

Derecho y transformaciones urbanas en Brasil

EDESIO FERNANDES

1. INTRODUCCIÓN

EL PROCESO DE INTENSA urbanización de Brasil, el cual se inició en los años treinta, se ha estudiado ampliamente desde las perspectivas socioeconómica, política, cultural, ambiental y, más recientemente, antropológica. En particular, desde su formulación inicial a fines de la década de los sesenta, la investigación urbana crítica en Brasil ha avanzado enormemente hacia una comprensión de los factores, agentes y procesos que han determinado las realidades urbanas típicas de la etapa actual de acumulación capitalista del país. Esto se ha dado a través de un enfoque interdisciplinario, en el cual las diversas ramas de las ciencias sociales han establecido un diálogo importante, hasta tal punto que actualmente comparten un vocabulario para su objeto común de estudio.¹

La complejidad de este tema, junto con las limitaciones teóricas del marco crítico han producido interminables debates acerca de la naturaleza y especificidades del fenómeno urbano. Sin embargo, puede argumentarse que la investigación urbana crítica ya ha logrado cierto grado satisfactorio de claridad conceptual respecto tanto de su crítica del marco tradicional (neo)liberal —no importa lo dominante que siga siendo—, como de su propia comprensión del fenómeno.²

En resumen, dentro del terreno de la investigación crítica, la cuestión urbana brasileña se ha considerado como el resultado dinámico de una articulación compleja y altamente contradictoria entre las fuerzas económicas, políticas y culturales a través de las cuales, tanto las ciudades como el campo han sido redefinidos según los imperativos de la actual etapa de acumulación capitalista en el plano mundial. Existe un consenso en el sentido de que la urbanización actual se dirige a la producción de formas y estructuras espaciales específicas —como las regiones

¹ El marco para la investigación urbana crítica fue originalmente definido en 1970 por Henri Lefebvre y Manuel Castells, y ampliado y puesto al día por toda la tradición de investigación que generó.

² Para una revisión de la principal bibliografía sobre el caso brasileño, véase Valladares (1988).

metropolitanas— fundamentales para apoyar la (re)creación de las relaciones sociales necesarias para la reproducción del capital.

Se ha puesto especial énfasis en los papeles desempeñados en este proceso por una variedad de agentes e instituciones sociales y políticos, particularmente el Estado y los movimientos sociales urbanos. Sin embargo, a pesar del hecho de que, aun de manera fragmentaria, se ha decretado una vasta legislación urbana durante todo este período, se sabe poco acerca de la acción del derecho en el proceso. A pesar de que durante los últimos tres años se han hecho importantes estudios,³ es muy poco lo que se ha escrito desde un punto de vista crítico sobre la legislación en los procesos urbanos en Brasil y, por consiguiente, se ha dado sólo una consideración teórica marginal a la importancia del derecho como instrumento del cambio urbano y social. La formación de la legislación urbana se ha visto en gran medida como un fenómeno externo, si no es que autónomo, indirectamente relacionado con el proceso social de producción del espacio urbano.

Tendríamos que preocuparnos acerca de las razones de tal “falta de interés” en el derecho por parte de los investigadores urbanos, debido a que es más fácil comprender por qué la investigación jurídica, profundamente impregnada de la ideología de los derechos privados y el individualismo, se niega a reconocer la existencia misma de la legislación urbana incluso con objetivos académicos.⁴ Ciertamente, la doctrina jurídica dominante en Brasil aún piensa en la ciudad como poco menos que un área limitada, integrada por lotes demarcados de terrenos propiedad de los individuos. El legalismo liberal no va más allá de atribuir ciertos poderes administrativos a las autoridades públicas, para controlar el crecimiento urbano con base en su responsabilidad en mantener el bienestar social. La mayoría de los estudios jurídicos tienden a hacer caso omiso o a analizar la legislación urbana desde la limitada perspectiva del derecho civil y/o administrativo.⁵

Sin embargo, como señala Azuela, la investigación urbana crítica también ha sido incapaz de comprender el fenómeno legal (Azuela, 1987, 1989). Las ciencias sociales también tienden a hacer caso omiso o a dar por sentada la dimensión jurídica de los procesos urbanos.

Por una parte, si los análisis más radicales no bastan para explicar el fenómeno jurídico en su conjunto, en realidad tampoco son capaces de decir algo importante acerca de la complicada red de relaciones sociales (i)legales establecidas en

³ Entre los principales estudios jurídicos del fenómeno urbano, véase el trabajo pionero de Pessoa (1982), así como el de Falção (1984) y Moura (1990). Yo mismo he escrito diversos estudios al respecto (Fernandes, 1986, 1987 y 1994b).

⁴ Creo que la autonomía formal del derecho urbano brasileño puede defenderse técnicamente; algunos juristas importantes como Alvaro Pessoa y José Alfonso da Silva han sostenido esta posición. Sin embargo, éste no es el pensamiento de la mayoría de las escuelas de leyes del país, donde no existe una disciplina específica como “Derecho urbano” (incluyendo todas las variaciones posibles como “Legislación de planeación” o “Desarrollo urbano”) en sus currícula. Por otra parte, esta disciplina se enseña cada vez con mayor frecuencia en cursos de licenciatura y posgrado de las carreras de Arquitectura, Ingeniería, Planeación urbana, Geografía y Sociología.

⁵ Éste es, por ejemplo, el caso de varios estudios de los influyentes académicos legales Hely Lopes Meirelles y José Alfonso da Silva.

el escenario urbano, en particular las que se relacionan con el uso del suelo. Explícitamente o no, estos enfoques a menudo hacen caso omiso de la legislación urbana desde el limitado punto de vista de la teoría marxista del Estado, la cual concibe al derecho como un mero instrumento manipulado por un Estado monolítico (burgués).

Por otra parte, a pesar de todos los avances significativos que ha tenido respecto de la formulación de una teoría del Estado, la investigación crítica no ha progresado mucho hacia la identificación de la naturaleza de la relación entre el Estado y su aparato jurídico, así como hacia las diversas formas de pluralismo jurídico producidas por los procesos urbanos.

Como he señalado antes, la mayoría de los investigadores han visto al fenómeno jurídico como si se tratara de un campo independiente del conocimiento, así como algo neutral respecto del proceso sociopolítico. En términos prácticos, tanto la investigación urbana progresista como los proyectos empíricos orientados socialmente, muy a menudo se han inclinado hacia la aplicación de determinada legislación como la solución a los problemas urbanos; como si la legislación misma no fuera un instrumento problemático de la planeación y la reforma urbana. Parecen haber caído en la misma vieja trampa planteada por la acción ideológica del derecho.

No obstante, la existencia de una brecha tan considerable en la investigación urbano-legal no es fortuita. Más bien ha tenido causas específicas así como implicaciones significativas. Pienso que, hasta cierto punto, la falta de una comprensión crítica de la acción del derecho en los procesos urbanos, ha ayudado a mantener y reproducir el patrón general de crecimiento urbano en Brasil. Incluso propondría la hipótesis de que la evolución de la legislación urbana en el país refleja las contradicciones y tensiones existentes en las relaciones entre el Estado, los propietarios, los constructores privados y la población urbana en su conjunto, así como las contradicciones de cada uno de estos agentes sociales.

En mi opinión, lejos de ser neutral o simplemente determinada por el proceso político-económico, o un elemento represivo de la superestructura estatal, la legislación urbana también desempeña funciones importantes tanto en la producción como en la estructuración del espacio social brasileño, así como en la conformación de las condiciones de la vida cotidiana del país. Además, creo que existe una relación íntima, aunque contradictoria, entre las políticas urbanas, por un lado, y las actitudes y convenciones sociales definidas en la vida cotidiana, por el otro, las cuales constituyen las diversas formas de "justicia informal" existente en la sociedad brasileña.

El caso de Brasil demuestra que el proceso de producción de la legislación urbana debe entenderse desde la perspectiva de los mismos intereses que han llevado a las ciudades a una etapa de la acumulación capitalista sin control, sin perder jamás de vista todas las respuestas y alternativas planteadas en la vida diaria por aquellos que están tradicionalmente excluidos de este proceso, es decir, la gran mayoría de los habitantes de las ciudades.

En lugar de ser una cuestión técnica, la respuesta que debe encontrarse dentro de los límites del universo jurídico, la producción de una legislación urbana, constituye un *proceso político* debido a que es un nivel del mismo conflicto social que está en la raíz de la producción de la ciudad. Desde mi punto de vista, *la ciudad y la ciudadanía son el mismo tema*.

2. URBANIZACIÓN Y POLÍTICA URBANA EN BRASIL

Como ha ocurrido en el contexto regional de América Latina, en diferentes medidas y de distintas maneras, el proceso de urbanización brasileño ha estado determinado por las exigencias y obstáculos de una industrialización dirigida desde el exterior. Ello expresa claramente la redefinición gradual de la participación del país en el contexto más amplio del capitalismo industrial y financiero mundial.

Sin embargo, las variables nacionales no deben ser omitidas, particularmente en lo referente a sus implicaciones políticas, las cuales dan una característica específica al caso brasileño. En particular, sin importar todas sus contradicciones y limitaciones, la movilización popular en las zonas urbanas de Brasil ha creado nuevas formas de acción política, las cuales lentamente han obligado a una redefinición parcial de la estructura político-económica del país.

Iniciado en los años treinta, en el momento en que el Estado realizaba los primeros intentos por romper con la dependencia externa por medio de la industrialización a través de la "sustitución de importaciones", el auge de la urbanización brasileña ocurrió en las décadas de los sesenta y los setenta. Los dramáticos cambios producidos por las transformaciones en la industria, junto con los provocados por la intensa urbanización, particularmente en los últimos 30 años —lo cual correspondió, no por casualidad, con los años del régimen autoritario en Brasil— han determinado la nueva estructura socioespacial, esencialmente urbana del país, así como un impacto ambiental muy importante: aproximadamente 80% de la población total —estimada por el Censo de 1991 en 147 millones de habitantes—, vive actualmente en ciudades.

Por una parte, el PNB brasileño ocupa hoy en día el décimo lugar en el mundo, debido tanto al desarrollo de industrias de la transformación como a la creciente exportación de productos industriales. La información del Censo de 1991 mostró que la población económicamente activa en su conjunto también se ha incrementado, incluyendo actualmente una mayor participación de la mujer, los menores, los "jubilados" y los ancianos. También ha habido un cambio significativo en la distribución de la población activa entre sectores, es decir, los sectores secundario y terciario comprenden el mayor número de trabajadores.⁶

Por otra parte, tales transformaciones de la estructura socioeconómica, combinadas con el consecuente patrón de urbanización, han producido el efecto de

⁶ Para obtener información económica general, véanse, entre otros, Valladares (1988), Todaro (1989) y Naciones Unidas (1987).

incrementar el desequilibrio regional y las desigualdades sociales preexistentes desde tiempo atrás, hasta el punto en que la mayoría de la población vive actualmente en condiciones de pobreza extrema. De hecho, el crecimiento industrial se ha sostenido a costa de mantener y reproducir la pobreza social.⁷

Los procesos de industrialización y urbanización han coincidido, tanto en términos socioeconómicos como espaciales, en el fenómeno de la metropolización, es decir, la concentración masiva de población, producción y consumo en y alrededor de unas cuantas grandes ciudades. La información reciente indica que aproximadamente 45% de la población urbana vive hoy en día en nueve de estas grandes ciudades —las regiones metropolitanas— que en conjunto cubren menos del 1% del territorio nacional (8.5 millones de km²). Tal concentración de personas y actividades económicas ha traído como consecuencia problemas sociales muy graves, así como un nivel de calidad ambiental muy bajo. Puesto que la tasa de crecimiento de la población urbana ha excedido la del total de la población, y considerando que la población metropolitana ha crecido a un ritmo más acelerado que la población urbana, este proceso de metropolización tiende a ser aún más considerable —y sus problemas y consecuencias tienden asimismo a agravarse.⁸

Estas transformaciones se han debido en gran medida al patrón de intervención del Estado brasileño en el espacio urbano. Y ello es particularmente cierto en las políticas sectoriales en relación con la vivienda, el financiamiento de la infraestructura urbana y el transporte colectivo. Además, los intentos de las autoridades por administrar las ciudades y regiones metropolitanas, han determinado gran parte del proceso de urbanización. Lejos de cambiar la configuración del espacio y de la sociedad, estas políticas urbanas han agravado aún más las desigualdades existentes desde hace mucho entre, y en el interior, de las clases sociales y las regiones geoeconómicas.⁹

2.1. Acción estatal y crecimiento urbano

Además de ser la expresión más concreta de la relación entre capital y trabajo en el país, el espacio urbano brasileño es también la medida de la intervención estatal en la reglamentación de esta relación (Oliveira, 1979, 1982). A partir de la llamada “Revolución de 1930”, el Estado ha utilizado todos los instrumentos a su disposición para asegurar una nueva división social del trabajo necesaria para estimular el crecimiento industrial. Se esperaba que cambiaría el patrón existente de acumulación y tuvo que utilizar su poder para promover la transferencia de excedente de los grupos sociales de exportación agrícola a los industriales.

⁷ Esto puede verificarse consultando las cifras referentes al ingreso mensual per cápita, el tiempo de trabajo, las expectativas de vida al nacer, las tasas de mortalidad, consumo de alimentos, niveles de educación y de acceso a equipo, servicios e instalaciones de consumo colectivo, etc. Para información detallada, véanse, entre otros, Valladares (1988) y Banco Mundial (1993).

⁸ Para un análisis del fenómeno de metropolización en Brasil, véase Fernández (1985b y 1992a).

⁹ Para un análisis de la política urbana brasileña, véase Monte-Mor (1981), Bolaffi (1982) y Schmidt y Farret (1986).

En esta primera etapa, la cual duró hasta mediados de los años cincuenta, el Estado, supuesta y paradójicamente debía cuidar los intereses de la clase trabajadora creada como resultado de su intervención. Sin embargo, aunque desde el principio de este proceso el Estado estaba controlado por los grupos industriales, aún existía una intensa lucha por la hegemonía en su interior, en la que participaban las oligarquías rurales. Debían lograrse concesiones, especialmente en lo que respecta al mantenimiento de la estructura concentrada de la tierra y el Estado no podía ser intensivamente represivo, en particular en lo tocante a los trabajadores —de ahí la adopción del populismo.

Varios estudios han demostrado la manera en que estos intentos de articular una nueva división social del trabajo fueron fundamentales para la creación y reproducción del espacio urbano. Las ciudades se volvieron el centro del capital productivo y se dirigió hacia ellas un intenso proceso de migración para constituir un gran ejército industrial de reserva. Nuevamente, el papel del Estado en la articulación de la relación entre trabajo y capital fue decisivo para la constitución de nuevas relaciones productivas y para la determinación de los costos del trabajo urbano.

Fue entonces que se inició un intenso proceso de centralización política y financiera, a costa de la autonomía del gobierno local, dirigido a unificar el espacio económico nacional para garantizar la libre circulación de bienes. Como sedes del poder, las ciudades crecieron sin una política urbana importante, más bien con un *laissez-faire*, sutil expresión del tenso pacto social sostenido por el Estado, el cual no permitía cambios profundos en la estructura del suelo.

La segunda etapa de este proceso se inició en los años cincuenta y se consolidó en el momento de la toma del poder por los militares en 1964, cuando la industria local fue finalmente sometida por el capital internacional a una división internacional del trabajo redefinida. La nueva estructura económica y la acumulación monopólica generada por este proceso provocó un cambio profundo en el patrón de urbanización. Nuevamente las ciudades representaron esta nueva estructura de clases que ahora incluía no sólo una clase media importante relacionada con el capital internacional, sino también una clase trabajadora y un ejército de reserva cada vez mayores.

La circulación de bienes aumentó fundamentalmente en función del mercado creado por las clases alta y media, al igual que los servicios proporcionados por el Estado y todo el desarrollo del suelo, donde la proliferación de miles de “favelas” y el amplio desarrollo de asentamientos irregulares eran la otra cara de este proceso. También por razones políticas, el poder del Estado y sus finanzas se dirigían principalmente hacia la satisfacción de las demandas de las clases rica y media.¹⁰

¹⁰ El proceso de crecimiento urbano “a través de la expansión de las zonas periféricas”, fue analizado por Santos, quien demostró cómo las nuevas zonas urbanas para los pobres se creaban en las afueras de las ciudades con un costo económico mínimo, pero con un costo social muy elevado debido a la falta total de infraestructura, la responsabilidad de cuya provisión se transfería al Estado. Este patrón de desarrollo mantuvo en funcionamiento el proceso especulativo, puesto que había en

Con la masiva penetración de capital internacional a partir de la década de los sesenta, el Estado no sólo fue responsable de mediar entre la industrialización y la urbanización, sino que también comenzó a intervenir en el espacio urbano como agente productivo directamente, pretendiendo capitalizar los servicios urbanos que generalmente se proporcionaban bajo una lógica empresarial.¹¹ Nuevamente, mientras satisfacía las demandas de los grupos más favorecidos, el Estado ignoró por largo tiempo las de los pobres de las ciudades.

Por todas estas razones, el espacio urbano brasileño es una expresión inequívoca de la estructura económica y su correspondiente formación social, y es básicamente la expresión de las relaciones capitalistas que determinaron la urbanización de la economía y la sociedad. Además, es también la expresión más clara del proceso político del país. Con el golpe militar de 1964, el Estado se había convertido en un explotador del excedente social a tasas muy altas y la condición para que ello ocurriera era la represión de la sociedad, particularmente de los pobres, quienes resultaron prácticamente excluidos del proceso político del país. Esta falta de voz política es fácil de observar en el espacio de las ciudades brasileñas.

No obstante, la extrema politización de las relaciones económicas necesariamente produce una crisis política a partir de una crisis económica (De Oliveira, 1979). Cualquier crisis de la coyuntura económica es una crisis estatal, puesto que el Estado se encuentra en el centro de las relaciones productivas:

[si] la ciudad fue el espacio *par excellence* del conflicto de clases entre la burguesía y el proletariado, la urbanización de la economía y la sociedad ha ampliado este espacio; si tal urbanización tiene en un Estado capturado por la burguesía internacional a su principal agente y al mismo tiempo a su principal obstáculo, este espacio no sólo se amplía: se redefine para colocar al Estado en el centro de las contradicciones (Oliveira, 1979:75).

Ciertamente, ésta ha sido la situación en Brasil desde mediados de los años setenta, debido a la larga recesión económica y a la inflación crónica del país. La combinación de factores como el enorme abismo existente entre las necesidades de la gente y sus posibilidades de participación política (creados por el aparato

medio grandes reservas de terrenos vacantes (Santos, 1980; véase también Kowarick, 1979). En las tres principales regiones metropolitanas —São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte— se piensa que son los dueños de aproximadamente 40% de la tierra urbanizada quienes mantienen los lotes vacantes, un 30% de la población vive en favelas, otro 30% en zonas ilegales (es decir, en divisiones de terrenos no autorizadas), mientras que aproximadamente 20% son inquilinos y sólo 10% se reconoce formalmente como propietarios.

¹¹ El ejemplo más importante de esta situación fue la acción del BBH —el Banco Nacional de la Vivienda—, el cual, aunque originalmente fue creado para proporcionar viviendas para los segmentos menos favorecidos de la sociedad, operaba como banco, imponiendo tasas de interés muy altas y por consiguiente excluyendo a la amplia mayoría de la población del acceso a viviendas patrocinadas por el gobierno (véase De Azevedo y Andrade, 1982). Para una discusión específica de políticas urbanas, véase Melo (1991).

represivo del Estado), la insoportable brecha entre ricos y pobres y las diferencias regionales extremas, provocaron un divorcio entre el Estado y el resto de la población.

En este contexto, desde la década de los ochenta, diversos movimientos sociales intentaron unificar a las clases desposeídas que se encuentran sujetas a las mismas condiciones de vida precarias. Manteniendo sus diferencias, estas clases han trabajado, hasta cierto punto, como un solo agente contra el Estado; este proceso involucró también a una parte de las clases medias, las cuales se empobrecen día con día. En resumen, esta misma dialéctica de reproducción capitalista ha provocado la articulación de nuevos medios, específicamente urbanos, de asociación dirigida contra el aparato de Estado. Así, lentamente se ha comenzado a dar una redefinición —no importa qué tan contradictoria— de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.¹²

2.2. Acción estatal y legislación urbana

Como señalé antes, el patrón de crecimiento urbano en Brasil ha sido en gran medida producto de la naturaleza de la intervención del Estado, a través de sus políticas públicas e intentos de planeación urbana. Debemos añadir que la puesta en vigor de la legislación también ha desempeñado un papel importante, aunque aún poco estudiado, en el proceso de urbanización.

Desde mediados de la década de los treinta, han entrado en vigor innumerables leyes federales, estatales, metropolitanas y locales, de alguna manera relacionadas con la cuestión del control del uso del suelo en las ciudades. El principio básico de la *función social de la propiedad* se ha repetido en todas las constituciones desde la Constitución federal de 1934. Sin embargo, en su conjunto, la actual serie de legislaciones urbanas está lejos de ser satisfactoria, mientras que la ideología de la propiedad privada ilimitada y su puesta en práctica en forma de ley siguen siendo muy fuertes y están bien difundidas en la sociedad brasileña. ¿Cómo puede explicarse esta contradicción?

A pesar de su evolución a través del proceso de urbanización, hasta ser promulgada la Constitución federal de 1988, la existencia misma del derecho urbano brasileño había sido omitida en la mayoría de los cursos de derecho. Por lo que toca a la mayoría de las decisiones judiciales y medidas administrativas, el viejo Código Civil de 1916 aún pretende dictar el marco ideológico respecto del tema de los derechos de propiedad.

¿Por qué es así? ¿Por qué incluso cuando existen y son consideradas como adecuadas por los planificadores, no funcionan como deben las leyes urbanas?

¹² Después de un período inicial de euforia, a raíz del paradigma teórico planteado por Castells en la década de los ochenta, cuando los movimientos sociales se consideraban la manifestación más vital e innovadora y potencial de los ideales revolucionarios, las investigaciones más recientes han analizado este fenómeno de manera más sensata. Sin embargo, incluso si estamos conscientes de todas las dificultades que representa considerar a los movimientos sociales como agentes políticos independientes, aún se cree en su capacidad como una de las etapas del conflicto social —como también lo ha afirmado Castells en sus trabajos más recientes (véase Kowarick, 1988).

¿Qué intereses determinaron que esta situación prevaleciera? Estas preguntas no se han respondido adecuadamente en la investigación urbana crítica. Tampoco se ha comprendido correctamente la medida de las reacciones ante el orden legal-urbano excluyente y segregado, ni el impacto que varias formas de pluralismo jurídico, que ha surgido de prácticas sociales, han tenido en el orden legal formal.

El intenso desarrollo de la investigación urbana en Brasil ha proporcionado ya las condiciones para una práctica interdisciplinaria de la planeación urbana en todo el país, en la que participa el trabajo colectivo de profesionales de diversos campos. Sin embargo, si se acepta que “será necesario un esfuerzo colectivo por romper con el espíritu de especialización, para ayudar a la futura expansión de la investigación urbana en Brasil” (Valladares, 1988:298), debe reconocerse también la importancia de realizar un análisis jurídico de ese fenómeno social. Falta aún una crítica consistente en torno al fenómeno urbano desde un punto de vista jurídico, ya sea a través del análisis de 60 años de legislación urbana, o en un sentido más amplio, mediante la comprensión de los papeles desempeñados por la ley en el proceso macroeconómico que ha determinado la estructura de las ciudades brasileñas en la sociedad urbana.

En este contexto, creo que el tema más importante sobre el derecho urbano en Brasil es conceptual. Se relaciona con el “conflicto latente” (McAuslan, 1987:187) que ha existido desde hace mucho en torno a la concepción de los derechos de propiedad —y la cuestión correspondiente de la intervención estatal en el campo de la propiedad privada urbana—, más que con los aspectos meramente técnicos y los instrumentos legales necesarios para la planeación urbana.¹³ Sin importar qué tan relevante sea la creación de nuevos instrumentos legales, el primer punto a considerar es la redefinición del marco conceptual sobre el tema, porque el uso de los contenidos de cualquier legislación progresista siempre estaría limitado por la supervivencia de los viejos principios de interpretación judicial.

Por tanto, recapitularemos sobre la evolución de este conflicto, particularmente con objeto de evaluar el capítulo original dedicado a la política urbana en la Constitución brasileña de 1988. Pondremos énfasis en las ideologías sociolegales que han sido determinantes tanto para las condiciones de acceso al suelo urbano como para la interpretación de las reglas urbanas, más que para las reglas mismas.

¹³ En su estudio sobre las naciones africanas recientemente independizadas, McAuslan reconoció la existencia de un “conflicto latente” entre “dos amplios enfoques sobre la tierra en la sociedad, uno de los cuales la considera básicamente como parte de las relaciones sociales entre la gente y la sociedad, y otra que la ve básicamente como parte de las relaciones económicas entre las personas en la sociedad”. El autor afirmó que aunque este tipo de conflicto puede adquirir características peculiares en países con leyes consuetudinarias de propiedad de la tierra, también existe en otras sociedades (McAuslan, 1987:187). Conuerdo con él y pienso que *mutatis mutandis*, éste es el mismo conflicto que existe en Brasil.

3. SESENTA AÑOS DE LEGISLACIÓN URBANA

La evolución de la legislación urbana en Brasil desde los años treinta no ha sido muy clara y, por consiguiente, no es fácil de entender. De hecho, el cuerpo de la legislación vigente parece al principio una simple recolección de reglas fragmentadas e incompletas, las cuales se refieren a aspectos parciales y específicos del proceso general de crecimiento urbano. Además, las reglas urbanas son dispersas y poco sistemáticas, porque hasta ahora en Brasil no existe una consolidación gobernada por principios generales. Por otra parte, la falta de un tratamiento constitucional adecuado del tema antes de la Constitución federal de 1988, creó varios problemas de poder legislativo en torno al desarrollo urbano, así como interpretaciones judiciales conflictivas.

Sin embargo, las leyes actuales no han sido promulgadas al azar. Existe todo un proceso detrás de su promulgación y hay una lógica dialéctica intrínseca en tal proceso. En general, la evolución de una legislación urbana ha implicado una reforma progresiva del liberalismo clásico económico y legal, con tres objetivos principales: la redefinición de la naturaleza y ámbito de los derechos individuales; el aumento de la intervención estatal en las relaciones de producción socioeconómica del espacio urbano, y la imposición de límites al derecho de propiedad privada, especialmente mediante restricciones a la libertad de contrato y la redefinición de la igualdad contractual (Pessoa, 1982).

3.1. La lucha por un nuevo paradigma

A mediados de los años treinta, época en que se promulgaron las primeras leyes en las que se manifestó cierto interés en los aspectos del proceso de urbanización, la industrialización era aún incipiente en el país y, en consecuencia, la presión social sobre el suelo urbano apenas comenzaba. El análisis de la legislación aprobada en esa época subraya el compromiso del gobierno federal con las propuestas para modernizar el aparato legal-institucional vigente, con objeto de preparar a las ciudades para la llegada del flujo de emigrantes necesarios en la consolidación del nuevo modelo económico.

En este contexto —y con ese espíritu reformista— entre 1930 y 1963 se formularon varias leyes y decisiones judiciales, en parte relacionadas con la cuestión del desarrollo urbano. No obstante lo diferentes que hayan sido las razones que las hayan impulsado, en su conjunto, tales leyes y decisiones constituyeron parte del mismo intento por construir gradualmente un orden legal sistemático que promoviera un avance en el campo del control público del suelo urbano, así como por definir una nueva concepción del derecho de propiedad privada.¹⁴

¹⁴ Algunas de las leyes que vale la pena mencionar son: *Decreto-Lei* núm. 25/1937, que aún rige la protección legal de la herencia cultural e histórica; *Decreto-Lei* núm. 58/1937, que establece las reglas para la división de la tierra urbana; *Decreto-Lei* núm. 3.665/1941, que permite la expropiación de terrenos por razones de "utilidad pública"; la Ley Federal núm. 4.132/1962, que permite la expropiación de terrenos por razones de interés social. Aparte de éstas, había varias otras reglas

Con la Constitución de 1934, apareció por vez primera el concepto legal de *propiedad social*, es decir, la idea de que el derecho a la propiedad privada sólo puede reconocerse si su ejercicio efectivamente proporciona una función social. Este concepto se mantiene en todas las constituciones federales a partir de 1934 (v. gr. 1937, 1946, 1967/69 y 1988), aunque hasta 1988 no se había definido adecuadamente.

La promulgación de una legislación más progresista y de orientación social fue el medio a través del cual el poder ejecutivo federal intentó romper con la idea del derecho a la propiedad privada entonces vigente, la cual había sido establecida por el Código Civil de 1916, y era una expresión inequívoca de la ideología liberal que, desde hacía mucho, había determinado la organización político-social del país.

De acuerdo con el Código Civil, que aún sigue en vigor, la propiedad privada se reconoce de manera muy individualista, pues los límites y contenidos de la explotación económica de un bien inmueble deben ser determinados exclusivamente por los intereses individuales del propietario. No existen requisitos de importancia para imponer un uso socialmente orientado del bien: “la ley garantiza al propietario el derecho de uso, para obtener ganancias y disponer de sus bienes y recuperarlos del poder de quien los posea injustamente” (Código Civil, art. 524). Las únicas restricciones son ajenas al derecho y menos significativas, básicamente relacionadas con el ámbito limitado de las relaciones entre vecinos.

Puede argumentarse que, en el período comprendido entre 1930 y 1963, hubo intentos por redefinir el derecho de propiedad privada para que fuera considerado como el *derecho a la propiedad privada*, cuyo contenido sería delineado por el Estado después de tomar en consideración los intereses sociales de la utilización del bien. Sin embargo, este importante —aunque lento— proceso de cambio ideológico nunca logró imponerse. Prevalcieron siempre las provisiones conservadoras del Código Civil, paralelamente al proceso reformista —e incluso tal vez con mayor fuerza de la que originalmente tuvieron— y no existió un consenso entre los juristas respecto de la naturaleza de la nueva legislación frente a las provisiones del Código Civil.

Por el contrario, en parte debido a la vaguedad del precepto constitucional de la función social de propiedad, y más probablemente a causa de la formación conservadora y positivista de los juristas y magistrados brasileños, la mayoría de las decisiones judiciales —incluso hasta este momento— han afirmado al Código Civil como el paradigma jurídico prevaleciente. De cualquier manera, el proceso reformista fue violentamente interrumpido por la legislación aprobada inmediatamente después de la toma del poder por los militares en 1964. La legislación posterior al golpe militar fue concebida de acuerdo con la concepción tradicional

federales, decisiones judiciales y decretos administrativos relacionados con el tema, particularmente sobre rentas, sin mencionar la amplia legislación estatal y local, particularmente centrada en la construcción.

del Código Civil de 1916, puesto que en ese momento el proyecto político-económico y las concesiones que tuvo que hacer el Estado autoritario ya eran diferentes.

No fue sino hasta finales de la década de los setenta que se restauró el cambio conceptual antes mencionado, con la expedición de la ley núm. 6.766/1979, y cuando aumentaron los intentos por superar el orden económico antinacional y antipopular impuesto por el régimen militar en 1964. Poco antes se habían promulgado varias leyes federales muy importantes, junto con miles de leyes estatales, metropolitanas y locales, especialmente en lo tocante a la zonificación y división del suelo, la regularización de las “favelas”, la protección histórica de ciertos edificios y del ambiente. Todas han contribuido a reforzar el concepto de la función social de la propiedad.¹⁵

Se trataba de un nuevo intento por reformar el liberalismo, lo cual influyó enormemente en las leyes del régimen militar y en las políticas públicas sobre las condiciones generales de acceso al suelo urbano. La convocatoria del Congreso Constitucional de 1986, que llevó a la promulgación de la Constitución de 1988, fue el paso más importante en este proceso.

3.2. *La cuestión urbana en la Constitución federal de 1988*

A pesar de su composición limitada y relativa autonomía, se esperaba que el Congreso Constituyente llenara el vacío dejado por la falta de autoridad política que existió en Brasil desde principios de los años ochenta. Tenía que esbozarse un nuevo escenario político mediante el reconocimiento del carácter dinámico del proceso político contemporáneo del país.¹⁶

De hecho, el fortalecimiento del sindicalismo y de los movimientos sociales ya había obligado a una redefinición parcial del orden político nacional, puesto que sus intentos por formar parte del proceso de toma de decisiones y el establecimiento de algunos principios de “justicia popular” estaban llevando a una grave crisis de legalidad (Santos, 1974, 1977, 1984). Se suponía que el Congreso Constituyente enfrentaría de alguna manera las crecientes formas de pluralismo jurídico existentes en la sociedad brasileña, y la principal expectativa popular en torno a ello se refería al reconocimiento de los patrones de legitimidad definidos por la población —los que carecían de tierra, de vivienda, los inquilinos e incluso los habitantes de las “favelas”—, que no eran aceptados por la legislación oficial.

Por lo que toca al tema que aquí discutimos, la demanda fundamental que el Congreso Constituyente debía tomar en cuenta era hacer explícito el reconocimiento a la noción de *propiedad social*. No se trataba de repetir la misma vieja

¹⁵ Algunas leyes que vale la pena mencionar son: Ley Federal núm. 6.766/1979, que rige la parcelación de los terrenos urbanos; Ley Federal núm. 6.803/1980, que trata acerca de la zonificación industrial en áreas contaminadas; Ley Federal núm. 6.931/1981, que formula la política ambiental nacional. En distintas versiones, la Ley Nacional de Desarrollo Urbano ha estado esperando ser discutida en el Congreso Nacional desde 1983.

¹⁶ Para un análisis del proceso de creación de la Constitución, véase Lamounier (1987), Reis y O'Donnell (1988), y Faria (1989).

consigna utilizada en una y otra constitución: se esperaba que el Congreso definiera esta noción de tal modo que se impusiera como un nuevo paradigma que sustituyera el establecido por el Código Civil.

Esta demanda fue planteada por diversos medios, pero el más importante fue sin duda la notable “Enmienda Popular a la Reforma Urbana”, formulada por diversas organizaciones de la sociedad civil, firmada por cientos de miles de personas y presentada a los diputados del Congreso. El Congreso Constituyente aprobó finalmente todo un capítulo dedicado a política urbana en la Constitución promulgada el 5 de octubre de 1988.

Tres son los principales puntos de este capítulo que merecen ser destacados. Primero, la Constitución confería a las autoridades públicas locales la facultad de promulgar las leyes que rigen el uso y desarrollo del espacio urbano, con el objetivo de garantizar “el desarrollo total de las funciones sociales de la ciudad” y el “bienestar de sus habitantes” (art.182). Además, las ciudades con más de 20 000 habitantes actualmente están obligadas a aprobar una Ley de Plan Maestro que se considera el “instrumento básico para el desarrollo de una política para el desarrollo y expansión urbanos” (párrafo 1).

Segundo, el derecho a la propiedad privada nuevamente se reconoció como un principio básico del orden económico, siempre y cuando cumpla con una función social según los “dictados de justicia social” (art. 5, XXII, XXIII; art. 170, II, III). Sin embargo, se afirmaba que la propiedad urbana sólo cumple con su función cuando atiende los “requisitos fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresado en el Plan Maestro” (art. 182, párrafo 2).

Tercero, se aprobaba el derecho a la prescripción adquisitiva (usucapión) en las zonas urbanas privadas de hasta 250 metros cuadrados, después de sólo cinco años de posesión pacífica (art. 183).

Estos tres puntos principales ciertamente constituyen un nuevo marco del derecho urbano brasileño. En particular la aprobación del derecho de usucapión es extremadamente significativa, sobre todo en lo referente a los programas de regularización y legalización de las “favelas”, puesto que se aplica —en teoría— tal vez a más de la mitad de las favelas existentes. El reconocimiento formal del derecho de miles de habitantes de las favelas a permanecer en los terrenos que ocupan, ciertamente es un cambio notable de punto de vista —es el primer paso hacia su reconocimiento como ciudadanos.¹⁷

En lo referente a la idea de la propiedad privada, por vez primera la Constitución dio un paso más hacia otorgar significado a la idea de “función social”. En lugar de optar por afirmaciones retóricas vagas, identificaba el principio de función social con el contenido del Plan Maestro. Dicho de otra manera, el derecho de propiedad privada de un inmueble urbano debe reconocerse según las reglas legales locales que definen las posibilidades de su uso y desarrollo.

¹⁷ Para un análisis de las experiencias de regularización de favelas, véase Moura (1990) y Fernandes (1993).

Así, el contenido económico de la propiedad de un individuo debe ser determinado por el Estado después de tomar en consideración los intereses sociales respecto del uso del bien. Como consecuencia, entre más desarrollado y completo sea el Plan Maestro, más avanzada y progresista será la concepción de "propiedad social". En lugar de tener un contenido predeterminado, el derecho de propiedad supuestamente se convertirá en un *derecho a la propiedad*, una *obligación* orientada socialmente.

Como era de esperarse, se puso enorme énfasis en la acción del Estado. Sin embargo, existen dos importantes innovaciones que podrían contribuir a cambiar la calidad del proceso de planeación urbana. Primero, la Constitución reservó para los municipios el papel más importante en este proceso (art. 27, XVIII, XIX). Aunque tanto el gobierno federal como el estatal tienen poder conjunto para promulgar leyes y formular programas en torno a la materia del uso del suelo (art. 21, XX; art. 23, III, IV, IX; art. 24, VI, VII, VIII), su ámbito de acción se limita a directrices muy genéricas o relacionadas con situaciones específicas que no pueden resolverse en el plano local. De hecho, el gobierno local es la autoridad real sobre el tema.

Éste fue un avance muy significativo, debido a que el municipio ciertamente es un nivel privilegiado para la resolución de cuestiones urbanas, puesto que es la esfera gubernamental más cercana a la población. Además de ello, mantiene el control legal de las diversas actividades en conflicto que ocurren en el espacio urbano a expensas de los recursos ambientales. Sin importar su naturaleza, cualquier actividad que implique el uso del suelo debe ser aprobada por las autoridades municipales, las cuales, a través del Plan Maestro, tienen que crear las directrices para la acción de ciudadanos y agencias públicas.

Sin embargo, en sí mismo, este avance no basta para cambiar el carácter del proceso de planeación urbana, puesto que resulta claro a partir de experiencias anteriores que, para que resulte eficaz, el manejo de las cuestiones urbanas presupondría la democratización del proceso de toma de decisiones. Más allá de los modelos de revaluación y las técnicas de planificación, existía la necesidad de repensar los procesos de administración política que habían determinado su creación, así como la elección de los instrumentos de control adoptados. En general, no habían sido el resultado de un proceso social en el cual existiera una participación importante de los diferentes intereses en el uso del suelo.

En este contexto, la segunda innovación constitucional fue especialmente importante, ya que garantizaba la posibilidad de cierto grado, aunque aún muy incipiente, de participación en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones urbanas (art. 1, párrafo único; art. 29, X, XI). Además de tomar conciencia de un movimiento general de revigorización de la democracia representativa clásica, la Constitución de 1988 aceptaba la posibilidad de una participación relativa directa en el plano local, en el proceso de planeación urbana. Las organizaciones no gubernamentales son ahora capaces de formular leyes en torno a ciertas cuestiones urbanas y someterlas al parlamento local.

Éste es un precepto que se adaptará y ampliará localmente (y será defendido por fuerzas populares en todo momento), pero su misma existencia es un síntoma de cambio en el proceso político. Además, coexiste con un reconocimiento más amplio del “derecho colectivo a intereses difusos” (art. 5, LXXIII), el cual ofrece una mayor amplitud para que los ciudadanos tengan el recurso al poder judicial para la defensa de las reglas urbanas, así como de los valores sociales y ambientales.¹⁸

En resumen, la Constitución de 1988 reconocía que el proceso de toma de decisiones en torno a cuestiones urbanas ciertamente es un *proceso político*, al cual se encomienda la definición de los patrones y límites de explotación económica de la propiedad. Por vez primera, la población era hasta cierto punto considerada como un agente político, y por consiguiente ahora se espera que la movilización popular contra los grupos económicos ocurra también en las esferas legal e institucional. Si el Estado fue confirmado como el promotor preferencial del proceso de crecimiento urbano, también se reconoció un nuevo derecho social —*el derecho a la planeación urbana*. Mucho más que una facultad de la administración, es una de sus principales obligaciones legales, así como una expresión de ciudadanía social. Seguramente la principal novedad es que el derecho urbano ha sido, sin lugar a dudas, colocado en el sitio al que siempre ha pertenecido, es decir, en el proceso político.

4. EL PAPEL DE LA LEY EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

En esta coyuntura es importante analizar críticamente las maneras en que la ley se ha relacionado con los principales procesos urbanos, así como los papeles que ha desempeñado la legislación urbana. Con base en la investigación existente sobre el tema, podría argumentar que la ley se relaciona con los procesos urbanos en cuatro niveles principales, aunque interrelacionados, es decir: como un *instrumento de planeación urbana*; como un importante *factor contribuyente a la reducción de los costos de la fuerza de trabajo* y, por consiguiente, como una parte vital del proceso de reproducción de las relaciones sociales de producción; como un poderoso *elemento en el proceso de difusión de los valores ideológicos dominantes*, especialmente aquellos que se relacionan con la naturaleza de la acción estatal en el proceso urbano, así como con la cuestión fundamental de los derechos de propiedad y, finalmente, como un factor cada vez más importante en la *regulación de la producción del espacio urbano*.

4.1. La ley como instrumento de la planeación urbana

La legislación urbana debe proporcionar aquellos instrumentos que las autoridades públicas necesitan para controlar el proceso de uso y desarrollo del suelo,

¹⁸ Para una discusión de la cuestión de los intereses colectivos, véase Fernandes (1994a).

creando derechos, obligaciones y responsabilidades tanto para los agentes privados como para los públicos. Sin embargo, a pesar de la dimensión tecnoadministrativa que obviamente implica, el proceso de planeación urbana debe verse como un proceso sociopolítico muy importante en el cual participan diferentes intereses de diversos grupos sociales. Por encima de todo, la búsqueda de planeación de la calidad de vida —el “concepto de ciudad”— en un medio sociocultural dado, es un criterio político. Como tal, presupone un proceso adecuado de toma de decisión, el cual define el orden territorial que deberá ser respetado tanto por el Estado como por los individuos. En este contexto, la legislación urbana debe ser un instrumento privilegiado para poner en práctica aquellas propuestas cuyo objetivo es materializar el “concepto de ciudad” antes mencionado.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades brasileñas fue determinado fundamentalmente por los intereses privados. En conjunto, la legislación urbana ha sido incapaz de desempeñar un papel significativo como instrumento calificado de planeación urbana. O, para ser más precisos, a través de todo el proceso de urbanización, la legislación urbana sólo funcionó mientras atendía a los intereses de los grupos dominantes, puesto que su dimensión social siempre fue marginal. El “concepto” de ciudades brasileñas fue determinado principalmente por la combinación de los intereses de los constructores, promotores y especuladores urbanos, mientras que los de la amplia mayoría de la población no se tomaron en consideración.¹⁹

Aunque los instrumentos legales, técnicos y financieros disponibles no eran suficientes para permitir al Estado controlar el proceso de crecimiento urbano, la utilización de tales instrumentos resultó incluso más restringida por la falta constante de directrices constitucionales y obstáculos judiciales. La dimensión tecnoinstrumental de la planeación urbana fue relegada frente a las necesidades de la acumulación de capital.

4.2. La ley y el proceso de reproducción social

Si bien la promulgación de la legislación contribuyó poco a proporcionar las condiciones para un control del proceso de crecimiento urbano orientado socialmente, técnicamente racional y ambientalmente correcto, por otra parte, el orden jurídico urbano imperfecto y contradictorio influyó en las condiciones prevalentes de acceso al suelo urbano y la vivienda, así como en las de provisión de bienes, servicios y equipo colectivos. La estructura espacial de las ciudades brasileñas fue determinada por la necesidad de mantener bajos los costos de la reproducción social y por consiguiente de optimizar el proceso de acumulación en el espacio urbano.

Como he señalado, desde los años treinta, los intereses privados han dirigido el proceso de expansión urbana, el cual ha segregado gravemente a la población menos favorecida. El crecimiento de las ciudades mediante la ampliación de las

¹⁹ Para una discusión de este punto, en especial en lo concerniente a la legislación ambiental existente, véase Fernandes (1985a, 1987b y 1992b).

áreas periféricas que no poseen infraestructura urbana básica, así como la proliferación de las favelas, fueron consecuencia de tal proceso. Los principales beneficiados son tanto los constructores y promotores urbanos, como los especuladores —aunque a menudo se dieron enfrentamientos entre tales sectores del capital de bienes raíces.²⁰

La hipótesis de Herkenhoff sirve para explicar algunas características del proceso: debido a su naturaleza doble, la ley sólo reglamentará el uso del suelo urbano en la medida en que presente serias desventajas para el sistema económico, o bien en situaciones en las que el uso del suelo podría ser causa de conflicto social (Herkenhoff, 1981). Dicho de otra manera, la dinámica del mercado de bienes raíces sólo puede ser limitada por la satisfacción de los intereses de grupos.

Esto ocurre para nulificar o minimizar los conflictos y la insatisfacción social provocada por este proceso, o principalmente para ayudar a crear una nueva coyuntura económica como base para una mayor inversión y la reproducción del capital inmobiliario. En este último caso, la promulgación de la legislación urbana funcionaría especialmente en pro de los intereses de los segmentos del capital relacionados con la construcción civil, los cuales, en momentos de recesión económica, resultan dañados por el acaparamiento excesivo de terrenos vacantes por parte de grupos de propietarios.

La verdad es que la supervivencia de la idea del derecho de propiedad privada que sostuvo el Código Civil de 1916 durante todo el proceso de urbanización —y por consiguiente el efecto limitado de la legislación urbana—, hizo que la propiedad resultara esencialmente un factor de producción que básicamente constituía un valor de cambio. Esta postura liberal en relación con los medios de acceso al suelo permitió condiciones de mercado incontroladas para definir las posibilidades de adquirir lotes y casas, así como para explotar los recursos minerales, que fueron todos exclusivamente considerados como mercancías.

Esto ocurrió debido a que la idea liberal resultaba perfectamente adecuada para satisfacer los intereses económicos que crearon el escenario para la acumulación capitalista sin control en las ciudades: el concepto de propiedad privada absoluta fue fundamental para optimizar las ganancias del mercado especulativo del suelo, que beneficiaba principalmente a los grandes terratenientes, algunos de ellos originalmente remanentes de las oligarquías rurales que perdieron su hegemonía económica sobre otros segmentos del capital, aunque mantuvieron cierto poder político.²¹

²⁰ Para un análisis histórico de los conflictos en el capital de bienes raíces, véase Ribeiro (1982 y 1993) y Campos (1983 y 1984).

²¹ En la época en que los primeros grupos importantes de migrantes comenzaron a llegar del campo, Brasil ya tenía una estructura consolidada de tenencia de la tierra. Como herencia del sistema agrario de exportación, la estructura de la tierra en Brasil estaba altamente concentrada y se caracterizaba por la existencia de grandes propiedades, la mayoría de ellas abandonadas en ese tiempo debido a la decadencia de las plantaciones de monocultivos. Durante más de cuatro siglos de colonización (1500-1822), de poderío imperial (1822-1889) y de gobierno republicano (de 1889 en adelante), el país fue testigo de un intenso proceso de privatización de la tierra, el cual fue

Si utilizamos la teoría de doble circuito de Lefebvre, puede decirse que en Brasil el segundo sector, el del capital de bienes raíces, ha absorbido los efectos provocados por la inestabilidad del primero, es decir, del capital productivo industrial. El capital fue dirigido hacia el capital de bienes raíces en tiempos de la represión económica y, una vez iniciada, esta opción de inversión se ha vuelto cada vez más atractiva. Toda la economía ha sufrido con la inmovilización del capital en un proceso especulativo como éste, que muy a menudo se volvió el factor principal del excedente de producción: “[mientras que] la proporción del excedente global del valor formado y realizado en la industria disminuye, crece la proporción realizada en especulación y a través de la construcción. El circuito secundario suplanta al principal” (Lefebvre, 1970:212).

Esta ambigüedad hizo que la inversión en bienes raíces fuera una de las más seguras, incluso para los grupos industriales locales e internacionales, así como para las clases medias. Por ello, la tradición liberal en torno a los derechos de propiedad tenía que confirmarse, contra todos los intentos de reforma. El crecimiento urbano ocurrió en medio de esta controversia, en la cual no hubo jamás una definición clara del alcance y los límites de la intervención del Estado en el campo de la propiedad privada. Esta controversia se reflejó claramente en un orden legal-urbano contradictorio.

Hasta la promulgación de la Constitución de 1988, era evidente que el Estado brasileño no había logrado reformar el liberalismo económico en el área de la propiedad inmobiliaria, en oposición a lo que había ocurrido en otros sectores productivos de la economía. En general, las medidas intervencionistas adoptadas por el Estado obedecían a una lógica empresarial, siendo por consiguiente capitalizadas por los grupos dominantes. El principio constitucional de la función social de la propiedad jamás fue eficaz y, por ello, los principios básicos del Código Civil prevalecieron como el marco de la mayoría de las políticas públicas y las decisiones judiciales. En lugar de ser una polémica simplemente técnica, esta situación era la expresión de una *lucha política* en la que participaban no sólo los segmentos del capital de bienes raíces, sino también los millones de pobres urbanos generados por tal proceso de explotación.

No se trata de la misma razón dialéctica que permite una evaluación adecuada de la legislación aprobada de 1979 en adelante, cuando el concepto de propiedad social volvió a ser importante. El aumento de los conflictos sobre la posesión de tierras y el fortalecimiento de los movimientos sociales, por una parte, y la búsqueda de nuevas oportunidades para la inversión de capital, por la otra, fueron las principales causas del rompimiento con la tradición liberal apoyada por el régimen militar.

4.3. La ley y la difusión de valores ideológicos

Sean cuales sean sus limitaciones, la expedición de la legislación urbana ha desempeñado otro papel importante en el proceso de producción del espacio urbano. La intervención estatal en el campo de la propiedad a través de la promulgación de leyes que frenan hasta cierto punto el abuso del poder económico, revela una estrategia de *política social*, es decir, promover cierto grado de justicia social dentro de los límites (redefinidos) del capitalismo. Dicho de otra manera, el avance de la legislación urbana pretende definir una “nueva ética” para el capitalismo, sin alterar los aspectos básicos de las relaciones económicas productivas (Herkenhoff, 1981:76).

Ciertamente no se trata de una “dádiva” o un “beneficio”: presionado por conflictos sociales latentes o manifiestos y frente a las crisis políticas y contradicciones internas del sistema económico, el Estado ha utilizado la ley para garantizar la continuidad de la economía y sus aspectos fundamentales. Por un lado, los cambios promovidos con miras hacia el reconocimiento de varias demandas de movimientos populares, lo que en consecuencia implicó el avance de los derechos sociales, producen un costo económico al capital. Por el otro, estas reglas paradójicamente contribuyen a mantener la hegemonía del sistema capitalista, incluyendo la legitimación de la ideología de la propiedad privada.

De hecho, como muchos estudios han destacado, el reconocimiento de títulos de propiedad es una de las demandas más frecuentes de los movimientos sociales que representan a los habitantes de las favelas y a los millones de personas que viven en divisiones de terrenos periféricos ilegales. Es gente que ha sido excluida de la ciudad “oficial” por el orden legal prevaleciente, el cual se basó en la idea absolutista de los derechos de propiedad. Sin embargo, su intención es integrarse a la ciudad por medio del reconocimiento de sus propios derechos de propiedad.²²

Esta contradicción ha dado a la ley urbana una importante *dimensión política*: es al mismo tiempo objeto de conflicto social y uno de los escenarios en los cuales puede ocurrir. Incluso si tomamos en consideración la naturaleza doble de la legislación urbana, debemos admitir que las luchas populares ya han logrado beneficios políticos concretos mediante la creación de la legislación. La legislación social es progresivamente aprobada, y poco a poco, el orden legal global se ha redefinido.

Los movimientos urbanos se están percatando de que para tener una orientación social, cualquier orden jurídico debe reconocer el principio de función social como un elemento componente del derecho de propiedad privada, definiendo y calificando los medios de uso, ganancia y disposición de bienes, para que prevalezca el uso-valor por encima del intercambio-valor (Da Silva, 1980 y 1981). Ya no puede limitarse a un simple principio de poder de creación de política, que externamente limita los derechos individuales. La legislación urbana

²² Véase Fernandes (1993).

puede ser mucho más que un simple instrumento para restringir el proceso de desarrollo de terrenos urbanos.

Sin embargo, si el poder de determinar el contenido económico de la propiedad inmobiliaria tiene que ser conferido al Estado (y ejercido a través de la formulación de planes y reglamentos), la pregunta fundamental es: ¿qué se necesitaría para establecer un Estado en el cual las necesidades sociales y los intereses populares se tomaran en cuenta?

4.4. *El derecho y la producción de espacio urbano*

Ya he señalado que la legislación urbana ha desempeñado un papel político-ideológico importante en el proceso de reproducción de las relaciones sociales de producción en Brasil, el cual se relaciona tanto con la difusión de valores dominantes (y por consiguiente con la legitimación del orden político-económico) y con las condiciones de acceso a equipamiento, servicios e instalaciones de consumo colectivo. En última instancia, contribuye directamente a determinar los costos de la mano de obra.

Sin embargo, creo que la legislación urbana ha desempeñado otro papel cada vez más importante en lo tocante a la producción económica de espacio urbano. En la etapa actual del proceso de urbanización en Brasil, en la cual un número cada vez mayor de administraciones locales han promulgado leyes urbanas, la legislación parece tener una importancia creciente para la *determinación del valor de la tierra urbana*. Por ello, no sólo ha guiado la dinámica del mercado de bienes raíces, particularmente en las zonas metropolitanas, sino que también ha creado algunos de los movimientos del mercado.²³ Nuevamente, debido a su naturaleza doble, el proceso especulativo se ha apropiado de la legislación urbana según sus necesidades, y por consiguiente también ha estimulado el proceso de periferalización de los segmentos menos favorecidos de la población. En este sentido, las reglas urbanas parecen descansar cada vez más en la médula de las relaciones entre el capital y el trabajo, y por consiguiente se espera que tengan una participación aún mayor en la producción del espacio urbano.

En este contexto, la importancia de la lucha por la legislación urbana se vuelve aún más clara para los movimientos de reforma urbana. Nuevamente, la cuestión fundamental es abrir más el espacio en el proceso político —dentro y fuera del aparato de Estado— para garantizar no sólo la expedición de una legislación socialmente orientada, sino también y de manera más importante, su cumplimiento.

²³ Para una discusión de las implicaciones político-económicas de las leyes de zonificación, véase Cintra (1988).

5. CONCLUSIONES

Los nuevos preceptos constitucionales respecto de la propiedad urbana proporcionaron las condiciones iniciales para una reforma completa de los cimientos conceptuales sobre la materia en Brasil, sustituyendo el paradigma liberal establecido por el Código Civil. En términos legales, el tema se trató de manera adecuada.

No obstante, este cambio en la legislación sólo tendrá como resultado cambios reales en políticas urbanas, y por consiguiente, en el estándar de vida de la sociedad urbana, siempre y cuando el proceso político en el país lleve a cambios más profundos en la naturaleza del Estado. Los cambios producidos por la Constitución de 1988 ciertamente no fueron suficientes como para modificar estructuralmente la situación anterior, ya que gran parte del orden liberal de distribución y ejercicio de poder político se mantuvo. En esencia, la naturaleza clasista y segregada del Estado no se alteró. Los cambios importantes de la estructura urbana sólo ocurrirán cuando los cambios políticos más profundos mejoren las condiciones de la ciudadanía tanto *legal-política como socioeconómica* del pueblo brasileño.

Creo que el reto es una participación popular más amplia en el proceso de toma de decisiones y la única manera de enfrentar los graves problemas urbanos existentes en Brasil, para promover los cambios necesarios en la actual situación de injusticia social extrema. Ya no se puede aceptar que los millones de inquilinos, habitantes de favelas, residentes de la periferia, gente sin hogar y sin tierra —en resumen, los habitantes de las ciudades—, sigan siendo excluidos de la administración de sus ciudades y del proceso político que constituye el orden urbano.

Es imperativo transformar a estos millones de marginados en ciudadanos. Sin embargo, la reforma urbana no se da por decreto: debe lograrse a través del proceso político. El “derecho a la ciudad” debe ganarse, y su reconocimiento total es una etapa esencial de la “lucha por la libertad de la ciudad” más amplia (Lefebvre, 1971:205).

Traducción de Lili Buj

BIBLIOGRAFÍA

- Azuella, A., 1987, “Low income settlements and the law in Mexico City”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, pp. 522-542.
- Azuella, A., 1989, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.

- Banco Mundial, 1993, *Poverty and Income Distribution in Latin America*, Washington D. C., The World Bank.
- Bolaffi, G., 1982, "Planejamento urbano: reflexão sobre a experiencia recente", *Novo Estudos*, CEBRAP, vol. 1, pp. 50-53.
- Campos, C. M., 1983, "A terra no Desenvolvimento Urbano - O caso do Brasil", *Revista Brasileira de Planejamento*, vol. 13, pp. 24-74.
- Campos, C. M., 1984, "Bases para uma análise das politicas urbanas - os interesses em jogo", inédito.
- Cintra, A. O., 1988, "Zoneamento: uma politica na berlinda", *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, vol. 6, pp. 19-52.
- Congresso Nacional Brasileiro, 1988, *Constituição Federal*, Brasilia, Centro Grafico do Senado Federal.
- Da Silva, J. A., 1980, "Disciplina juridico-urbanistica da propiedade privada", *Revista de Direito Administrativo*, vol. 142, pp.1-10.
- Da Silva, J. A., 1981, *Direito Urbanistico Brasileiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- De Azevedo, S. y L. A. G. de Andrade, 1982, *Habitação e Poder*, Zahar, Ríó de Janeiro.
- De Moura, A. S., 1990, *Terra do Mangue*, Recife, Massangana.
- De Oliveira, F., "Acumulação Capitalista, Estado e Urbanização: a nova qualidade do conflito de classes", en J. A. Moises, *et al.* (eds.), 1979, *Contradições Urbanas e Movimentos Sociais*, Ríó de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra.
- De Oliveira, F., 1982, "O Estado e o Urbano no Brasil", *Espaco e Debates*, vol. 8, pp. 36-54.
- Falção, J. de A. (ed.), 1984, *Conflicto de Direito de Propiedade*, Ríó de Janeiro, Forense.
- Faria, J. E., 1989, *O Brasil Pos-Constituinte*, Ríó de Janeiro, Graal.
- Fernandes, E., 1985a, "Aspectos de Gestão Ambiental no Brasil", *Revista Mineira de Saneamento Basico*, vol. 8, pp. 15-32.
- Fernandes, E., 1985b, "O Ordenamento Juridico-Institucional das Regioes Metropolitana", *Revista de Direito Publico*, vol. 72, pp. 134-156.
- Fernandes, E., 1986, "Direito Urbano: acomodando interesses", *Revista do Instituto Jones dos Santos Neves*, vol. 3, pp. 8-19.
- Fernandes, E., 1987a, "Direito Urbano", *Revista de Direito Publico*, vol. 80, pp. 176-194.
- Fernandes, E., 1987b, "Proteção Juridica do Meio Ambiente", *Revista de Direito Publico*, vol. 79, pp. 143-167.

- Fernandes, E., 1992a, "Juridic-Institutional Aspects of Metropolitan Administration in Brazil", *Third World Planning Review*, vol. 14, pp. 277-244.
- Fernandes, E., 1992b, "Law, Politics and Environmental Protection in Brazil", *Journal of Environmental Law*, vol. 4, pp. 41-56.
- Fernandes, E., 1993, "The Legal Regularisation of Favelas in Brazil - The Case of Belo Horizonte", *Social & Legal Studies*, vol. 2, pp. 211-236.
- Fernandes, E., "Collective Interests in Brazilian Environmental Law", en Rovinson, D. y J. Dunkley (eds.), 1994a, *Public Interests Perspectives in Environmental Law*, Chichester, Chancery Law Publishing.
- Fernandes, E., 1994b, "Law and Urban Change in Brazil", tesis de doctorado, Warwick University-Uk.
- Herkenhoff, P. E., "Questoes anteriores ao Direito Urbano", en Pessoa, A. (ed.), 1981, *Direito do Urbanismo - Uma visão sociojurídica*, IBAM, Río de Janeiro.
- Kowarick, L., 1979, *A Espoliação Urbana*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Kowarick, L. (ed.), 1988, *As Lutas Sociais e a Cidade*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Lamounier, B., 1987, *Perspectives on Democratic Consolidation: The Brazilian Case*, Cuaderno de Trabajo 17, São Paulo, IDESP.
- Lefebvre, H., 1970, *La Revolution Urbaine*, París, Gallimard.
- Lefebvre, H., 1971, *Everyday Life in the Modern World*, Londres, Allen Lane.
- McAuslan, P., 1987, "Land Policy: a Framework for Analysis and Action", *Journal of African Law*, vol. 31, pp. 185-206.
- Melo, M. A., "Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do estado no Brasil", en ANPOCS, 1991, *Ciencias Sociais Hoje*, São Paulo, Revista dos Tribunais/Vertice.
- Monte-Mor, R. L. de M., 1981, *Do Urbanismo a Política Urbana*, Belo Horizonte, cuaderno de trabajo, CEDEPLAR/UFGM.
- Naciones Unidas, 1987, *The Prospects of World Urbanization*, Nueva York, United Nations.
- Pessoa, A., 1978, "Aspectos jurídico-institucionais do uso do solo urbano", *Revista de Administração Pública*, vol. 12, pp. 51-65.
- Pessoa, A., "O uso do solo em conflito", en L. A. M. da Silva (ed.), 1982, *Solo Urbano - Tópicos sobre o Uso da Terra*, Río de Janeiro, Zahar.
- Pessoa, A., "O Uso do Solo em Conflito", en Falção, J. de A. (ed.), 1984, *Conflito de Direito de Propriedade*, Río de Janeiro, Forense.
- Reis, F. W. y O'Donnell, G. (eds.), 1988, *A Democracia no Brasil - Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Vertice.

- Ribeiro, L. C. Q., "Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação", en L. A. M. da Silva (ed.), 1982, *Solo Urbano. Tópicos sobre o uso da terra*, Río de Janeiro, Zahar.
- Ribeiro, L. C. Q., 1993, "The Formation of Development Capital: a Historical Overview of Housing in Río de Janeiro", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 17, pp. 547-558.
- Santos, B. de S., 1974, *Law Against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law*, Cuernavaca, Centro Intercultural de Documentación.
- Santos, B. de S., 1977, "The Law of the Oppressed: The Construction and Reconstruction of Legality in Pasargada Law", *Law and Society Review*, vol. 12, pp. 5-126.
- Santos, B. de S., "Justiça Social e Justiça Legal: Conflictos de propriedade no Recife", en J. de A. Fação (ed.), 1984, *Conflicto de Direito de Propriedade*, Río de Janeiro, Forense.
- Santos, C.N.F. dos, "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiro", en L. Valladares (ed.), 1980, *Habitação em Questão*, Río de Janeiro, Zahar.
- Schmidt, B. y R. Farret, 1986, *A Questão Urbana*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- Todaro, M., 1989, *Economic Development and the Third World*, Nueva York, Longman.
- Valladares, L., 1988, "Urban Sociology in Brazil: a Research Report", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 12, pp. 285-302.