

Trabajo Fin de Máster
Máster en Cooperación al Desarrollo
Especialidad en Gestión de Proyectos y Procesos de Desarrollo
Universitat Politècnica de València

**EL DERECHO A LA CIUDAD COMO ESPACIO EN DISPUTA.
EL CASO DE SALVADOR DE BAHIA**

Director: Jordi Peris Blanes
Estudiante: Sergio Belda Miquel

Número de palabras: 14.998

Abril 2013

ÍNDICE

1	Introducción	3
2	Movimientos sociales urbanos y derecho a la ciudad: conectando abordajes	5
3	Planteamiento teórico y metodológico	6
3.1	Inputs de las teorías de movimientos sociales: EOP y “enmarcado”	6
3.2	Introduciendo el análisis crítico del discurso.....	9
3.3	Metodología empleada y estructura de la discusión	12
4	El proceso de producción de textos clave y la EOP	13
4.1	Marco internacional.....	13
4.2	El resurgimiento del movimiento social por el derecho a la ciudad en Brasil y el proceso constituyente.....	14
4.3	La elaboración del Estatuto de la Ciudad	16
4.4	El Plan Director de Desarrollo Urbano de Salvador	19
5	Análisis del contenido de los textos clave	21
5.1	La función social de la propiedad.....	21
5.2	La gestión democrática de la ciudad	23
6	La acción del Movimiento de los Sin Techo de Bahia	26
6.1	Salvador y el MSTB	27
6.2	Los planteamientos del MSTB sobre el derecho a la ciudad y su enmarcado. ...	28
6.3	La acción del MSTB en la EOP de Salvador	30
7	Conclusiones	36
	Bibliografía.....	39

ACRÓNIMOS

FNRU	Frente Nacional por la Reforma Urbana
MNRU	Movimiento Nacional por la Reforma Urbana
MSTB	Movimiento de los Sin Techo de Bahia
PCB	Partido Comunista de Brasil
PDDUMS	Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Salvador
PDT	Partido Democrático Laborista
PFL	Partido del Frente Liberal
PT	Partido de los Trabajadores
SMO	Organización de movimiento social

1 Introducción

En los últimos años hemos visto como la idea de “el derecho a la ciudad” se ha convertido un *slogan* cada vez más fascinante (Mayer, 2009). Se trata de un concepto que tiene su inspiración en el trabajo de Lefebvre (1968, 1973, 1991), que apostaba por una “radical reestructuración de las relaciones sociales políticas y económicas, en las ciudades y más allá” (Purcell, 2002, p. 101) y que, desde los años 60, ha inspirado las luchas de movimientos urbanos (Mayer, 2009).

En los últimos tiempos, reactualizado por autores como Harvey (2008) o Marcuse (2009), el concepto ha sido nuevamente reivindicado como “grito y reivindicación” y como bandera en la lucha por transformaciones profundas de la realidad urbana. Sin embargo, el concepto ha sido progresivamente aceptado de una manera amplia por una gran cantidad de actores, fuera de movimientos con un horizonte de transformaciones profundas. La academia, agencias de Naciones Unidas y otras agencias de cooperación, ONG y gobiernos (Brown, 2010), lo han incorporado con una nueva orientación, más centrada en la reforma de la realidad existente (Lopes de Sousa, 2010).

A través de la movilización social por el derecho a la ciudad, se han promovido cambios, y el propio concepto se ha institucionalizado en algunos espacios nacionales, particularmente en América Latina, introduciéndose en las agendas públicas, legislaciones y políticas (Mayer, 2009; Brown, 2010).

Un ejemplo paradigmático ha sido el de Brasil. A partir de la movilización social que, alrededor del tema de la reforma urbana, arranca desde el proceso constituyente en los 80, se ha seguido un proceso de intensa movilización durante los 90, que culminó en la institucionalización del derecho a la ciudad en el Estatuto de la Ciudad del año 2001. Este proceso continuó hasta recientemente en las esferas locales con el desarrollo de los planes directores de desarrollo urbano (Avritzer, 2010). Los procesos de elaboración y los contenidos de estos textos han sido clave en los cambios y configuración político-institucional, así como en la consolidación de un nuevo discurso institucionalizado sobre el derecho a la ciudad (Avritzer, 2010; Fernandes, 2007; Lopes de Sousa, 2001).

Las reformas promovidas por estos procesos de movilización social han tenido que ver con los contextos político-institucionales, y los cambios que se han producido en los mismos, en los distintos espacios nacionales (como es el caso de Brasil). Estos cambios en el nivel nacional han seguido la tendencia internacional, que se replica también en los espacios locales: la apertura política y los cambios en la gobernanza hacia modelos más participativos; la colaboración creciente entre los Estados y los movimientos y organizaciones sociales y los propios cambios en las estrategias de estos últimos (de la confrontación a la cooperación); la centralidad de nuevos discursos como los de derechos (Gready y Ensor, 2010; Evans, 2005; Uvin, 2007), la

participación y la gestión democrática de las ciudades (Stenson y Watt ,1999) y la creación de amplios consensos sobre estos discursos, también por los actores más poderosos.

Sin embargo, en este proceso de institucionalización de la idea del derecho a la ciudad, puede reconocerse como el mismo pierde buena parte de su originario contenido fuertemente politizado y orientado a una profunda transformación social (Lopes de Sousa, 2010; Mayer, 2009). Del mismo modo que ha ocurrido con otros derechos emergentes, se producido su institucionalización articulando un discurso esencialmente legalista y despolitizado, en torno a ciertos valores “neutrales” aceptables por todos, generando una imagen de aparente consenso (Evans, 2005). En este proceso, quedarían marginalizadas u absorbidas propuestas más politizadas y radicales en relación a los derechos, que criticarían la lógica de mercado y las causas profundas de sus vulneraciones (Gready y Ensor, 2005). El debate político sobre lo que significan e implican los derechos quedaría oscurecido y limitado en un debate técnico y despolitizado.

Los cambios que se han producido en las últimas tres décadas en el contexto político-institucional se han acompañado de cambios en los discursos, siendo ambos procesos íntimamente relacionados. Estos cambios se han producido en el nivel global, en los nacionales y locales, con interacciones entre estos niveles. En conjunto, estas transformaciones producen un nuevo contexto y un cierto discurso dominante institucionalizado, que permiten nuevas oportunidades, pero también dificultan la acción desde una perspectiva más politizada del derecho a la ciudad.

En este trabajo tratamos de aproximarnos a un caso concreto y paradigmático, el de Brasil, para:

- Explicar el contexto político-institucional y el discurso dominante e institucionalizado sobre el derecho a la ciudad que se ha generado. Concretamente, nos centremos en cómo se constituyen, qué cambios experimentan y qué características presentan en la actualidad. Para ello, se analiza el proceso de producción y los contenidos de tres textos clave, la Constitución brasileña, el Estatuto de la Ciudad y el Plan Director de Desarrollo Urbano de Salvador.
- Ilustrar, a través del caso de estudio de una organización particular, el Movimiento de los Sin Techo de Bahia (MSTB, Movimento dos Tem Teto da Bahia), cómo el actual contexto político-institucional y discursivo, ofrece en un ámbito local específico (Salvador) algunas oportunidades pero también grandes limitaciones para la acción de una organización particular con un discurso politizado del derecho a la ciudad.

La discusión de los resultados de nuestra investigación la veremos en las secciones 4, 5 y 6, que abordan las dos cuestiones propuestas. Antes, en la sección 3, veremos como para nuestros objetivos resulta pertinente un abordaje teórico y metodológico que tome elementos, por un lado, de dos conceptos centrales de las teorías de los movimientos sociales, la “estructura de oportunidades políticas” y el “enmarcado”; por otro, del enfoque del análisis crítico del discurso. Antes de ello, situamos a continuación nuestros objetivos y propuesta teórica en el actual debate sobre el estudio de los movimientos sociales urbanos y el derecho a la ciudad.

2 Movimientos sociales urbanos y derecho a la ciudad: conectando abordajes

Como afirma Lentidou (2010), ha emergido y se ha consolidado en los últimos tiempos un cierto enfoque para abordar la cuestión del derecho a la ciudad y la acción de los movimientos sociales urbanos, que centra su atención en las posibles variables dependientes e independientes que explican las movilizaciones y sus resultados. Este enfoque hace énfasis en las estructuras y en los procesos políticos (Eyerman y Jamison, 1998), y se centra en las formas organizadas de protesta. Se preocupa especialmente por las relaciones entre la movilización y la política pública. La investigación aborda cómo los movimientos sociales promueven la reforma política, transforman las formas de gobernanza, y en cómo se integran en las estructuras dominantes e influyen en los mecanismos de toma de decisiones en los niveles local, nacional o internacional (por ejemplo, Taylor, 2007; Weinstein y Ren, 2009).

Aunque aborde cuestiones relevantes, esta aproximación no consideraría cuestiones como la espontaneidad y la creación de culturas alternativas y de oposición, confrontadas a las culturas dominantes. Otras perspectivas, inspiradas en la línea de autores como Gramsci o Castells, harían énfasis en la relevancia de los movimientos sociales urbanos para producir nuevos discursos, articular nuevos significados e identidades, promoviendo la transformación cultural (Lentidou, 2010) y evitando la incorporación a la cultura dominante que promueve la inclusión en los mecanismos de gobernanza. Se centra en movimientos que no tienen como objetivo la reforma política, sino la transformación del mundo social (por ejemplo, Fenster, 2005; Chatterton, 2010; Lentidou, 2010).

Estas tendencias no son mutuamente incompatibles en sus énfasis y preocupaciones. Veremos como, en el caso de nuestra investigación, ambas aproximaciones y preocupaciones resultan de hecho complementarias.

Por un lado, desde la primera aproximación, resulta relevante explorar los procesos descritos por los cuales coaliciones de organizaciones sociales han centrado sus esfuerzos en introducir el “derecho a la ciudad” en la agenda política, en la legislación y en las políticas, reformar los marcos institucionales, influir e insertarse en los sistemas de gobernanza (Mayer, 2009). En este proceso, efectivamente, reivindicaciones con una orientación más politizada y radical son recuperadas por la

cultura dominante. Resulta en cualquier caso relevante entender este proceso de institucionalización de nuevos discursos y caracterizar el nuevo marco político-institucional y discursivo que se constituye, en el que actúan las organizaciones sociales.

Por otro lado, la segunda aproximación a la que nos referíamos resulta importante para aproximarnos a la acción de determinados movimientos sociales urbanos que, en este marco de estructuras políticas y discursivas, tratan, no de insertarse en los mecanismos de gobernanza o buscar la inclusión en sistemas estructuralmente excluyentes (Mayer, 2009), sino de oponerse, articular nuevos discursos politizados y construir nuevos significados e identidades. El nuevo marco político-institucional y discursivo en el que el “derecho a la ciudad” institucionalizado juega un lugar central, les confronta con nuevas oportunidades y limitaciones

Trataremos de mostrar a continuación cómo un enfoque desde conceptos centrales de las teorías de los movimientos sociales, la EOP y el concepto de “enmarcado”, junto con un enfoque al análisis del discurso inspirado en el análisis crítico del discurso, nos puede ofrecer los elementos teóricos y metodológicos para el abordaje de nuestros objetivos de investigación. Concretamente, nos puede permitir vincular las preocupaciones y aproximaciones a las que nos hemos referido, para una comprensión de los procesos de institucionalización en relación al derecho a la ciudad, los marcos políticos y discursivos generados y la acción de resistencia y alternativa de movimientos radicales en estos marcos.

3. Planteamiento teórico y metodológico.

3.1 Inputs de las teorías de movimientos sociales: EOP y “enmarcado”

Un enfoque central en la teoría e investigación sobre movimientos sociales se ha focalizado en las relaciones entre los cambios en la estructura institucional y/o las relaciones formales e informales de un sistema político, y la movilización de un movimiento (McAdam et al., 1996). Para esta perspectiva, los repertorios de protesta varían sistemáticamente según el tipo de régimen en que ocurren y de las características del mismo (Tilly y Tarrow, 2007).

Este enfoque, articulado en torno al concepto de “estructura de oportunidades políticas” (EOP), tiene como premisa básica el hecho de que los factores exógenos a un movimiento promueven o limitan la movilización, de modo que cierto tipo de demandas avanzan más que otras, y ciertas estrategias consiguen influir más en las políticas (Meyer y Minkoff, 2004). Este enfoque nos permite considerar las configuraciones específicas de los recursos, las estructuras institucionales y los precedentes históricos de la movilización social, como elementos que facilitan o constriñen el desarrollo de la protesta en un momento dado (Kitschelt, 1986). Bajo estas premisas básicas, el concepto de EOP ha dado lugar a distintas

conceptualizaciones y especificaciones de las variables que pueden constituir las oportunidades políticas (Meyer y Minkoff, 2004).

Para nuestro análisis, consideramos la propuesta de Tilly y Tarrow (2007), que proponen una caracterización de la EOP que incluye seis propiedades de un cierto régimen: la multiplicidad de centros de poder independientes en el mismo; la apertura del régimen a nuevos actores; la inestabilidad de las alianzas políticas; la disponibilidad de aliados y apoyos influyentes para los grupos que se movilizan para producir cambios; la medida en la que el régimen reprime o facilita las demandas colectivas; y los cambios importantes en estos ítems. Como veremos, estos elementos resultan relevantes para entender el contexto político e institucional brasileño al que nos referiremos.

Sin embargo, asumimos en nuestro planteamiento teórico las críticas a estos enfoques por su “sesgo estructuralista” (Meyer, 2004, en Teräväinen, 2012). Los críticos apuntan al determinismo estructural del enfoque y al hecho de que niega el rol activo y creativo de los actores que se movilizan para ver incorporados sus reclamos (Diani, 1996). Estas limitaciones han tratado de ser superadas con nuevas conceptualizaciones (Meyer, 2004, en Teräväinen, 2012).

La “teoría del enmarcado” (podemos citar a Snow y Benford o a Gamson como algunos de los principales representantes) surge como respuesta, desde una perspectiva social-constructivista, a las críticas a la EOP. Trata de superar sus limitaciones poniendo el centro de atención en las “social movements organizations”¹

¹ El término “social movement organization” no tiene una traducción literal clara en español, que en todo caso podría ser “organización de movimiento social”. En este trabajo emplearemos indistintamente, para evitar confusiones y facilitar la lectura, el acrónimo del término en inglés (SMO) o simplemente el término español “organización”.

A efectos de este trabajo, y desde la aproximación teórica en la que nos movemos, no deben confundirse los términos “movimiento social” y SMO. Siguiendo a Gamson y Meyer (1996), entendemos por movimiento social el “reto sostenido y autoconsciente a las autoridades o los códigos culturales por un campo de actores” (Gamson y Meyer, 1996: 283). Entendemos también el movimiento social como un conjunto de actores, una multiplicidad de individuos y organizaciones, con una cierta identidad colectiva, que interactúan en torno a una cuestión conflictiva (Diani, 1992).

Una SMO sería en cambio una organización particular (formal o informal) que, con unos objetivos y valores compartidos, se entiende como un único actor, pudiendo interactuar en redes con otros grupos, que conforman un movimiento social. Queremos también diferenciar con claridad lo que entendemos por SMO de una organización sin ánimo de lucro, una ONG, una organización profesionalizada o un grupo de interés. Por ello definimos también las SMO como organizaciones que movilizan especialmente recursos participativos (Diani, 1992). Se trata de organizaciones que, sobre la ideología y la solidaridad, tratan de movilizar y comprometer a su base social, operan generalmente en un territorio físico determinado y tienen formas organizativas informales y participativas. Desde otras perspectivas, este tipo de organizaciones se podrían denominar “de base”, “comunitarias” o “populares”.

En nuestro trabajo, nos referimos al movimiento social por el derecho a la ciudad en Brasil, un movimiento que aglutinó un número muy distinto de actores: SMO, ONG, organizaciones profesionales, académicos, etc (Avritzer, 2010). El MSTB, en cambio, se entiende como un único actor, una SMO, aunque es a su vez parte del movimiento social brasileño actual por el derecho a la ciudad.

(SMO) como agentes activos que interpretan y construyen sus propias oportunidades políticas a través del uso del lenguaje (Gamson y Meyer, 1996).

Dentro de esta corriente, se ha tratado de relacionar la producción simbólica con las condiciones políticas (Diani, 1996). En concreto, Gamson y Meyer (1996), han mostrado cómo la EOP en sí misma es el resultado de las negociaciones sobre los significados entre diferentes actores.

Desde este punto de vista se pone en el centro también los procesos de producción de la EOP, así como las representaciones que los diferentes actores se hacen de la realidad política, desde sus propios principios y valores (cómo interpretan la EOP).

Estas aproximaciones han demostrado cómo los enfoques estructuralistas y social constructivistas no son necesariamente excluyentes, sino que pueden ser complementarios (Gamson y Meyer, 1996, Stekelenburg y Klandermans, 2009). La actual agenda de investigación invita a la integración de teorías estructuralistas sobre los movimientos sociales con enfoques social-constructivistas (Stekelenburg y Klandermans, 2009).

Así, entendemos necesario ampliar el concepto de EOP que hemos definido desde Tilly y Tarrow (2007). Siguiendo a Koopmans y Statham (1999), las propiedades del sistema político que hemos señalado se centran en las estructuras institucionales y en las configuraciones de poder, lo cual puede no ser suficiente para entender la diversidad en la movilización política que se da en distintos actores. Por ello, los autores proponen completar la idea de EOP haciendo énfasis en los aspectos discursivos de la estructura de oportunidades. Éstos se referirían a los factores político culturales o simbólicos que determinarían qué ideas y articulaciones de la realidad son presentados como 'sensibles', 'realistas' y 'legítimos' (Gaffney, 2003, en Teräviäinen, 2012).

Siguiendo a Hajer (1995, 2005) podemos decir que ciertos discursos políticos se consolidan como dominantes bien por que se convierten en los más frecuentemente empleados por los actores que buscan credibilidad o bien por el hecho de institucionalizarse, al trasladarse a textos normativos concretos. En el caso de nuestro estudio, veremos que el discurso dominante, recogido en textos clave, cumple con las dos características.

Entendemos también que la EOP -incluyendo los aspectos discursivos-, es un elemento dinámico, que tiene una determinada configuración en un momento dado, pero que ha sido configurada por los precedentes históricos de movilización, de interacciones entre estructuras, acción y agencia (Teräviäinen, 2012).

Esta EOP, además, sería "enmarcada" por las organizaciones particulares. El enmarcado se define como el trabajo de construcción de significado, que da sentido a

lo que ocurre (Benford y Snow, 2000). Son los “esquemas de interpretación” (Goffman, 1974), por el que la organización da sentido al entorno y los acontecimientos, se puede ubicar y puede percibir, identificar y poner etiquetas a lo que ocurre, organizar la experiencia y guiar su acción. La acción de enmarcado es un fenómeno activo y procesual que implica agencia y disputa en el nivel de construcción de la realidad (Benford y Snow, 2000). La EOP es así interpretada por la SMO, desde sus valores y creencias. La forma en la que la EOP influencia, constriñe o facilita la acción colectiva depende de cómo es “enmarcada” por la SMO (Benford y Snow, 2000).

Estas ideas entroncan con las de Snow y Benford's (1992), que afirman que en un determinado contexto político y en un momento determinado, existe una percepción dominante sobre el contexto político, lo que Diani (1996) llama el “master frame”, el marco de interpretación que es visto como más creíble y realista que sus representaciones alternativas sobre la EOP. Estos marcos dominantes –como los llamaremos en adelante- dificultan el desarrollo efectivo de “contramarcos” (Diani, 1996), pues se trata de estructuras cognitivas que limitan la actividad del “enmarcado”, ya que los movimientos se deben referir a los mismos, lo quieran o no (Sandberg, 2006).

En esta línea resulta relevante para nuestro estudio el término de “alineamiento del marco”. Empleando la definición de Diani (1996), nos referimos por este término a cómo una organización particular, desde sus valores y objetivos, integra o vincula sus mensajes con las representaciones dominantes del contexto político. La manera en la que lo haga, como decíamos, condiciona la acción de la organización.

Cabe señalar finalmente que nos referimos a las oportunidades políticas en una cuestión específica (la movilización social en torno al derecho a la ciudad), ya que no es posible hablar de la existencia de una única EOP de todos los movimientos sobre cualquier cuestión en un momento y lugar dados (Gamson y Meyer, 1996). Cabe también indicar que, aunque la aplicación del concepto se ha centrado, en la mayoría de los estudios, en el análisis del ámbito nacional, es importante señalar que se dan interacciones en las EOP en las distintas escalas (McAdam et al., 2009), cuestión que también consideraremos en nuestro trabajo, y que tiene una importancia también central desde la perspectiva del análisis crítico del discurso, que abordamos a continuación.

3.2 Introduciendo el análisis crítico del discurso

Hemos visto la relevancia de los aspectos discursivos dentro de nuestra propuesta desde las teorías de los movimientos sociales. Además, hemos visto que para nuestro análisis resulta central abordar los procesos de producción y los contenidos de ciertos discursos políticos clave, institucionalizados y concretados en los textos específicos señalados (la Constitución brasileña, el Estatuto de la Ciudad y el Plan Director de

Desarrollo Urbano de Salvador). Estos textos constituyen el discurso dominante, y a través del análisis de su elaboración se puede dar cuenta del desarrollo histórico de los elementos político-institucionales y de su configuración actual. El análisis del “enmarcado” de la EOP por parte del MSTB se hace también en referencia a estos discursos clave recogidos en estos textos.

Por estos motivos, resulta relevante completar los elementos teóricos señalados con una aproximación teórica y metodológica que recoja con más concreción los elementos estructurales del lenguaje. Nuestra aproximación teórica debe enfatizar las relaciones entre la producción de discursos políticos, las estructuras institucionales y las transformaciones político-económicas, como elementos interconectados clave (Kriesi, 2004). También, debe recoger el hecho de que estos discursos se convierten en estructuras cognitivas que condicionan el enmarcado que realizan las SMO por el hecho de haberse construido un lenguaje al que los SMO deben referirse (Sandberg, 2006). Numerosos autores, por su parte, han señalado cómo las perspectivas de las teorías de los movimientos sociales a las que nos referíamos no han recogido adecuadamente estos aspectos (Teräväinen, 2010; Sandberg, 2006; Skillington, 1997).

Para ello, entendemos que resulta pertinente tomar elementos inspirándonos en las corrientes de análisis del discurso basadas en el trabajo de Foucault. Desde esta perspectiva, los discursos no son sólo representaciones de la “realidad”, sino que ellos mismos crean sus propios “regímenes de verdad”, las formulaciones aceptables de los problemas y las soluciones a esos problemas (Foucault, 1980, en Lees, 2004). El lenguaje construiría activamente a los actores y las relaciones entre actores (Rydin, 1998), y el lenguaje, el conocimiento y el poder estarían conectados a través del discurso (Lees, 2004).

Dentro de esta corriente, es especialmente relevante para nuestra propuesta la aportación del análisis crítico del discurso. Inspirándonos en la aportación de Fairclough (1992), entendemos que los discursos no sólo se moldean por, sino que también moldean ellos mismos los procesos sociales y las relaciones sociales que los enmarcan (Fairclough y Wodak, 1997). Los cambios sociales y políticos no implican únicamente cambios en el uso del lenguaje, sino que los cambios en el nivel social y político pueden a su vez constituirse en parte a través de cambios en las prácticas discursivas (Fairclough, 1992, en Hastings, 1999).

Otro elemento central de esta aproximación es que cada “instancia” (pieza, unidad, pedazo) del discurso es simultáneamente un pieza de texto (un fragmento de lenguaje escrito o hablado), un fragmento de práctica discursiva (un proceso de producción de texto) y un fragmento de práctica social (en el que el poder y las tensiones estructurales actúan) (Fairclough, 1992).

Estas ideas tienen también importantes implicaciones metodológicas, como señalan distintos autores que se han inspirado en este enfoque para entender el cambio urbano. Para Darcy (1999: 14), un análisis desde esta perspectiva debe tener en cuenta “las prácticas discursivas en los niveles macro y micro (los aspectos de producción, distribución y consumo de textos y las condiciones en las que ocurren), los textos en sí mismos y la práctica social de la que el discurso es parte (el contexto social y discursivo y su impacto).

Debemos también referirnos a las cambiantes relaciones que se producen en las distintas escalas de la organización social (global, nacional, sub-nacional), estableciendo “las distintas formas en las que el discurso es recibido, apropiado y recontextualizado en los distintos espacios” (Fairclough, 2001: 8). Por “recontextualización”, Fairclough (2001) se refiere a cómo los distintos actores sociales incorporan las prácticas de otros en sus propias prácticas, y cómo las representan, de acuerdo a cómo están posicionados.

Siguiendo a Marston (2004: 7), esta perspectiva de análisis del discurso “ilumina el cambio social desde múltiples niveles de análisis, destacando las tensiones entre los discursos dominantes y alternativos, y destacando las relaciones de poder a través de un análisis de la hegemonía y la resistencia”. Como hemos visto, se tratan estos de elementos centrales de nuestros objetivos de investigación.

Finalmente, siguiendo a Darcy (1999), nos referimos a las tres tendencias en el orden social del discurso que Fairclough (1999) describe, relacionadas con las direcciones generales del cambio social y cultural contemporáneo, crecientemente internacionalizadas. Estas serían la “democratización”, la “commodificación”² y la “tecnologización”:

La “democratización”, definida como la eliminación de desigualdades en los derechos discursivos y lingüísticos, en obligaciones y prestigio; la “comodificación”, por la cual las cuestiones sociales y las instituciones, aunque su fin no sea producir “commodities” en el sentido restrictivo de bienes económicos para la venta, sin embargo se organizan y conceptualizan en términos de producción, distribución y consumo de “commodities”; “tecnologización”, un proceso por el cual los discursos particulares y las formas del discurso se dan en instancias institucionales específicas, llevadas a cabo por especialistas. (Fairclough, 1992, en Darcy, 1999: 15)

² El término “commodification” tiene una difícil traducción literal al español. Aquí emplearemos el término “comodificación”, aunque sea un anglicismo, por ser empleada en la bibliografía científica sobre desarrollo y estudios urbanos, y porque deja claro su origen en el término “commodity”. Este último puede traducirse como mercancía, como un bien o servicio –generalmente básico- orientado al uso comercial.

3.3 Metodología empleada y estructura de la discusión

En la discusión abordamos, en un primer momento, el proceso por el que se configura de manera dinámica la EOP, incluyendo su dimensión discursiva y los marcos dominantes generados, a través del proceso de movilización social que, en demanda del derecho a la ciudad, busca la reforma política en Brasil. Analizamos para ello el proceso de producción y difusión de textos clave en la esfera nacional (Constitución y Estatuto de la Ciudad) y local en Salvador de Bahia (Plan Director de Desarrollo Urbano de Salvador de Bahia). Consideremos la EOP y sus cambios, en el contexto nacional brasileño, en el marco más amplio de las tendencias internacionales, y especificando el caso particular de Salvador de Bahia. Veremos también las interacciones que se producen entre las distintas escalas. Se caracterizan a continuación, en la sección 5 los principales elementos del marco dominante que se constituye en este proceso y que, como vimos, se caracteriza por una visión despolitizada del derecho a la ciudad.

En un segundo momento abordaremos como una SMO particular, el MSTB, desde sus propios valores e ideas, más conectados con una perspectiva más politizada del derecho a la ciudad, se mueve en el marco dominante, cómo “enmarca” la EOP y cómo en esta acción se constriñe y facilita su acción para la consecución de sus objetivos de transformación social y cultural.

Para el análisis de la producción y contenidos de textos clave –secciones 4 y 5-, se ha empleado exclusivamente información secundaria: bibliografía académica, informes de organismos públicos y los propios textos clave. Para el análisis de la acción del MSTB, en la sección 6, se han empleado principalmente fuentes primarias obtenidas en el trabajo de campo realizado en abril de 2010³: entrevistas individuales y colectivas e información obtenida por la observación participante, si bien esta información se complementa con algunas fuentes secundarias, análisis de webs y de textos producidos por el MSTB y, en menor medida, bibliografía académica y artículos de prensa.

³ Se realizaron cuatro entrevistas individuales y una taller participativo con líderes del MSTB; dos entrevistas a miembros de ONG colaboradoras del MSTB, un taller con los habitantes de una ocupación del MSTB; seis entrevistas individuales y un taller con funcionarios de instituciones federales de Brasil (Caixa Federal), del Estado de Bahia (Secretaría de Desarrollo Urbano) y del municipio de Salvador (Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, Vivienda y Medio Ambiente); una entrevista a un facilitador de conflictos independiente; dos entrevistas a trabajadores del sector privado de la construcción (de un estudio de arquitectura y de una constructora local).

Las entrevistas individuales tuvieron esencialmente un carácter no estructurado, si bien se tuvo en cuenta en las mismas determinados ejes para articular la conversación: las visiones de cada actor sobre el derecho a la ciudad y su roles en la estructura institucional, las relaciones y visiones de los otros actores, su rol y visiones en procesos concretos de intervenciones urbanas.

En los talleres se empleó una metodología participativa basada en las ideas de la “red d institucionalización” (Levy, 1996), en la que los participantes conectan y relacionan de manera visual cuestiones de expectativas, recursos, procedimientos, aliados, capacidades, etc. de su colectivo u institución, relacionadas con la consecución del derecho a la ciudad.

4 El proceso de producción de textos clave y la EOP.

4.1 Marco internacional

Desde los años ochenta, con el inicio del giro neoliberal y las políticas de austeridad, los gobiernos descubren el potencial de los movimientos sociales y las organizaciones comunitarias para desarrollar sus agendas sociales (Mayer, 2009), produciéndose una apertura del sistema político a la participación de estas organizaciones. Las SMO responden a esta nueva orientación cambiando su estrategia de la confrontación a la cooperación. Participan así en los nuevos programas sociales y en la provisión de servicios.

Desde finales de los ochenta y durante los años noventa y la profundización de la hegemonía neoliberal, emergieron nuevos discursos, tales como la “democratización”, la “gobernanza”, la “descentralización” (Stenson y Watt, 1999), la “participación” y el “empoderamiento” (Cornwall, 2005, 2007). Este vocabulario incluía antiguas demandas de los movimientos sociales. La estrategia de las SMO se centra en institucionalizar sus demandas, y de tomar parte en los nuevos espacios “participativos” y en los procesos de definición de políticas que les son abiertos. Intentando introducir sus agendas de reivindicación a través de la negociación (Mayer, 2009). Siguiendo la terminología de Kriesi (1996), se puede decir que, de forma mayoritaria, las SMO entrarían en procesos, de “institucionalización”, caracterizado por la moderación de sus objetivos, la adopción de repertorios de protesta más convencionales, la integración en los sistemas de gobierno establecidos y la delegación en profesionales frente a la participación directa; por otro lado, de “comercialización”, con la conversión en organizaciones de servicios. Sin embargo, una minoría de grupos se disociarían de estas formas de cooperación con el Estado (Mayer, 2009).

Por otro lado, en esta etapa, se había producido un fuerte crecimiento en el número y poder de influencia de las ONG y otros grupos de *advocacy*, que se convierten en importantes aliados para las SMO, y que toman cada vez más preeminencia en estos espacios y procesos.

El derecho a la ciudad sería un caso paradigmático de este proceso. El movimiento social, con gran protagonismo de las ONG (Mayer, 2009) empieza a exigir la inclusión del término en las agendas públicas, legislaciones y políticas, recibiendo con frecuencia el apoyo y la respuesta de organismos internacionales y de los gobiernos nacionales. En estos procesos, destacan la elaboración de las “cartas globales por el derecho a la ciudad, que pretendían construir un instrumento para ser adoptado por el Sistema de Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los gobiernos” (Ortiz 2006: 3). En los niveles nacionales, como es el caso de Brasil, se

produce una fuerte demanda por incluir el derecho a la ciudad en la nueva institucionalidad que se estaba construyendo. El concepto deja progresivamente de ser un “bandera” de oposición y transformación radical de la ciudad para buscar institucionalizarse, como término jurídico dentro del marco de derechos existente.

4.2 El resurgimiento del movimiento social por el derecho a la ciudad en Brasil y el proceso constituyente

Desde mediados de los años setenta, Brasil experimenta un proceso de aparición y consolidación de nuevas asociaciones barriales en las ciudades (Gohn, 1991; Avritzer, 2010). Surgen SMO de barrio que apuestan por una nueva sociabilidad y por politizan cuestiones y espacios antes silenciados en la esfera privada (Sader, 1998). Los mismos luchaban por las agendas propias de clase o identidad (trabajadores, mujeres, sin-techo, desempleados, negros, etc.), pero también por cuestiones sociales y políticas que afectaban al conjunto de la sociedad (Fernandes et al., 2002), y que apuntaban a la transformación y democratización de la realidad urbana, y al acceso a tierra urbana y servicios sociales (Avritzer, 2010). Estos movimientos conectaron las reivindicaciones puntuales específicas con agendas más amplias vinculadas al derecho a la ciudad (Rodrigues y Barbosa, 2010). En un sistema político autoritario, cerrado y que ejercía la represión de las demandas colectivas, el movimiento dirigió inicialmente su estrategia a la acción directa y la oposición frontal al régimen militar. Mantiene mayoritariamente su autonomía permaneciendo al margen de las instituciones del Estado, con muy escasas relaciones con las esferas de poder (Fernandes et al., 2002). La organización interna de las SMO se basaba en el asociacionismo militante, con un fuerte carácter político-ideológico (Gohn, 2004), en torno a los principios de autonomía, horizontalidad y participación democrática.

Con la llegada de la transición en los años ochenta, se produce lo que, en la terminología de Tilly y Tarrow (2007), sería la apertura del sistema político a nuevos actores y la facilitación de las demandas colectivas. El sistema se abre formalmente a la participación a las SMO para la creación de un nuevo marco institucional. El movimiento social preocupado por la “cuestión urbana” interpreta mayoritariamente que en el nuevo proceso abierto pueden ser integradas sus demandas (Da Silva, 2003). En ese momento, las demandas giraban esencialmente en torno a la producción y apropiación social del espacio urbano y la limitación del derecho a la propiedad privada urbana, como medios para garantizar ciudades más democráticas (Da Silva, 2003). El movimiento había encontrado además en el creciente número de ONG, así como en organizaciones profesionales y de académicos, importantes aliados y apoyos influyentes (Tilly y Tarrow, 2007), por su capacidad técnica y de incidencia en las instituciones del Estado (Avritzer, 2010).

Con el fin de elaborar una propuesta para la reforma urbana durante la Asamblea Constituyente, surge en 1982 el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU,

Movimento Nacional pela Reforma Urbana). Este sería un espacio de agregación y movilización de distintos actores sociales, organizaciones populares, ONG y organizaciones profesionales, teniendo como discurso de referencia la demanda por la reforma urbana en torno a la idea del derecho a la ciudad (Avritzer, 2010). El MNRU contó además, como importantes aliados, con personas influyentes del Partido de los Trabajadores (PT, Partido dos Trabalhadores) y del Partido Comunista de Brasil (PCdB, Partido Comunista do Brasil), que jugaron un rol clave (Avritzer, 2010).

Dada la naturaleza de las discusiones en la Asamblea Constituyente y la apertura de espacios de interlocución y negociación en el proceso, el movimiento interpreta mayoritariamente que deben priorizarse los esfuerzos en cuestiones legales y jurídicas (Da Silva, 2003). El movimiento social empieza a interpretar de manera mayoritaria que lo más razonable, realista y legítimo, en términos de Gaffney (2003), es aprovechar la apertura del sistema político, participar de los espacios invitados y hacerlo sosteniendo un debate esencialmente técnico. Se va así constituyendo el marco dominante sobre la cambiante EOP.

Dados estos cambios en la EOP y en las interpretaciones sobre las nuevas oportunidades, las ONG y organizaciones profesionales se convierten en el principal interlocutor en los espacios institucionales, tomando un protagonismo propio que anteriormente no habían tenido como simple soporte de las SMO. Según ciertos autores, las cuestiones técnicas fueron privilegiadas en exceso (Maricato, 2000), lo cual fue criticado por algunas organizaciones y lo que produjo una pérdida en la intensidad de las movilizaciones y en su perfil participativo, centrando los esfuerzos en las demandas normativas, perdiendo representatividad en relación a las clases populares y renunciando a una mayor presión política durante el proceso constituyente (Maricato, 2000). La interpretación mayoritaria del contexto lleva al movimiento a limitar la confrontación y priorizar la colaboración, emplear los cauces e instrumentos de participación abiertos y empezar a centrar los discursos del derecho a la ciudad en términos técnicos. Todo esto reproduce la tendencia general que se está produciendo a nivel internacional.

El MNRU consigue introducir la gestión democrática de las políticas urbanas y la función social de la propiedad en la propuesta de Constitución (Avritzer, 2010; Fernandes et al., 2002). El resultado se debió en buena parte a la apertura política del proceso constituyente, que permitió la introducción de enmiendas populares – y el MNRU consiguió en torno a 150.00 suscripciones para que se introdujera la enmienda de la reforma urbana con estos principios (Lopes de Sousa, 2001)-. También, al peso y acción de las ONG y asociaciones profesionales (Avritzer, 2010).

El debate posterior se centraría en torno a estas cuestiones que había conseguido introducir el MNRU, que en el futuro configurarían el discurso dominante. Sin embargo, la propuesta provocó una gran reacción por parte del lobby de los sectores empresariales de la construcción, históricamente muy poderosos y cuyas alianzas

políticas con numerosos diputados conservadores (Avritzer, 2010) y otros grupos de poder habían permanecido estables. Se acuerda finalmente que se contemplen los principios fundamentales de la función social y la gestión democrática en el texto constitucional, pero que el desarrollo legislativo más concreto -y más polémico- de los mismos se supedite al desarrollo posterior de una nueva ley nacional y de los planes directores municipales⁴. Se abre también así el espacio a la descentralización del poder en la cuestión urbana, ya que la constitución otorga también un lugar central al ámbito municipal de actuación. En términos de movilización, se abre por consiguiente otro ámbito de acción -el local-, que abre nuevas oportunidades para introducir las demandas del movimiento, pero también limitaciones ya que, como veremos, la fuerza a nivel nacional del movimiento se podría diluir en la acción fragmentada en el nivel local. Aunque una parte de las organizaciones del MNRU se mostraron disconformes, la mayoría interpretó este resultado como un éxito.

Tras el proceso constituyente se abre el camino al proceso de elaboración del Estatuto de la Ciudad, que trataría de reglamentar y concretar lo establecido en la Constitución de 1988, y que se aprobará en 2001 tras un lento y difícil proceso de negociación de doce años. También se abrirá la disputa en los niveles locales, en los cuales se comienzan a desarrollar las legislaciones municipales directamente sobre la base de los nuevos principios constitucionales.

4.3 La elaboración del Estatuto de la Ciudad

Las primeras propuestas del Estatuto, en el año 90, presentadas por la comisión del Senado encargada (el llamado Proyecto Pompeu de Sousa), fueron bien acogidas por el Frente Nacional por la Reforma Urbana (FNRU, Frente Nacional pela Reforma Urbana, nueva denominación del MNRU tras el proceso constituyente), ya que recogían sus principales propuestas, en especial en lo relacionado con la función social de la propiedad (Bassul, 2010). No obstante, el FNRU consideraba que formulaban una versión muy restringida de la participación democrática, particularmente en lo referente a la participación en la administración de las políticas públicas municipales (Avritzer, 2010). Las propuestas recibieron en cambio un gran rechazo por parte de las organizaciones y cámaras empresariales del sector de la construcción (Bassul, 2010), que las consideraban confiscatorias y promotoras del autoritarismo estatal.

El proceso fue bloqueado de distintos modos, hasta que, tras largas negociaciones, se presenta en 1994 una propuesta de proyecto de Ley que reducía y modificaba sustancialmente las propuestas anteriores. A nivel de principios, no contenía

⁴ Es interesante señalar lo que ocurrió con el capítulo de política urbana no ocurrió en el caso de la definición de la "política agraria y de propiedad de la reforma agraria" (Título 7, Capítulo 3, Constitución de la República Federal de Brasil,), que define con más concreción los principios y los instrumentos.

desarrollos conceptuales claros ni se enmarcaba el conjunto de la legislación en términos de derechos; a nivel de instrumentos, no se consideraban algunos de los que el FNRU consideraba clave, tales como tributación extrafiscal progresiva, el derecho de preferencia de suelo urbano para los municipios o determinados instrumentos para la creación y desarrollo de suelo (Avritzer, 2010). Algunas entidades del FRNU defendían el rechazo al proyecto por no contener los principios e instrumentos esenciales. No obstante, prevaleció la posición favorable a la aprobación, por considerar el acuerdo como el mejor posible, aún reconociendo su carácter poco innovador (Da Silva, 2003), abdicando así el FNRU de muchas de sus propuestas (Grazia, 2003).

El FNRU logró reintroducir en instancias posteriores del trámite los instrumentos exigidos, pero los aspectos conceptuales quedaron muy limitados. El dictamen que presentó el relator de la ley en 1997 quedó vacío de contenido conceptual sobre los principios, con un enfoque más pragmático hacia los instrumentos (Bassul, 2010). Parece que la nueva redacción no presentaba amenazas a los intereses empresariales. Como dice el propio relator y era asumido por estos sectores: “los instrumentos pueden ser beneficiosos para las actividades inmobiliarias urbanas, al innovar en las formas posibles de colaboración entre los poderes públicos y las empresas privadas” (Cámara de los Diputados, s.f.: 377). El proyecto es aprobado unánimemente y sin disputas en la comisión de Economía, Industria y Comercio, donde había permanecido bloqueado. Con este consenso se empezaba a consolidar un discurso dominante sin profundidad conceptual y centrado en los instrumentos, al que las SMO deberán referirse en el futuro, lo cual condicionará el enmarcado y su acción (Sandberg, 2006).

Más adelante, en las siguientes comisiones por las que transita el texto y en el proceso de sanción presidencial, se introducen pocas modificaciones (Bassul, 2010), aunque el FNRU logra reintroducir algunas de sus exigencias. Por ejemplo, en términos de gestión democrática, se introduce la obligatoriedad de las consultas públicas en la elaboración de los planes directores municipales (Avritzer, 2010). Veremos cómo éste hecho garantizará la consulta en la elaboración de los planes, aunque la participación en estos procesos de elaboración quedará limitada al no establecerse con más precisión lo que se entiende por participación (Rodríguez y Barbosa, 2010).

En 2001 el proyecto es aprobado por unanimidad en el Congreso, con el apoyo de todos los representantes, conservadores o progresistas. Los representantes vinculados al empresariado no solicitaron tampoco en ningún momento de la última fase, la de sanción presidencial, un veto integral ni substancial del Estatuto. Según Graeff (2003; en Bassul, 2010), un diputado vinculado al sector empresarial afectado que tenía acceso directo al Presidente no utilizó su influencia, “ya que no tendría por qué hacerlo, ya que para el sector de la construcción el proyecto no era malo” (Graeff, 2003:1). Curiosamente, propusieron la exigencia de que la gestión de las operaciones

urbanas fuera obligatoriamente compartida con representantes de la sociedad civil, sugerencias que fueron aceptadas e introducidas.

El éxito del FNRU por introducir algunas de sus propuestas se ha achacado, de forma similar al proceso constituyente anterior, a la estrategia de diálogo del Frente, a la presencia de las organizaciones profesionales y ONG, que le facilitaron la capacidad técnica de propuesta, y a la influencia del movimiento sobre miembros importantes del Congreso brasileño (Avritzer, 2010). Fueron particularmente importantes los vínculos con el PT, que incrementó fuertemente su poder político durante esos años. La lectura que realizó el FNRU sobre el contexto político, así como sus resultados, siguieron consolidando un cierto marco dominante que priorizaba el diálogo en los espacios invitados, las alianzas y el debate técnico, como formas realistas de conseguir cambios.

No obstante lo anterior, parece también determinante que lo que fue considerado como un éxito por el FNRU se debe a que, lo que en un determinado momento parecía una amenaza para el sector empresarial, “pasó a percibirse y aprovecharse gradualmente como una oportunidad de mercado” (Bassul, 2010: 87). El empresariado sabía que “el modelo anterior no había funcionado”⁵ (Bassul, 2010: 88) y que “la degradación de las condiciones de vida urbana en Brasil constituían un creciente riesgo mercadológico” (Bassul, 2010: 88). Así, fue siendo consciente de que podían ser adecuados nuevos modelos capaces de legitimar, dinamizar y ampliar los mercados, sin poner en riesgo sustancialmente los derechos de propiedad ni su rol fundamental en los procesos de producción de ciudad. Además, a lo largo de los doce años de negociaciones, buena parte de los instrumentos que quería introducir el Estatuto ya se estaban poniendo en práctica en los municipios, sobre la base del texto constitucional (Bassul, 2010). Los resultados de esta aplicación para el empresariado fueron muy positivos. En este sentido, se dio una fuerte interacción entre los ámbitos nacional y locales (como enfatizaba McAdam et al., 2009), así como entre prácticas y producción de discursos: las prácticas en los ámbitos locales influyeron decisivamente en la suma de los sectores empresariales al consenso sobre los nuevos textos en el ámbito estatal. Los sectores empresariales habrían incorporado y recontextualizado (Fairclough, 2001) ciertas prácticas que se estaban dando en los ámbitos locales para cambiar su posición en el ámbito nacional. Habrían además tomado conciencia de que era posible promover redacciones de los textos que permitieran hacer una lectura puramente técnica, cerrando debates políticos de fondo sobre el derecho a la ciudad.

Por otro lado, en estos consensos se va consolidando un discurso dominante, influenciado por la acción del empresariado en el proceso de producción, que recoge las características a las que se refería Fairclough (1992): Se consensúa un discurso

⁵ Se refiere al modelo de gestión urbana tradicional en Brasil, con una aproximación muy “top-down”, poco permeable a la participación formal de la sociedad -aunque históricamente influenciado por los sectores empresariales- y que había sido incapaz de afrontar los crecientes problemas de degradación urbano-ambiental, informalidad y precariedad habitacional en el país.

democratizante sobre la ciudad, pero centrado en la producción de “commodities”, desde una perspectiva también “tecnologizada” o, como la hemos venido definiendo, tecnocrática y despolitizada.

Cabe finalmente concluir que el hecho de centrar el texto en los instrumentos, diluir los principios fundamentales, y abrir así la puerta a lecturas tecnocráticas y despolitizadas del mismo (Rodríguez y Roberto, 2010), que no amenazaban –al contrario, favorecían- los intereses del empresariado, parece haber sido clave en la construcción de la unanimidad sobre el texto.

4.4 El Plan Director de Desarrollo Urbano de Salvador

En base a los principios constitucionales, arrancan los procesos locales de elaboración de los planes municipales. Su número se acelera con la aprobación del Estatuto, ya que fija plazos para la elaboración de los planes que la Constitución establece como obligatorios para municipios de más de 20.000 habitantes (art. 182, Constitución de la República Federal de Brasil). Estos procesos eran de una importancia central, pues era en los planes municipales en los que se debían concretar los elementos e instrumentos recogidos en la Constitución y el Estatuto.

Estos procesos van acompañados de, o promovidos por, movilizaciones locales, que demandan la celebración de audiencias públicas y, más allá, la participación en todo el proceso de elaboración de los planes (Rodríguez y Barbosa, 2010). En general, las administraciones esgrimieron argumentos tecnocráticos que ponían en tela de juicio la capacidad de la población para participar en los mismos. Los debates legislativos anteriores a nivel nacional, como vimos, habían sido ya muy técnicos, a lo que se sumaba la tradición de elaboración de este tipo de planes locales por especialistas.

Por otro lado, tampoco se había establecido una norma para evaluar qué podía calificarse como participativo y qué no (Rodríguez y Barbosa, 2010), ya que el Estatuto sólo señalaba la necesidad de realización de audiencias públicas (sin concretar el número). El discurso tecnocrático que se había dado a escala nacional, “reapropiado” (Fairclough, 2001) y consolidado en las escalas locales, condiciona así fuertemente el proceso de elaboración y los contenidos de los textos de los planes. En realidad, las administraciones locales ya tenían generalmente una larga tradición de planificación y gestión urbanas muy tecnocrática que no cambió, sino que se consolidó en el desarrollo –e implementación- de los planes directores.

El caso de Salvador fue particularmente problemático. El primer proceso de elaboración del Plan Director de la ciudad resultó fallido. Se produce entre 1999 y 2002. En 1999, la municipalidad, bajo gobierno del Partido del Frente Liberal (PFL, Partido do Frente Liberal), de orientación conservadora, controlado por una sola familia (Avritzer, 2010) y caracterizado por sus formas autoritarias, encarga una

consultoría privada, que elabora el plan sin ningún tipo de participación. Sólo se realizó un encuentro público para debatir el plan, que fue después enviado para la aprobación del consejo municipal. Pero en 2003, tras la denuncia ante el Ministerio Público por parte de una federación de asociaciones de vecinos y una organización de profesionales, fue declarado ilegal por no contemplar los requerimientos del Estatuto de la Ciudad, particularmente en lo concerniente a las audiencias públicas necesarias (Avritzer, 2010).

En 2005, la nueva administración socialdemócrata del Partido Democrático Laborista (PDT, Partido Democrático Trabalhista), propone generar un nuevo proceso participativo que diera lugar a un nuevo plan que atendiera a las precondiciones del Estatuto de la Ciudad. La Cámara Municipal convoca 15 audiencias, aunque el proceso fue conducido por los técnicos de la prefectura, que prepararon las propuestas y el proceso de consulta y discusión. Según las actas oficiales, las audiencias se caracterizaron por la baja participación, que fue además declinando progresivamente (Pereira, 2008). Participaron principalmente funcionarios públicos, profesionales liberales, estudiantes, profesores e investigadores y, en menor medida, grupos ambientalistas y ONG (Cámara Municipal de Salvador, 2007). La participación de SMO fue minoritaria, y sólo acudieron a alguna audiencia dos de las cuatro grandes organizaciones de sin-techo de Salvador. El MSTB estuvo entre las organizaciones relevantes ausentes. A diferencia de buena parte de las organizaciones profesionales y de algunas SMO, el movimiento interpreta el contexto considerando que la administración no tenía interés real en incorporar sus reivindicaciones.

Las SMO locales –además de otros asistentes- quedaron también desmotivadas al encontrarse sin la capacidad y el apoyo técnico para la discusión. Como en otras muchas ciudades (Bassul, 2010), el proceso fue fuertemente criticado por no facilitar información ni ofrecer la formación suficiente para la participación, y por el lenguaje técnico utilizado en las discusiones. Por otro lado, las propuestas que se incorporaron fueron esencialmente las que demandaba el fuerte lobby de la industria local de la construcción, inmobiliaria y hotelera (Pereira, 2008). Según declaraciones de sus representantes, la industria valoró el plan, finalmente sancionado por la cámara municipal en 2008 con el apoyo del PDT, como un avance significativo en relación al vigente (Pereira, 2008).

A pesar de la apertura política y el mandato del Estatuto, que generaron oportunidades, el movimiento en Salvador ve limitada su capacidad de influencia en la producción del nuevo texto por la recontextualización en el ámbito local del discurso dominante que se había consolidado a nivel nacional: Se encuentra, por un lado, con una interpretación restrictiva de la participación, no definida con claridad en la legislación precedente; por otro, con un debate definido en términos tecnocráticos, en el que o no quiso participar o no estuvo en condiciones de hacerlo. De nuevo, parece que fue también clave, en el resultado del proceso, la capacidad del sector empresarial interesado, muy influyente en el contexto político de Salvador. Finalmente, se puede

decir que, como en otras ciudades, la fragmentación de las movilizaciones que se produjeron previamente a nivel nacional, debilitó la capacidad de influencia, al perder fuerza en los niveles locales (Lopes de Sousa, 2001).

5 Análisis del contenido de los textos clave

En el proceso de producción de los textos y en el contexto en que se elaboran, su contenido se convierte progresivamente en el discurso dominante sobre el derecho a la ciudad. Retomando el enfoque de Hajer (1995, 2005), esto es así porque se convierten en discursos normativos institucionalizados centrales en las distintas escalas, nacional y local, legitimados por la participación social y el –al menos aparente- consenso en su proceso de producción. Se convertirán también en discursos de necesaria referencia para las SMO cuando buscan credibilidad.

Como hemos visto, se consolidan dos conceptos clave en el discurso, que articulan las ideas sobre la nueva política urbana en el ámbito nacional y local desde la perspectiva del derecho a la ciudad: la función social de la propiedad y la gestión democrática de la ciudad, que pasamos a analizar a continuación.

5.1 La función social de la propiedad

Tanto la Constitución como el Estatuto de la Ciudad contemplan la función social de la propiedad en términos de la necesaria coexistencia de los intereses individuales de propietarios de tierras y propiedades con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos socioeconómicos y de la ciudad como un todo.

El Estatuto recoge que:

La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenación de las ciudades expresadas en el plan director, asegurando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a calidad de vida, justicia social y desarrollo de las actividades económicas. (Art. 39, Ley n.º 10.257 de 10 de julio de 2001 [Estatuto de la Ciudad])

Esta idea es desarrollada en el Plan Director de Salvador:

La función social de la ciudad en el municipio de Salvador se corresponde con el derecho a la ciudad para todos, lo que comprende los derechos a la tierra urbanizada, vivienda, saneamiento básico, seguridad física y psico-social, infraestructura y servicios públicos, movilidad urbana, al acceso universal a los espacios y equipamientos públicos y de uso público, educación, al trabajo, cultura y ocio, al ejercicio de la religión plena y a la producción económica. (Art. 7º, Ley nº 7.400/2008 [Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Salvador, PDDUMS]).

El Plan especifica a su vez los criterios por los cuales una propiedad urbana no está cumpliendo su función social: cuando no se está siendo usada para vivienda, actividades económicas, infraestructura, equipamientos y servicios, la conservación cultural y medioambiental, actividades religiosas o del tercer sector (Art. 7º, Ley nº 7.400/2008 [PDDUMS]).

Para el cumplimiento de la función social de la propiedad, el Estatuto de la Ciudad instituye y el Plan Director recoge toda una serie de instrumentos distributivos y redistributivos (Ribeiro, 2003). Establece para ello formas variadas de intervención social sobre el libre uso de la propiedad privada, la regularización de los terrenos de las ocupaciones de interés social, la inducción del desarrollo urbano y la redistribución a la colectividad de los beneficios derivados del proceso de urbanización.

Algunos instrumentos tienen que ver con los instrumentos tradicionales de planificación tecnocrática “top-down”⁶, que busca el orden, la eficiencia y la modernización desde el punto de vista capitalista (Lopes de Sousa, 2006). Junto a estos, se contemplan instrumentos más innovadores, vinculados a cuestiones como la regularización en la tenencia, la delimitación de áreas de urbanización prioritaria la mejora física de áreas degradadas, la reducción de la segregación residencial y de la especulación del suelo⁷ (Fernandes, 2010), más directamente relacionadas con la idea de democratización de la ciudad y la justicia social, y más alejadas de las visiones tecnocráticas modernizadoras clásicas (Lopes de Sousa, 2006).

A pesar de la novedad de estos instrumentos y la insistencia en cuestiones de democracia, equidad y justicia, el discurso articulado en los textos abre espacio para una lectura tecnocrática de la función social, poco innovadora desde el punto de vista de una nueva conceptualización del derecho a la ciudad:

En primer lugar, la idea de “función social” tiene poco desarrollo en términos conceptuales, ya que los textos se centran exclusivamente en los instrumentos (Bassul, 2010). La definición conceptual se limita a recoger -si bien unidos bajo la idea del “derecho a la ciudad”- un conjunto de derechos ya establecidos y reconocidos por el Estado (Mayer, 2009).

Por otro lado, el concepto parece situarse más en el plano económico que en el político. La propia constitución incluye la idea de “función social” únicamente en el

⁶ Entre estos instrumentos podemos mencionar la zonificación, el loteo, las tasas de ocupación, modelos de asentamiento, coeficientes de aprovechamiento, plantas, distancias a respetar, etc. (Fernandes, 2010).

⁷ Entre los instrumentos concretos de este tipo podemos mencionar la parcelación, edificación y utilización obligatorias, la tributación extrafiscal progresiva, la expropiación-sanción con pago en títulos de deuda pública, derecho de superficie, derecho de preferencia para los municipios, transferencia onerosa de derechos de construcción, etc. (Fernandes, 2010)

capítulo de principios de la actividad económica –además de en el de política urbana-. El Estatuto de la Ciudad condiciona la función social al planeamiento urbano municipal y a la “política de desarrollo y expansión urbana” (art. 39, Ley n.º 10.257 de 10 de julio de 2001 [Estatuto de la Ciudad]). El suelo parece entenderse esencialmente como “commodity” a distribuir y redistribuir, aunque bajo criterios sociales.

Esta visión tecnocrática y comodificada de la función social, parece clara cuando se sitúa, en el Plan Director, en el marco de un cierto “proyecto” preestablecido de ciudad. El Plan establece como primer objetivo de la política urbana del municipio:

Consolidar Salvador como una de las metrópolis nacionales de Brasil, polo singular de configuración de identidad y síntesis cultural nacional, centro regional productor de servicios especializados, de vanguardia en la investigación y experimentación técnico-cultural, y de oportunidades de negocios, emprendimientos y empleos en actividades económicas tradicionales y en las nuevas áreas de las industrias creativas, de la tecnología de la información y del turismo. (Art. 8º, I, Ley nº 7.400/2008 [PDDUMS]).

Finalmente, hemos señalado que los textos recogen toda una serie de instrumentos de planificación y financieros para la intervención sobre el libre uso de la propiedad privada, así como de distribución y redistribución de los beneficios derivados del proceso de urbanización (Ribeiro, 2003). Sin embargo, la propiedad urbana sigue siendo un derecho fundamental (Fernandes, 2010), y la iniciativa privada -aunque el Estatuto recoge que debe actuar “en colaboración con el gobierno y otros sectores de la sociedad” (art. 2º, III)- sigue teniendo un lugar fundamental en el proceso de producción de ciudad, debiendo ser “estimulada en los procesos de urbanización” (art.44, XV). Este hecho permite la lectura de situar a la iniciativa privada con ánimo de lucro como agente central en el proceso de producción de ciudad.

5.2 La gestión democrática de la ciudad

La Constitución incorpora ya uno de los elementos fundamentales del Estatuto de la Ciudad, desarrollado en el Plan Director: la promoción de la participación de la sociedad en la gestión urbana. Los principios e instrumentos se centran en propiciar que se involucren todos los individuos y actores directamente afectados, tanto el proceso de planificación urbana, como en el destino de los recursos públicos (Barros et al., 2010).

En términos de principios generales el Estatuto recoge lo siguiente:

La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales: (...) II. gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la

comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano. (Art. 2º, Ley n.º 10.257 de 10 de julio de 2001 [Estatuto de la Ciudad])

La participación en la gestión de los recursos públicos y el control social de los mismos tiene también un lugar central:

Los instrumentos previstos en este artículo [instrumentos de la política urbana] que impliquen erogación de recursos del poder público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil. (Art. 4º, VI, 3º, Ley n.º 10.257 de 10 de julio de 2001 [Estatuto de la Ciudad])

En el Plan Director, la gestión democrática se define como la que incorpora la participación de los diferentes segmentos de la sociedad en su formulación, implementación, acompañamiento y control de la política urbana del municipio, siendo un principio fundamental de la misma (Art. 7, Ley nº 7.400/2008, PDDUMS)

La idea de “participación” se encuentra vinculada a la de gestión democrática de la ciudad como medio fundamental para la misma. Aparece en la aplicación de todos los instrumentos que recoge tanto el Estatuto como el Plan Director. Se habla de la participación de todos los agentes implicados en la aplicación de los instrumentos, en las operaciones urbanas, en la gestión del propio municipio, en la elaboración de las políticas sectoriales, en los planes, proyectos y programas del municipio, así como en la gestión financiera y presupuestaria del mismo.

Otros elementos vinculados a la gestión democrática tienen que ver con la publicidad y el acceso a la información de interés público, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas. En el Plan Director aparecen estas cuestiones englobadas en la idea de “control social”.

Para la efectiva realización de la gestión democrática, el Estatuto contempla, y el Plan Director desarrolla, toda una serie de instrumentos, tales como la creación de órganos colegiados, foros, consejos, conferencias o comisiones, ya sea a nivel municipal o por ámbitos específicos⁸; la celebración de debates, audiencias y consultas públicas; la iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos.

Sin embargo, de modo similar a lo indicado al hablar de la función social, los textos permiten interpretaciones puramente tecnocráticas acerca de la gestión democrática de la ciudad:

⁸ De ámbito integral se puede citar el Consejo Municipal de Salvador; de ámbitos sectoriales estarían, por ejemplo, la Conferencia Municipal de Vivienda, el Consejo Municipal de Medio Ambiente y el Consejo Gestor del Fondo Municipal de Vivienda.

A pesar de la insistencia en la participación, el énfasis se pone en aspectos consultivos o deliberativos, sin remisión a la idea de participación como toma efectiva de decisiones. Los textos hablan de la importancia de la participación en estos espacios, sin mayor concreción en cuanto a la capacidad de decisión de y en los mismos. Si seguimos la clasificación de la “escalera de la participación” de Arnstein (1969), puede afirmarse que los canales de participación contemplados tienen que ver con las formas de participación en los escalones bajos o medios de la escalera (información o consulta). Aunque se insiste la importancia de estos espacios, en la necesidad de publicidad y difusión, incluso de capacitación para la participación en los mismos, no se reconoce a la participación de las “organizaciones de la sociedad civil” un rol decisorio. Por otro lado, el énfasis se hace en los espacios invitados, los únicos recogidos en el discurso, sin mención a los posibles espacios creados por la propia sociedad civil (Gaventa, 2006).

En términos del control social, el discurso giraría en torno a lo que algunos autores (Goetz y Jenkins, 2005; Newell y Bellour, 2002) llaman *answerability*, es decir, la obligación de dar información sobre las acciones de uno, así como justificar su idoneidad y corrección de las mismas. Se trataría de una forma “débil” de rendición de cuentas, al no contemplarse con claridad lo que los autores llaman *enforceability*, o formas relacionadas con la capacidad de llevar a cabo una acción cuando falla la rendición de cuentas o las reglas de juego establecidas, incluyendo el acceso a mecanismos de corrección y penalización (Goetz y Jenkins, 2005; Newell y Bellour, 2002).

Las ideas de participación y control social se ven como tecnocratizadas, entendidas en un sentido instrumental, pues se consideran un medio para una mejor formulación, implementación o monitoreo de políticas, planes, programas y proyectos. No parece entendidas como un fin en sí mismo, ni como un medio para otros fines tales como la organización social o popular, más vinculados a nociones más politizadas de la participación. El fortalecimiento de la ciudadanía se entendería así esencialmente como medio para una mejor participación en la planificación y gestión. Por ejemplo:

Apoyo en la creación y fortalecimiento de organizaciones colectivas, como cooperativas, para la potenciación de fondos propios y otras fuentes de generación de recursos financieros. (Art. 75, IV, Ley nº 7.400/2008 [PDDUMS]).

Creación de mecanismos de control social que incorporen representantes de los varios agentes públicos y privados y de los grupos sociales involucrados, organizando habitantes y grupos con falta de vivienda para la elaboración de propuestas habitacionales subsidiadas, en asociación con el Poder Público. (Art. 75, II, Ley nº 7.400/2008 [PDDUMS]).

En último término, estas visiones de la gestión democrática tendrían que ver con las ideas de “buen gobierno” y de “eficacia” (Mayer, 2009), en la formulación, implementación o monitoreo de políticas, planes, programas y proyectos, que en

último término tienen como fin la producción de “commodities” para los habitantes de la ciudad.

En cualquier caso, las organizaciones y movimientos populares, se consideran como un actor más de la “sociedad” o “sociedad civil”, como colectivos interesados y con capacidad de gestión, del mismo modo que el sector privado, organizaciones profesionales u otros actores.

Las ideas democráticas y los nuevos instrumentos que Lopes de Sousa (2006) llama “progresistas”, en relación a la función social y a la gestión democrática, abre importantes oportunidades desde un enmarcado de la EOP como el del MSTB. Sin embargo, el discurso de los textos, convertido en dominante, abre la posibilidad de lecturas despolitizadas. El proceso de elaboración y los propios textos recogen las características que propone Fairclough (1992): tienen una perspectiva democratizadora, pero también puede ser interpretada como tecnocrática y “comodificadora”, lo que, junto a las otras dimensiones de la EOP, veremos que supone una limitación importante a la acción del MSTB en Salvador desde su enmarcado.

Cabe finalmente decir, retomando lo visto, que el marco dominante producido pone en el centro los instrumentos y sitúa las expectativas en el marco legal e institucional, relegando la confrontación y el debate político de fondo (Lopes de Sousa, 2006): Mayoritariamente, las SMO asumen como estrategia más “realista” la colaboración con el Estado –como era también una tendencia internacional-, la participación en los espacios invitados abiertos y el uso de los instrumentos que recoge el nuevo orden institucional.

6 La acción del Movimiento de los Sin Techo de Bahía

A través del estudio del proceso de producción y del contenido de determinados textos clave, hemos abordado el proceso por el que se configura de manera dinámica la EOP, incluyendo su dimensión discursiva, así como las percepciones dominantes sobre la propia EOP.

A continuación, caracterizamos en un primer momento a una SMO particular, el MSTB. Analizamos sus valores, principios, objetivos e ideología -muy conectados con ideas muy politizadas del derecho a la ciudad- y veremos cómo desde los mismos enmarca la EOP. Veremos cómo la EOP y el enmarcado del MSTB, alternativo al marco dominante, genera algunas oportunidades y también importantes limitaciones en la acción del Movimiento.

6.1 Salvador y el MSTB

Salvador, capital del Estado de Bahia, en el Nordeste brasileño, es la tercera mayor ciudad del Brasil, con casi 2.700.000 habitantes. Presenta uno de los mayores niveles de desempleo, pobreza y desigualdad de todo el país. Las ocupaciones y la construcción de viviendas irregulares, que aparecen con fuerza desde los años 40 como única forma de acceso a la vivienda para las clases populares, no han parado de crecer hasta la actualidad y han marcado muy fuertemente el desarrollo urbano de la ciudad. En base a los datos del último censo, más de 880.000 personas (casi un tercio de la población) vivían en 242 aglomerados de vivienda informal (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2010), en condiciones de precariedad y carentes de servicios básicos. No obstante, la ciudad, como otras del Brasil, se ha visto expuesta en los últimos años a un importante desarrollo inmobiliario orientado a las clases medias y altas.

El MSTB, la definición de sus propios documentos, “es una organización popular que actúa en el espacio urbano, y que moviliza trabajadoras y trabajadores sin techo para luchar por el derecho a la vivienda. (...) Para alcanzar este objetivo, presionan al gobierno a través de movilizaciones y ocupaciones de inmuebles abandonados y sin función social” (Movimento dos Sem Teto da Bahia, 2010). Bajo el lema “Organizar, Ocupar, Resistir”, sus principios son el los de la “Autonomía, Combatividad, Horizontalidad y Solidaridad” (Movimento dos Sem Teto da Bahia, 2010).

Iniciado en julio de 2003 tras una ocupación espontánea, el movimiento ha seguido una intensa dinámica de crecimiento, promoviendo y acompañando nuevas ocupaciones, mientras ha mantenido la presión al Estado para garantizar el derecho a la vivienda (Dos Santos, 2008).

Los espacios del MSTB se agrupan en tres sectores: núcleos, ocupaciones o comunidades. Los núcleos son grupos que se encargan de debatir, registrar a los sin techo de la zona, buscar predios o terrenos vacíos y organizar a las familias para ocuparlos, además de realizar marchas y otras acciones de movilización y concienciación. En Salvador el movimiento cuenta con seis núcleos que han registrado alrededor de 36.000 sin techo. Las ocupaciones pueden ser terrenos donde se acampa en viviendas precarias autoconstruidas o bien en edificios deshabitados, públicos o privados. Actualmente el movimiento cuenta con veinticuatro ocupaciones, que albergan a unas 5.000 familias (Zibechi, 2010). Finalmente, las comunidades son antiguas ocupaciones donde se ha conseguido la intervención del Estado, la regularización y/o la construcción de viviendas, de modo que han dado lugar a nuevos barrios regulares, aunque no por ello exentos de precariedad en término de acceso a equipamientos y servicios públicos. La mayoría de las ocupaciones y comunidades se encuentran en la ciudad de Salvador, aunque unas pocas se hayan en otras ciudades del Estado de Bahia.

La estructura organizativa incluye la coordinación estatal, las coordinaciones municipales y de ocupación o comunidad, las asambleas (espacios de discusión y decisión de cada área dentro de la ocupación o comunidad) y las brigadas (grupos de familias que realizan labores concretas). Por encima está el Congreso, celebrado cada tres años, espacio superior de decisión.

Entre sus repertorios de acción está la promoción de ocupación de inmuebles vacíos o el asentamiento en espacios vacantes en el interior de la ciudad, o el apoyo a ocupaciones previas existentes; las demostraciones públicas (marchas, concentraciones, etc.) y otras formas de presión al gobierno local, en demanda de que se cumpla la función social de la propiedad y el derecho a la vivienda, salud, educación, etc.; la promoción de iniciativas comunitarias autogestionadas, como comedores escolares, centros comunitarios, guarderías y centros de apoyo escolar, iniciativas culturales (talleres de música y teatro), emprendimientos productivos (cooperativas de trabajo, cocinas comunitarias), etc. La promoción de la organización social y construcción de conciencia política en sus bases es la acción transversal que recorre todas las iniciativas.

6.2 Los planteamientos del MSTB sobre el derecho a la ciudad y su enmarcado.

A continuación abordamos los valores, creencias y objetivos del movimiento, desde los cuales el MSTB, como SMO, interpreta su contexto político (Benford y Snow, 2000).

En los planteamientos del MSTB, el objetivo de la organización apunta a una profunda transformación de la realidad urbana, desde una lectura muy politizada del derecho a la ciudad. Reclama la atención de necesidades básicas concretas (vivienda, empleo, salud, educación, transporte y otros servicios sociales), pero sus objetivos son definidos como de naturaleza mucho más política:

Nuestro objetivo con la ocupación es garantizar la resolución de problemas pragmáticos, como es la vivienda, pero esa ocupación se da también en la perspectiva de construir las condiciones para que la gente pueda superar esa sociedad que está ahí (...) La lucha [del MSTB] es en realidad por otra sociedad, donde se dan nuevas relaciones y donde se supera la lógica del mercado. (...) Es un proyecto estratégico, un horizonte político” (entrevista a coordinador del MSTB, 2010)⁹.

Para el Movimiento, son las organizaciones populares las que deben crear estas transformaciones, no el Estado: “los derechos no los otorga el Estado, sino que se ganan en la lucha” (MSTB, 2010), “No queremos incluirnos en su ciudad, sino crear la nuestra” (MSTB, 2010). En este sentido, en las posiciones del MSTB se reconocen las

⁹ Cuando hagamos referencia a entrevistas a coordinadores del MSTB, la referencia será “MSTB”. Aunque se realizaron varias entrevistas individuales –además de un taller colectivo–, éstas no se numeran y no diferenciamos entre individuos, por petición expresa de la coordinación del MSTB.

ideas más politizadas y radicales del derecho a la ciudad de Lefebvre (1968, 1973, 1991) o Harvey (2008).

Desde la perspectiva del MSTB, la acción del Estado puede de hecho ser contraproducente, dado que puede destruir procesos de organización social, entendidas como un fin en sí mismo y como elemento central del derecho a la ciudad:

El gobierno piensa las necesidades y demandas en términos de individualidad (...) pero de lo que se trata es de generar procesos de colectivización. (...) Por ejemplo, comunidades estructuradas sin vivienda digna son intervenidas por el gobierno, que construye viviendas pero destruye el proceso. (MSTB, 2010)

Las preocupaciones del movimiento entroncan con las que mencionaba Lentidou (2010): la creación de culturas alternativas y de oposición, la articulación de nuevos significados e identidades y la transformación cultural. Cumplir la función social de la ciudad y alcanzar una democratización real de la misma pasa, en su visión, por

(...) crear una nueva sociabilidad, nuevas formas de relación, un proceso de colectivización (...) que supere la lógica mercantilista de la ciudad para sustituirla por la lógica de las necesidades de la gente (...). Se trata de crear nuevas relaciones y patrones culturales entre gente habituada a decidir individualmente. (MSTB, 2010)

La ciudad no es así un espacio de diálogo o encuentro entre actores, sino “un espacio político de disputa” (MSTB, 2010).

Desde esta centralidad de la construcción de culturas alternativas a la dominante y de nuevas formas de socialización en el marco de un proyecto político de transformación, el MSTB interpreta todas sus acciones concretas, como la lucha por el acceso a la vivienda o sus iniciativas comunitarias: “La idea es ampliar los horizontes de visión de la gente, que [la lucha por] la vivienda se vea como algo más que cuatro paredes. Que sea un medio de liberación de la exclusión. La gente debe construir conciencia, convertirse en un sujeto activo” (MSTB, 2010). Las iniciativas autogestionadas son también entendidos como “espacios de generación de una nueva sociabilidad”, así como parte del “proceso de colectivización” (MSTB, 2010).

Desde su perspectiva, el MSTB “mide” su éxito en términos políticos, particularmente de construcción de militancia, y no de acceso a “commodities”:

Es un movimiento que tiene un saldo político significativo. Muchos militantes han surgido a partir de la organización del movimiento, a pesar de que no hemos tenido muchas conquistas relativas a la vivienda, pero el saldo político hoy podemos decir que es muy significativo. (MSTB, 2010)

Desde estos valores y creencias, el MSTB enmarca la EOP dando sentido al contexto, lo cual lo guía e influencia, facilitando o constriñendo su acción para la construcción de una cultura alternativa de oposición. Veremos también como este enmarcado del MSTB es alternativo al marco dominante en el que se mueve y que hemos caracterizado.

6.3 La acción del MSTB en la EOP de Salvador

El nuevo orden institucional abrió en Salvador nuevos espacios de participación invitados, de carácter esencialmente consultivo, en los que participa el MSTB, junto a otras SMO. Para el movimiento, son especialmente estratégicos el Consejo de la Ciudad y el llamado Consejo de Articulación de Políticas Públicas.

Para los técnicos municipales, estas instancias son espacios de diálogo y encuentro con las organizaciones populares. Alineados con el discurso dominante, buscan “tener interlocutores capaces, para escuchar sus exigencias y construir entre todos” (entrevista a funcionario 1, 2010). En cambio, desde su enmarcado de la EOP, el movimiento entiende estos espacios como espacios de “disputa política”, en los que no se dialoga o coordina, sino que se negocia desde perspectivas muy distintas: “con el Estado no se dialoga, porque eso significaría que se tiene suficiente en común. Con el Estado se negocia (MSTB, 2010). Entiende que no existe voluntad real de escuchar y atender sus demandas para promover la reforma urbana.

El MSTB interpreta, sin embargo, que debe participar por motivos tácticos en estos espacios de interlocución, aunque decidió no hacerlo en la elaboración del Plan Director. La decisión de participar, en la visión del Movimiento, se toma por diversos motivos, para no “perder la legitimidad, y que no puedan decir que no queremos negociar” (MSTB, 2010), para obtener información y para “arrancar a veces compromisos concretos, cuyo incumplimiento, que sabemos que se va a producir, pueda ser denunciado” (MSTB, 2010).

Por otro lado, la presión del MSTB ha llevado a generar un nuevo espacio, no considerado en el Plan Director, de relación directa exclusiva entre el MSTB y la administración local y del Estado de Bahía, la Comisión de Negociación. Aunque, en la línea con el discurso dominante, el Estado considera los espacios invitados como los legítimos, el discurso de apertura a la participación y el hecho de que el MSTB ya participe de los otros espacios podría haber llevado a constituir este espacio creado (Gaventa, 2006), de gran importancia para el Movimiento. En este espacio se trata particularmente lo referente a aplicación de instrumentos de planificación, programas y proyectos en las ocupaciones y comunidades del MSTB.

Parece haber evidencias de que la participación en estos espacios estaría facilitando la acción del MSTB al menos de dos formas: por un lado, el Movimiento obtiene

acceso a información sobre los planes y políticas del Municipio; por otro, obtiene efectivamente algunos compromisos –por ejemplo, el no desalojar ciertas áreas-. Desde los objetivos del MSTB, esta información y compromisos ayudarían a tomar las decisiones estratégicas del movimiento, promoverían el debate en las ocupaciones y comunidades y darían elementos para sostener la movilización social en las mismas, en base a los compromisos adquiridos.

Sin embargo, el enmarcado del MSTB sobre estos espacios se diferencia del marco dominante con el que se alinean otras grandes SMO de la ciudad. Para éstas, los espacios de diálogo serían válidos para avanzar en la reforma urbana. En la interpretación del MSTB, esta la actitud de apertura permanente a la participación con el Estado es entendida como cooptación y pérdida de la autonomía política que necesita un movimiento transformador: “El Estado no tiene ningún interés en hacer la reforma urbana, aunque muchos movimientos que han sido completamente cooptados se hayan sentado a esperar a que la haga el Estado” (MSTB, 2010). En la interpretación del MSTB, estas organizaciones no compartirían los principios de autonomía, horizontalidad y no colaboración con el Estado o los partidos que el Movimiento tiene como criterios para formar alianzas. Esta exigencia del MSTB de compartir los principios político-ideológicos con los actores con los que trabaja, habría limitado también sus alianzas con ONG y organizaciones profesionales, lo cual le llevaría a no contar con el apoyo de sectores con capacidad técnica e influencia sobre el Estado. Estas organizaciones apoyarían en cambio a otras SMO con un perfil de menor confrontación con el Estado y que sí aceptarían su colaboración

Este enmarcado del MSTB, alternativo al dominante, habría llevado al movimiento a una cierta situación de aislamiento de la mayoría de SMO y ONG de Salvador, que redundaría en una limitación de la disponibilidad de aliados y apoyos influyentes, en la terminología de Tilly y Tarrow (2007). Este hecho estaría limitando la capacidad del MSTB para crear frente comunes en los espacios de participación que abre el sistema político, así como también generando aislamiento a la hora de hacer ciertas críticas o propuestas a la administración, que con frecuencia serían vistas como impertinentes o poco realistas por los otros actores. También, habría limitado su capacidad técnica y de influencia con el Estado, al limitarse mucho su colaboración con ONG y colectivos profesionales.

Sin embargo, aunque se dé este aislamiento respecto a la mayoría de las SMO de Salvador, el MSTB ha construido alianzas con ciertas SMO que parecen compartir sus principios ideológicos y su enmarcado del contexto político¹⁰. También, con unas pocas ONG y colectivos universitarios con fuerte carácter ideológico, que eventualmente proveen de apoyo técnico al MSTB. Esta confluencia en los valores y

¹⁰ El MSTB ha promovido y participa del Frente Nacional de Movimientos de Resistencia Urbana, un espacio de alianzas con organizaciones de sin-techo, negros o de hip-hop en Salvador. Aunque tiene cierta relevancia, el Frente tiene una capacidad de influencia política mucho menor que otras grandes redes de organizaciones urbanas brasileñas.

visiones y en el enmarcado alternativo de estas organizaciones, habría ayudado a producir en cambio alianzas muy sólidas, no instrumentales sino político-ideológicas. Estas alianzas no sólo servirían de cara a las acciones de presión hacia el Estado o para mejorar la capacidad técnica de negociación del MSTB. Desde los principios y objetivos del Movimiento, estas alianzas permitirían avanzar en la construcción de nuevas sociabilidades, ya que se construyen espacios de intercambio a nivel de las bases sociales de las SMO aliadas. También, promover la formación político-ideológica de los militantes, ya que algunas de estas ONG acompañan también a las bases del MSTB proveyendo este tipo de formación.

La situación de tensiones en la relación con el Estado, se da particularmente en el caso de las negociaciones concretas que se producen para solicitar la intervención del Estado en las ocupaciones del MSTB, a través de los instrumentos que recoge la legislación: regularización de tierras, actuación en zonas de interés social para la construcción de vivienda social, expropiación a los propietarios de zonas ocupadas y la mejora de áreas degradadas y con riesgo ambiental, etc. El MSTB entiende que la actuación del Estado es lenta por su falta de interés real, lo que les obliga a la movilización y la presión para que actúe: “obtenemos mucho más de la movilización que de la negociación” (MSTB, 2010). En este sentido, se desmarca también del marco dominante, dado que otras organizaciones mantienen un perfil de movilización más bajo, priorizando la negociación y confiando en la voluntad de colaboración del Estado.

En cualquier caso, las antiguas y nuevas herramientas que contempla el nuevo orden jurídico e institucional resultan útiles al MSTB, que demanda y se moviliza por su implementación. La intervención del Estado permite abordar las necesidades que el Movimiento consideraba “pragmáticas”, pero también habría permitido avanzar en sus objetivos últimos, ya que la expectativa del acceso a tierra regularizada, vivienda social, etc. estaría contribuyendo a sumar base social al Movimiento. Los procesos de movilización demandando la intervención pública contribuirían también a generar solidaridades y sentimiento común de lucha compartida.

Sin embargo, existen muchas dificultades para la intervención pública. Parece comprobado que los procedimientos para la intervención del Estado son complejos y están fuertemente burocratizados, lo que exige un gran esfuerzo al movimiento. Desde su perspectiva, esta situación sería una muestra de la falta de voluntad política real del Estado: “Obviamente que el problema es estructural, pero diría que no hay voluntad política del gobierno para disminuir las burocracias de los programas habitacionales, ni de transformar las áreas acampadas en vivienda popular (MSTB, 2008).

El MSTB critica también que la negociación con el Estado para que actúe requiere de un elevado nivel de conocimiento y argumentación técnica. Esta situación sería problemática desde las posiciones del Movimiento, que no valora tanto la formación técnica de sus militantes, priorizando la formación político-ideológica, ya que en su

visión “la formación de cuadros, la organización y la movilización social son para la lucha, no para construir casas” (MSTB, 2010). Este tipo de formación sería también necesario para, desde las posiciones del MSTB, evitar que la base social del Movimiento centre su interés exclusivamente en el acceso a bienes y servicios urbanos, sino que sigan construyendo visiones políticas y horizontes más amplios de transformación.

En general, aún participando de los espacios de interlocución con una administración que se muestra abierta formalmente a las demandas, el enmarcado del MSTB estaría creando importantes dificultades para el acceso a los beneficios de la implementación de los instrumentos, programas y proyectos. Otras SMO se muestran más propositivas y menos confrontadas con el Estado, han promovido la formación técnica de sus líderes o han constituido alianzas con ONG de gran capacidad técnica e influencia, lo cual parece haber llevado al MSTB a perder capacidad de negociación y a estar penalizado, frente a otras organizaciones, a la hora de ver escuchadas sus propuestas y solicitar la intervención del Estado en sus ocupaciones y comunidades. Los funcionarios tendrían y estarían empleando argumentos tecnocráticos, dentro del discurso y el marco dominantes, para no atender las demandas del MSTB y priorizar otras propuestas de organizaciones con “más capacidad” y menos voluntad de enfrentarse al Estado. Parece extendida entre los técnicos y tomadores de decisiones la opinión que expresa con claridad un funcionario:

El MSTB no piensa en aspectos técnicos. Tendría que proponer cosas así [refiriéndose a un proyecto de 54 viviendas propuesto por una ONG para una cooperativa, en la periferia de Salvador], pero no están interesados. Los costos [de este proyecto] son muy bajos y son de muy buena calidad. Nosotros estamos de su lado [del MSTB], pero siempre se están enfrentado, y tienen que entender que estamos de su lado, pero tienen que hacer propuestas.
(Funcionario 2, 2010)

Por otro lado, las acciones de represión directa, particularmente los desalojos, no parecen ser de uso recurrente por parte de la administración. La apertura del sistema político y los cauces de participación y diálogo podrían haber limitado estas prácticas, lo cual facilitaría al MSTB su acción de organización social en las ocupaciones y comunidades, sometidas a menor presión.

Sin embargo, aunque no se puede asegurar con rotundidad, las administraciones podría estar empleando estos medios cuando, desde su posición, el MSTB habría incumplido sus compromisos (por ejemplo, permanecer en una ocupación pero no construir nuevas viviendas informales) o como medida de presión durante ciertas negociaciones o una vez se rompen¹¹. Puede suponerse también que se estarían esgrimiendo argumentos tecnocráticos para validar veladamente estos hechos, ya que

¹¹ Esta afirmación está basada en las declaraciones del propio MSTB y en las suposiciones de otros actores, aunque resulta imposible corroborar su veracidad. Sí están en cambio documentadas y comprobadas acciones de represión en ocupaciones del MSTB, tales como desalojos violentos.

los funcionarios con frecuencia apelan a que el movimiento tiene múltiples espacios de diálogo, de modo que no se justifica el mantenerse permanentemente en posiciones de desobediencia.

En cualquier caso, cuando se consideran las demandas particulares del MSTB y se consigue la intervención del Estado en las ocupaciones y comunidades a través de los distintos instrumentos, se dan nuevas limitaciones y oportunidades para los objetivos del Movimiento:

Las formas burocráticas y centradas en aspectos técnicos hacen que, después de los largos tiempos de espera para la intervención del Estado, los tiempos de diseño e implementación de las acciones (por ejemplo, la construcción de viviendas de interés social) sean relativamente rápidos, desde una lógica de producción eficiente de “commodities”.

Desde la perspectiva del MSTB, que prioriza la organización social al acceso a las “commodities”, estos tiempos no son siempre acordes a los tiempos necesarios para discutir las propuestas de intervención –y fortalecer así los lazos comunitarios- y gestionar las tensiones que las acciones estatales pueden producir. En ocasiones los largos tiempos de espera facilitan la acción del MSTB para promover la participación y la organización social antes de la intervención, fortaleciendo estos procesos para que no se vean luego distorsionados. Sin embargo, dado que los tiempos de implementación suelen ser cortos, parecen generarse en ocasiones tensiones en las comunidades que dificultan estos procesos. Estas situaciones llevarían con frecuencia a nuevos enfrentamientos con la administración, lo que a su vez podría estar consolidando la visión de algunos funcionarios de que el MSTB es demasiado “problemático” para la implementación de proyectos, y estar así desincentivando futuras actuaciones públicas.

Estas circunstancias vienen también agravadas por la centralidad del sector privado en estas intervenciones, particularmente en los proyectos de construcción de vivienda social. En último término, son las empresas las que proponen y construyen los proyectos, siempre que se cumplan los patrones constructivos establecidos en la ley, que son en todo caso mínimos¹². Estos se realizan exclusivamente bajo criterios de eficiencia y ahorro, con una muy escasa posibilidad de participación de las comunidades involucradas, que deben negociar directamente con las empresas constructoras – aunque éstas no están obligadas a hacerlo-, generalmente nada receptivas. En este sentido, la práctica concreta en Salvador confirmaría que los nuevos instrumentos no están siendo una amenaza para los intereses de las constructoras, que tiene un amplio margen de maniobra.

¹² Resulta interesante añadir que profesionales de la construcción entrevistados para esta investigación, además del MSTB y otras organizaciones, denuncian el incumplimiento sistemático, por parte de las constructoras, de la normativa constructiva sobre vivienda social, aunque este es un hecho difícilmente comprobable, no reconocido tampoco por las autoridades entrevistadas.

Por otro lado, los patrones constructivos que recoge la legislación, recogen lo que Fiori y Fix (2009) denominan la “ideología de la casa propia”, como denota la configuración espacial y constructiva de los espacios públicos y privados de los proyectos habitacionales (que priman los espacios privados frente a los públicos y que sitúan todas las funciones habitacionales en el ámbito doméstico privado). De modo similar, en los procesos de regularización, la titularidad de la propiedad es necesariamente individual, no colectiva. Para el MSTB, estas propuestas “promueven el individualismo y destruyen procesos de comunitarización” (MSTB, 2010). Además, llevarían en ocasiones a conflictos con las constructoras en los procesos de intervención.

En general, desde el marco del MSTB, todas las decisiones estratégicas deben contar con procesos horizontales de toma de decisiones dentro de la organización. De otro modo, independientemente de los resultados de la acción, no se estarían respetando los principios del Movimiento ni avanzando en su proyecto político. En general, esto dificulta la interlocución con el Estado, las empresas, ONG u otros actores, al dilatar en ocasiones los tiempos en la toma de decisiones estratégicas, viéndose el movimiento en desigualdad frente a otras organizaciones populares con sistemas más verticalizados, pero más ágiles, de toma de decisiones. Sin embargo, también es cierto que estos procesos horizontales de toma de decisiones respecto a las intervenciones del Estado generan niveles de organización que hacen más difícil la desmovilización y el “individualismo” – en términos del MSTB-, una vez se produce la intervención en la ocupación o comunidad.

Cabe finalmente decir que toda esta serie de circunstancias, derivadas de la confrontación de los principios y valores del movimiento frente al marco dominante y a las características de la EOP, lleva en ocasiones a tensiones entre el Movimiento y los habitantes de las ocupaciones y comunidades, influyendo en los procesos de organización social que son centrales para el MSTB. La movilización y la confrontación pueden generar sentimientos de vinculación al Movimiento. Sin embargo, el MSTB se ve confrontado permanentemente entre, por un lado, atender las demandas y necesidades inmediatas de los pobladores; por otro, priorizar la formación de nuevas relaciones sociales, la concienciación política y la organización social, elementos no valorados en el discurso dominante.

Las percepciones del marco dominante estarían también así en los pobladores, que con frecuencia prefieren que el movimiento asuma actitudes “realistas” y “pragmáticas”, interpretando que la negociación con el Estado y la actitud de diálogo puede ser más útil para conseguir el acceso a la regularización, la vivienda social, los servicios públicos y otras “commodities”. Esta situación genera tensiones en el MSTB, que se enfrenta a las percepciones dominantes en su propia base social, la misma que, en su enmarcado, es la base de su legitimidad y sus objetivos de transformación. Con frecuencia, esto obliga a la negociación –no deseada en otras circunstancias- con

el Estado, y a aceptar determinadas propuestas aún a sabiendas de que pueden distorsionar los procesos que se consideran valiosos desde los principios del MSTB.

7 Conclusiones

Hemos mostrado cómo el derecho a la ciudad es un espacio en disputa, cuya configuración hemos analizado, abordando cómo se produce en diferentes niveles de conformación de los discursos y las prácticas.

Centrándonos en el caso de Brasil y Salvador, hemos visto que un aspecto esencial de esa disputa ha sido la conformación político-institucional del movimiento social y de las SMO particulares que luchan por el derecho a la ciudad. La dimensión discursiva de la EOP resultaba clave, en interacción con las otras dimensiones. En el caso expuesto, el discurso seguía el patrón de conformación de marcos discursivos dominantes en términos de democratización, comodificación y tecnificación, a los que se llega desde unos planteamientos originales del derecho a la ciudad más politizados.

Abordando el caso concreto del MSTB, hemos visto como su enmarcado del contexto, desde sus posiciones politizadas y radicales –más próximas a las ideas originales del derecho a la ciudad como proyecto de transformación social-, resultaba determinante para limitar la acción del movimiento en su acción de disputa.

Los elementos del marco teórico nos han permitido el abordaje de los objetivos de nuestro trabajo, destacando determinados aspectos centrales de los procesos concretos analizados:

Los elementos de las teorías de los movimientos sociales empleados nos ha permitido evidenciar la importancia tanto de los cambios y configuraciones de los aspectos político-institucionales, como de los aspectos discursivos de la EOP. La combinación con el análisis crítico del discurso nos ha ofrecido una metodología de análisis que aborda las relaciones entre estos aspectos. Hemos visto que todos estos eran elementos muy relevantes para el caso de la institucionalización del derecho a la ciudad en Brasil.

Nuestro enfoque teórico ha permitido captar también los aspectos dinámicos de los procesos, lo cual facilitaba a su vez una mejor comprensión de la EOP y el marco dominante resultante en un momento dado. El análisis crítico del discurso nos ha ofrecido una metodología para, a partir de textos clave, abordar este dinamismo, al tiempo que iluminaba cómo los movimientos, aunque condicionados por la EOP, eran también agentes activos en los cambios y configuración de esta EOP.

El marco teórico y la discusión han permitido también abordar las complejas relaciones entre las distintas escalas, sus interacciones y los procesos de recontextualización, especialmente entre los espacios nacional y local. Vimos que se trata también de un

aspecto fundamental para entender la configuración de la EOP y el contexto en el que actúa el MSTB.

Finalmente, nuestro abordaje y discusión conecta las dos cuestiones a las que nos referíamos en el apartado 2: aborda procesos de reforma política, pero los conecta con la acción concreta de organizaciones que, por encima de la reforma, buscan la construcción de nuevas relaciones sociales en la ciudad desde perspectivas muy politizadas.

Sin embargo, nuestro análisis encuentra también algunas limitaciones. Podemos citar algunas derivadas de la metodología y otras de la falta de profundización en algunos elementos del marco teórico:

Las limitaciones del trabajo de campo y de la bibliografía existente dificultaban el hacer algunas afirmaciones sobre los procesos, muy complejos, que abordábamos. Por ejemplo, en el análisis de la producción de textos, resulta difícil conocer las intenciones e interpretaciones de todos los actores que participaron en las negociaciones. En el caso de la acción del MSTB resulta muy difícil, por ejemplo, conocer en profundidad cuál está siendo el comportamiento del sector privado o del Estado, por ejemplo, si están cometiendo deliberadamente irregularidades que limitarían la acción del MSTB. Sería necesario un trabajo de campo más exhaustivo para abordar estas limitaciones.

Por otro lado, al centrarnos en algunos de los elementos teóricos que aportaban los autores mencionados en nuestro marco, no hemos profundizado en algunos otros que podrían haber sido de interés. Por ejemplo, Kitchelt (1986) da una importancia central para el análisis de la EOP a la capacidad del sistema político y de las instituciones del Estado, aspecto que no hemos abordado con profundidad, aunque se ha desvelado importante en la discusión. Otro ejemplo serían los aportes de Kriesi (2004) que da mucha importancia al análisis de la configuración de las fracturas tradicionales (centro-periferia, obreros-propietarios, tierra-industria, etc.) y cómo el sistema político las apacigua, así como a la configuración entre partidos de izquierda y derecha en el poder. A la luz de la discusión, estos elementos parecen también relevantes para el análisis de nuestro caso, aunque tampoco han sido abordados en profundidad.

Por otro lado, en la discusión se han revelado interesantes ciertos aspectos que el trabajo no ha abordado bien porque no eran aspectos centrales desde su planteamiento teórico o bien porque no entraban en los objetivos de la investigación. Sin embargo, son cuestiones que podrían ser exploradas en el futuro, desde otros marcos y objetivos de investigación. Por ejemplo, en nuestro trabajo nos hemos centrado en el análisis de las relaciones *entre* actores, desde una perspectiva teórica que entendía, por ejemplo, al MSTB u al Estado como entidades uniformes y monolíticas. Sería por ello interesante explorar las relaciones que se establecen *dentro* del MSTB o del propio Estado, donde podemos intuir que conviven también distintas

interpretaciones. También resultaría interesante un análisis comparado de casos, por ejemplo, de varias SMO en Salvador, o de distintos espacios locales en Brasil.

Estas reflexiones tienen que ver con inquietudes académicas, pero es importante señalar, para terminar, que el trabajo apunta a una reflexión fundamental para la práctica. Si nos posicionamos desde una perspectiva politizada del derecho a la ciudad, la investigación pone de relieve una cuestión clave: ¿cómo avanzar, con reformas en el sistema político, con la construcción de instrumentos jurídicos-legales, con la institucionalización de los derechos, etc. hacia transformaciones profundas en las relaciones sociales en la ciudad, sin que esto derive en la tecnocracia y la despolitización?. Nuestro trabajo parece ofrecer también elementos para abordar esta cuestión: apunta a la importancia de las cuestiones culturales y discursivas, y valora la existencia de procesos de resistencia en los que se construyen marcos distintos a los dominantes. Estos procesos pueden seguramente inspirar otro tipo de reformas políticas, que no limiten sino que alimenten la construcción de alternativas a las visiones tecnocráticas y despolitizada del derecho a la ciudad.

Bibliografía

- Avritzer, L., (2010) "Democratizing urban policy in Brazil: participation and the right to the city", en Gaventa, G. y R. McGee (eds.), *Citizen Action and National Policy Reform*. Londres, Zed Books.
- Barros, A.M.; Carvalho, C.S. y D.T. Montandon, (2010) "El Estatuto de la Ciudad Comentado" en Santos Carvalho C. y A. Rossbach (org.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministerio de las Ciudades de Brasil.
- Bassul, J.R., (2010) "El Estatuto de la Ciudad: la construcción de una ley" en Santos Carvalho C. y A. Rossbach (org.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministerio de las Ciudades de Brasil.
- Benford, R.D. y D.A. Benford, (2000) "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assesment" en *Annual Review of Sociology*. Número 26, pp. 611-639
- Brasil, (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado federal. Disponible en <http://www.senado.gov.br/legislacao/>
- Brasil, (2001) Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001 (Estatuto de la Ciudad), que regula los arts. 182 y 183 de Constitución federal, establece las directrices generales de la política urbana y otras medidas. Disponible en <http://www.senado.gov.br/legislação>
- Brown, A., (2010) "The 'right to the city': from Paris 1968 to Rio 2010" artículo no publicado presentado en la *XI Conferencia N-AERUS*, Bruselas, 28-30 de octubre de 2010.
- Cámara de los Diputados, (s.f.) Proyecto de ley n.º 5.788-D.
- Cámara Municipal de Salvador, (2007) Minutas de las audiencias públicas para la discusión del Proyecto de Ley Nº 216/07.
- Chatterton, P. (2010) "So What Does It Mean to be Anti-capitalist? Conversations with Activists from Urban Social Centres" en *Urban Studies*. Número 47, Volumen 6. Mayo 2010, pp. 1205-1224.
- Cornwall, A., (2007) "Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse" en *Development in Practice*. Número 17, Volumen 4-5, pp. 471-484.
- Cornwall, A. y K. Brock, (2005) "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'" en *Third World Quarterly*. Número 27, Volumen 7, pp. 1043-1060.
- Da Silva, E. R., (2003) *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil*. Disertación de la Maestría en Ingeniería Urbana. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.
- Darcy, M., (1999) "The discourse of 'Community' and the Reinvention of Social Housing Policy in Australia" en *Urban Studies*. Volumen 36, Número 1, pp. 13-25.
- Diani, M., (1992) "The concept of social movement" en *The Sociological Review*. Volumen 40, Número 1. Febrero 1992, pp. 1-25.
- Diani, M., (1996) "Linking mobilization and political opportunities: insights from regional populism in Italy" en *American Sociological Review*. Volumen 61, Número 6. Diciembre 1996, pp. 1053-1069.
- Evans, T., (2005) "International human rights law as power/knowledge", en *Human Rights Quarterly*. Número 27, Volumen 3, pp. 1046-1068.

- Fairclough, N., (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge, Polity Press.
- Fairclough, N., (2001). "The Dialectics of Discourse" en *Textus*. Volumen 14, Número 2, pp. 3-10.
- Fairclough, N. y R. Wodak, (1997) "Critical discourse analysis" en Van Dijk, T.A. (ed.), *Discourse as social interaction*. Londres, Sage Publications.
- Fenster, T., (2005) "The Right to the Gendered City: Different Formations of Belonging in Everyday Life" en *Journal of Gender Studies*. Volumen 14, Número 3. Noviembre 2005, pp. 217-231.
- Fernandes, A.L.; Quintanilla, A; Isasa de Melo, M.G. y R.M. Pozzobon, (2002). "Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil" en *Nueva Sociedad*. Número 182. Noviembre-diciembre 2002, pp. 139-154
- Fernandes, E., (2007) "Constructing the 'Right to the City' in Brazil" en *Social and Legal Studies*. Volumen 16, Número 2, pp. 201-219.
- Fernandes, E., (2010) "El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico" en Santos Carvalho C. y A. Rossbach (org.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministerio de las Ciudades de Brasil.
- Fiori, P. y M. Fix, (2009), "Os paradoxos do Programa Minha Casa, Minha Vida", diciembre 2009, disponible en http://habitabrasil.blogspot.com/2009/12/os-paradoxos-do-programa-minha-casa_14.html [consultado 10 de julio de 2010].
- Foucault, M., (1977) "Truth and power" en Gordon C. (ed.), *Michel Foucault, power/knowledge: selected interviews and other writings 1972-1977*. Brighton, Harvester.
- Gaffney, J., (2003) "The French fifth republic as an opportunity structure: a neoinstitutional and cultural approach to the study of leadership politics" en *Political Studies*. Volumen 51, Número 4, pp. 686-705.
- Gamson, W. A. y D.S. Meyer, (1996) "Framing political opportunity" en McAdam, D.; McCarthy, J.D. y M.N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gaventa, J., (2006) "Finding the spaces for change: a power analysis" en *IDS Bulletin*. Volumen 37, número 6. Noviembre 2005, pp. 23-33.
- Goffman, E., (1974) *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*. Nueva York, Harper Colophon.
- Gohn, M.G., (2004). "Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs" en *Nômadias*. Número 20. Abril 2004, pp. 140-150.
- Grazia, G., (2003) "Reforma urbana e Estatuto da Cidade" en Ribeiro, L.C y A.L. Cardoso (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan.
- Gready, P. y J. Ensor, J., (2005) "Introduction", en Gready, P. & Ensor, J. (eds.), *Reinventing development? Translating Rights-based approach from theory into practice*. Londres, Zed Books.
- Hajer, M., (1995) *The politics of environmental discourse*. Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, M., (2005) "Coalitions, practices, and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE" en Howarth, D. y J. Torfing (eds.), *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance*. Basingstoke y Nueva York, Palgrave Macmillan.

Harvey, D., (2008) "The Right to the City" en *New Left Review*. Volumen 53, Número 23. Septiembre-octubre 2008, pp. 23-40.

Hastings, A., (1999) "Analysing Power Relations in Partnerships: Is There a Role for Discourse Analysis" en *Urban Studies*. Volumen 36, Número 1, pp. 91-106.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (2010) "Censo Demográfico - Aglomerados Subnormais de 2010", disponible en <http://censo2010.ibge.gov.br/es/resultados>

Jacobs, K., (2006) "Discourse Analysis and its Utility for Urban Policy Research" en *Urban Policy and Research*. Volumen 24, Número 1. Marzo 2006, pp. 39-52.

Kitschelt, H.P., (1986) "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies" en *British Journal of Political Science*. Volumen 16, Número 1. Enero 1986, pp. 57-85.

Koopmans, R. y P. Statham, (1999) "Political Claims Analysis: Integrating Protest Event and Political Discourse Approaches" en *Mobilization*. Volumen 4, Número 2. Otoño 1999, pp. 203-221.

Kriesi, H., (2004) "Political context and opportunity" en Snow D.A.; Soule, S.A. y H. Kriesi (eds). *The Blackwell companion to social movements*. Malden, Blackwell.

Lees, L.. (2004) "Urban geography: discourse analysis and urban research" en *Progress in Human Geography*. Volumen 28, Número 1, pp. 101-107.

Lefebvre, H., (1969) *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península.

Lefebvre, H., (1976) *Espacio y política: el derecho a la ciudad II*. Barcelona, Península.

Lefebvre, H., (1991) *The production of space*. Oxford, Blackwell.

Lentidou, L., (2010) "Urban Social Movements in 'Weak' Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe" en *Urban Studies*. Número 47, Volumen 6. Mayo 2010, pp. 1179-1203.

Levy, K., (1996) *The Process of institutionalizing gender in policy and planning: the 'web' of institutionalization*. Working Paper 74, Development Planning Unit, University College London.

Lopes de Sousa, M., (2001) "The Brazilian Way of Conquering the 'Right to the City'. Successes and Obstacles in the Long Stride towards an 'Urban Reform'" en *DISP – The Planning Review*. Volumen 37, Número 147, pp. 25-31.

Lopes de Sousa, M., (2006) "Together with the state, despite the state, against the state. Social movements as 'critical urban planning agents'" en *City*. Volumen 10, Número 3. Diciembre 2006, pp. 327-342.

Lopes de Sousa, M., (2010) "Which right to which city? In defence of political-strategic clarity" en *Interface*. Volumen 2, Número 1. Mayo 2010, pp. 315 – 333.

Maricato, E., (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil" en Arantes, O.; Vainer, C. y E. Maricato (eds.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensus*. Petrópolis, Vozes.

Marston, G., (2004) "Managerialism and Public Housing Reform" en *Housing Studies*. Volumen 19, Número 1. Enero 2004, pp. 5-20.

Mayer, M., (2009) "The 'Right to the City' in the context of shifting mottos of urban social movements" en *City*. Volumen 13, Número 2-3. Junio-Septiembre 2009, pp. 362-374.

McAdam, D.; McCarthy, J.D. y M.N. Zald, (1996) *Comparative perspectives on Social Movements Opportunities, Mobilizing Structures and Framing*. Cambridge, Cambridge University Press

McAdam D.; Tarrow, S. y C. Tilly, (2009) "Comparative Perspectives on Contentious Politics" en Lichbach, M. y A. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure: Advancing Theory in Comparative Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

McCann, J., (2002) "Space, citizenship and the right to the city: a brief overview" en *GeoJournal*. Volumen 58, Número 2, pp. 77-79.

Meyer, D.S., (2004) "Protest and political opportunities" en *Annual Review of Sociology*. Número 30, pp. 125-145.

Meyer D.S. y D.C. Minkoff, (2004) "Conceptualizing political opportunity" en *Social Forces*. Volumen 82, Número 4. Junio 2006, pp. 1457-1492.

Movimento dos Sem Teto da Bahia, (2010) "Historia do MSTB", disponible en <http://formacaomstb.blogspot.com/> [consultado 30 de mayo de 2010]

Pereira do Nascimento, M.F., (2008) *A participação cidadão no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador*. Disertación de la Maestría en Políticas Sociales y Ciudadanía. Universidade Catolica de Salvador, Salvador.

Purcell, M., (2002) "Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant" en *GeoJournal*. Volumen 58, Número 2, pp. 99-108.

Ribeiro, L.C., (2003) "Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira" en Ribeiro, L.C. y A.D. Cardoso (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan.

Rodrigues, E. y B.R. Barbosa, (2010) "Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad" en Santos Carvalho C. y A. Rossbach (org.), *El Estatuto de la Ciudad de Brasil: un comentario*. São Paulo, Cities Alliance y Ministerio de las Ciudades de Brasil.

Rydin, Y., (1998) "The enabling local state and urban development: resources, rethoric and planning in East London" en *Urban Studies*, Volumen 35, Número 2, pp. 175-19.

Salvador, (2008) Ley nº 7.400/2008, que dispone sobre el Plano Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Salvador y da otras providencias. Disponible en <http://www.salvador.ba.gov.br/Paginas/regimentointernopms.aspx>

Sandberg, S., (2006) "Fighting Neo-liberalism with Neo-liberal Discourse: ATTAC Norway, Foucault and Collective Action Framing" en *Social Movement Studies*. Volumen 5, Número 3. Diciembre 2006, pp. 209-227.

Skillington, T., (1997) "Politics and the struggle to define: a discourse analysis of the framing strategies of competing actors in a 'new' participatory forum" en *British Journal of Sociology*. Volumen 48, Número 3, pp. 493-513.

Stekelenburg, J. y B. Klandermans, (2009) "Social movement theory: Past, presence & prospects" en Ellis S. y I. Kessel (eds.), *Movers and Shakers. Social Movements in Africa*. Leiden y Boston, Brill.

Stenson, K., y P. Watt, (1999) "Governmentality and 'the Death of the Social'? A Discourse Analysis of Local Government Texts in South-east England" en *Urban Studies*. Volumen 36, Número 1. Enero 1999, pp. 189-201.

Taylor, M., (2007) "Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces" en *Urban Studies*. Volumen 44, Número 2. Febrero 2007, pp. 297-317

Teräväinen, T., (2012) "Political opportunities and storylines in Finnish climate policy negotiations" en *Environmental Politics*. Volumen 19, Número 2. Marzo 2010, pp. 196-216.

Tilly, C. y S. Tarrow, (2007) *Contentious Politics*. Londres, Paradigm Publishers.

Uvin, P., (2007) "From the right to development to the rights-based approach: how 'human rights' entered development" en *Development in Practice*, Número 17, Volumen 4-5, pp. 597-606.

Weinstein, L. y X. Ren (2009) "The Changing Right to the City: Urban Renewal and Housing Rights in Globalizing Shanghai and Mumbai" en *City and Community*. Número 4, Volumen 8. Diciembre 2009, pp. 407-432.

