda diferencia estructural entre la realidad de los países industrializados y la brasileña. Mientras allá surgieron los instrumentos urbanísticos de posguerra, concomitantemente a la estructura del Estado de bienestar social; en Brasil, los instrumentos urbanísticos aparecieron como un intento de reacción frente a un modelo de sociedad y de ciudad estructuralmente organizadas de forma propositivamente desigual, lo que cambia completamente su potencial y su posible alcance.

Se trata, aquí, de revertir, a posteriori, un proceso histórico-estructural de segregación espacial, lo que significa, en esencia, dar al Estado la capacidad de enfrentar los privilegios urbanos adquiridos por las clases dominantes a lo largo de su hegemónica actuación histórica de 500 años. No es, pues, una tarea simple. Y desde ya se percibe que tales instrumentos solo podrán tener alguna eficacia si hubiera, al crearlos, una voluntad política muy determinada en el sentido de promover la reversión del cuadro de desigualdad urbana en que vivimos, enfrentando a los poderosos intereses que hoy hegemonizan la producción del espacio urbano.

La función social de la propiedad constituye uno de los principios que orientan el orden económico del país, y está en la Constitución Federal

bajo innúmeros preceptos. Tales proclamaciones, al menos si se observan los postulados de un derecho que se puede realizar por múltiples formas, no pueden caer en el vacío por la inacción de los hombres.

El cumplimiento de la función social de la propiedad es parte de las declaraciones de derechos humanos, y a partir de una concepción histórico-dialéctica de formación de los derechos humanos, se vuelve un deber de justicia. Refleja una voluntad del pueblo, obtenida por medio de luchas sociales –que ciertamente servían de base al poder constituyente brasileño–, y, por lo tanto, no puede ser negada.

Hay que destacar que Brasil tiene un origen histórico anacrónico en lo que respecta a la estructura de la distribución de la propiedad, principalmente en cuanto a la propiedad rural. Y aun hoy, Brasil no ha sido capaz de hallar una fórmula para resolver el problema de la posesión de tierra, lo que genera innumerables conflictos sociales.

La concentración de tierras en el país también resulta un factor determinante de la concentración de renta, incluso tal vez sea el mayor responsable de las injusticias sociales y la miseria que atraviesa la mayoría de la población brasileña. La función social de la propiedad muchas veces no se efectúa debido a antiguos formalismos que envuelven el poder judicial.

Cuando, dentro de un proceso, en un polo se encuentra el enunciado de un derecho de propiedad expresado en un papel, y en el otro, la realidad de una comunidad instalada en el espacio que sería objeto del derecho individual de ese otro –que genera pedidos de reintegración de posesión– el juez de derecho debería tratar el asunto de forma alternativa, es decir, basándose en el texto constitucional y en la búsqueda de la justicia social. Se concluye, entonces, que la cuestión de la función social de la propiedad es bastante más amplia de lo estipulado en el ordenamiento jurídico.

Una vez que vivimos bajo la égida del capitalismo, la ordenación contiene preceptos que tienden a la protección de la propiedad privada, la cual, como se sabe, es la base del sistema; pero como contrapunto de la concentración de renta y propiedad –que evidencia una sociedad gradualmente más injusta– se creó la función social de la propiedad.

Luego, efectuarla, ya sea que se trate de propiedad urbana o rural, es una ardua tarea que depende de un esfuerzo coordinado entre políticos,

magistrados y, principalmente, la sociedad civil, no solamente por medio de manifestaciones de movimientos sociales, sino incluyendo la concientización de la masa que se orienta por el sentido común –y que sostiene la idea de “sacralidad” e “intocabilidad” de la propiedad–. Es preciso difundir que el cumplimiento de la función social muchas veces puede no coincidir con los intereses del propietario, y que, incluso, este debe ser perseguido a toda costa.

En esta transmisión juegan un papel fundamental los movimientos sociales, los técnicos, los intelectuales y la universidad. Ya que existen mecanismos para no reconocer la función social de la propiedad, surge la necesidad de redes de solidaridad orgánica que vinculen los sectores medios con los pobres, que es también una necesidad de capacitación y conocimiento, y de una solución articulada en Brasil y América Latina. Se han hecho avances, pero se requiere una mayor coordinación institucional de las acciones.

Miguel Cavero, de Perú, en su presentación en el presente congreso, dijo que “hay que despolitizar la política”, refiriéndose a una necesaria distinción entre política de Estado y política de gobierno. Sería interesante añadir que “hay que politizar a los técnicos, a la academia y a los intelectuales”.

Bibliografía

- Becker, Laércio (1997). “A repercussão da função social da propriedade no processo civil”. *Revista de Direito Processual Civil* N.º 4.
- Bobbio, Norberto (1997). *Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. São Paulo: UNESP.
- Fernandes, Edésio (2002). “Apresentação. Um novo estatuto para as cidades brasileiras”. En *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*, L. M. Osório (Org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- Rolnik, Raquel (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel.
- Vilaça, Flávio (2005). *A ilusão do plano diretor*. São Paulo.
- Whitaker Ferreira, João Sette (2005). “A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil”. En *Anais do simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”*. Bauru: UNESP Bauru y SESC Bauru.