

La resolución de conflictos por el uso del suelo en São Paulo

Working Paper WP155C1SP

Salo Coslovsky
New York University

March 2015

The findings and conclusions of this Working Paper reflect the views of the author(s) and have not been subject to a detailed review by the staff of the Lincoln Institute of Land Policy. Contact the Lincoln Institute with questions or requests for permission to reprint this paper.
help@lincolninst.edu

Resumen

São Paulo, Brasil, es un centro urbano conectado globalmente y densamente poblado, cuyo rápido crecimiento ha provocado una serie creciente de conflictos sobre el uso del suelo. En este artículo uso entrevistas y observaciones etnográficas para examinar los procesos legales utilizados para resolver estos conflictos. Si bien los analistas conciben tradicionalmente las leyes como una tecnología, las organizaciones de litigio público como burocracias cohesivas, y el aparato estatal como un ente separado de la sociedad, encuentro que las leyes cobran un significado específico sólo cuando los encargados de hacerlas cumplir son los funcionarios de servicio público que se encuentran en el frente de batalla. Lo crucial es que su conducta profesional no se ajusta a una fórmula. Esto es así porque las fuerzas del orden no son burocracias sino heterarquías, con propiedades peculiares de interconexión. Más aún, los límites entre el estado y la sociedad son tan porosos que por momentos es difícil determinar cuándo termina uno y empieza el otro, y esta red de interconexiones influye en el comportamiento de los funcionarios.

Palabras clave: Cumplimiento, leyes de planificación urbana, viviendas de interés social, medio ambiente, São Paulo

Sobre el autor

Salo V. Coslovsky es profesor asistente de desarrollo internacional en la Escuela Robert F. Wagner de Servicio Público de la Universidad de Nueva York. Sus investigaciones abarcan el desarrollo internacional, la sociología legal y el comportamiento de las organizaciones, y se dedica a estudiar cómo los países en vías de desarrollo pueden promover un crecimiento sostenible y equitativo en un entorno de intensa competencia global. Específicamente, estudia el cumplimiento de regulaciones de protección, como el derecho laboral y medioambiental; las normas de seguridad y la calidad de alimentos; y leyes sobre el uso de recursos y espacios urbanos compartidos.

Contacto: salo.coslovsky@nyu.edu

Reconocimientos

Esta investigación fue financiada con el apoyo del Programa para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy, al cual quedo agradecido. También quiero agradecer a los procuradores, defensores públicos, activistas y planificadores urbanos de São Paulo, quienes estuvieron dispuestos a compartir conmigo sus conocimientos y experiencias.

Índice

Introducción	1
Dos visiones contrapuestas del derecho, el estado y la sociedad.....	2
Determinismo legal: La ley como tecnología; las burocracias como máquinas.....	2
La ley y los gobiernos como campos de juego o de batalla.....	3
São Paulo, conflictos sobre el uso del suelo e instituciones legales relevantes	5
São Paulo y sus conflictos sobre el uso del suelo	5
Ministério Público.....	7
Defensoria Pública.....	8
Cómo hacen cumplir los procuradores y defensores públicos las leyes sobre el uso del suelo	8
Identificación del espacio para la acción legal	9
La ley es un instrumento cuyo uso es tanto contextual como disputable	10
Las organizaciones de litigio público no son “actores”, sino campos de batalla.....	11
Límites porosos e inteligencia distribuida	14
Conclusión	16
Referencias.....	18

La resolución de conflictos por el uso del suelo en Sao Paulo

Introducción

Este artículo examina el cumplimiento de las leyes sobre el uso del suelo y la resolución de las disputas concomitantes en São Paulo, Brasil. Los centros urbanos son ejes de orden y cooperación—tanto espontáneos como formales. También albergan muchos conflictos. La gente vive en áreas estrictamente circunscritas y frecuentemente compiten por el mismo espacio. Como parte de esta competencia por el territorio, los residentes de bajos ingresos son desplazados a suelos marginales con una cantidad limitada de infraestructura, largos viajes al trabajo y terrenos inestables. El aumento de densidad urbana crea otros conflictos. Si bien la densidad urbana eleva el valor de los bienes públicos, tales como parques, aceras de acceso libre, y el flujo de tránsito en los centros urbanos, la densidad también hace a los centros urbanos vulnerables a la 'tragedia de los comunes', donde los bienes públicos son insuficientes y sobreutilizados. En São Paulo se pone en evidencia tanto la lucha entre los residentes de altos y bajos ingresos por el espacio urbano como la tragedia de los comunes sobre los recursos públicos.

En estos conflictos en general hay mucho en juego, y las partes no están predispuestas a compromisos o resultados de suma positiva. En consecuencia, los contendientes luchan intensamente y recurren a una amplia variedad de respuestas, como protestas callejeras, campañas a través de los medios de comunicación, acciones políticas, sobornos e incluso violencia física. En una democracia, estas confrontaciones eventualmente se canalizan por el sistema legal, donde los funcionarios públicos y en última instancia los jueces sopesan las pruebas, aplican su interpretación de las leyes y toman una decisión.

Los analistas de todo el espectro político y disciplinario concuerdan que un sistema legal funcional y legítimo es indispensable para el desarrollo económico y social. No obstante, no se ponen de acuerdo en cómo funcionan los sistemas legales, en qué difieren y cómo se los pueden mejorar. En un lado del desacuerdo, los expertos internacionales en desarrollo comparan los sistemas legales con un juego de instrucciones, un algoritmo o una tecnología que ayuda a la gente a prevenir o resolver conflictos. Según esta corriente de opinión, las leyes constituyen las reglas del juego económico, y las cortes, los litigantes y las organizaciones a cargo de hacer cumplir la ley son responsables por implementarlas en forma exacta y eficiente en cuanto a costo. Por otro lado, los sociólogos legales admiten que las leyes son el resultado de compromisos políticos y que se escriben a propósito usando un lenguaje vago. Más aún, las disposiciones legales se contradicen entre sí tan frecuentemente que el “conflicto entre leyes” es el objeto de una disciplina legal de larga data. Para hacer las cosas más complicadas aún, muchas leyes nunca se revocan formalmente. Si bien con frecuencia se dejan en el olvido, permanecen sin embargo en vigor y pueden reemerger después de varias décadas o aun siglos de hibernación y ser utilizadas como argumento en conflictos contemporáneos. Por estas razones, muy pocas veces se pueden derivar directivas legales solamente por el texto de las leyes (Silbey y Bittner 1982). Más bien, las leyes, reglas y regulaciones sólo adquieren significado específico a través de las acciones de funcionarios como jueces, oficiales de policía, abogados del gobierno y procuradores que se encuentran en la línea de frente del servicio público. Para comprender lo que

es la ley, y los efectos que produce, hay que estudiar el proceso por el cual estas leyes se utilizan para manejar y resolver conflictos.

Este artículo usa datos cualitativos para analizar las acciones de dos organizaciones públicas responsables por hacer cumplir las leyes sobre el uso del suelo en São Paulo: el *Ministério Público* (la oficina de la procuraduría) y la *Defensoria Pública* (la oficina del defensor público). Se basa en dos series de entrevistas (realizadas en portugués en 2006–08 y 2012) con procuradores, defensores públicos, jueces, activistas sociales, burócratas gubernamentales, planificadores urbanos y emprendedores. Este artículo hace tres observaciones. Primero, como lo sugiere la sociología legal, la ley raramente es una serie de directivas simples o la atribución de derechos. En su lugar, la ley se presenta a sí misma como un instrumento cuyo significado es a la vez contextual y disputable. Segundo, ni el *Ministério Público* ni la *Defensoria Pública* se pueden caracterizar en forma precisa como “actores”, en el sentido de que toman una acción unificada y determinada para alcanzar un objetivo dado. En vez, como la ley, se pueden describir mejor como campos de juego o de batalla donde distintos grupos de burócratas y activistas tratan de sacar ventaja y de imponer su visión sobre el papel apropiado del Estado. Y tercero, si bien estas organizaciones son formalmente autónomas y no están sujetas a influencias externas, las barreras que separan el estado de la sociedad son tan porosas que frecuentemente es difícil saber dónde empieza una y termina la otra. La norma es la interpenetración, y esta es una variable importante para poder explicar cómo estas organizaciones funcionan y alcanzan sus resultados. En última instancia, estas observaciones sugieren que cualquier persona interesada en comprender la política urbana, los determinantes de la forma urbana y las oportunidades de inclusión social, debería prestar atención no a las entidades con responsabilidades bien definidas en un organigrama formal, sino a las redes de activistas y funcionarios públicos que pueden funcionar como “ciudadanos sociológicos” (Silbey, Huising y Coslovsky 2009).

En el resto de este artículo, la sección 2 presenta dos visiones contrapuestas del derecho y su papel en el estado y la sociedad; la sección 3 introduce la ciudad de São Paulo, Brasil, y dos de sus organizaciones de litigio público principales, el *Ministério Público* (la oficina de la procuraduría) y la *Defensoria Pública* (la oficina del defensor público); la sección 4 analiza los resultados empíricos obtenidos. La sección 5 resume las conclusiones.

Dos visiones contrapuestas del derecho, el estado y la sociedad

Determinismo legal: La ley como tecnología; las burocracias como máquinas

Desde mediados de la década de 1990, los académicos del desarrollo internacional han examinado cómo las instituciones legales influyen en el crecimiento económico. En gran medida, el éxito de este programa de investigación se debe a Douglass North (1990), quien concibió a las instituciones como las “reglas del juego (económico)”. En este sentido las reglas son buenas cuando favorecen la innovación, la inversión y el crecimiento. Por lo contrario, las reglas son malas cuando llevan al malgasto de los recursos económicos. De acuerdo a esta visión, los sistemas legales deberían garantizar el derecho de propiedad, proteger a las partes de un contrato contra abuso, aumentar la predictibilidad de las interacciones económicas y reducir los costos de transacción (Posner 1998, LaPorta et al 1998, Haggard et al 2008, Romer 2010).

Los académicos que subscriben a esta visión sugieren que los sistemas legales se componen de dos partes: (a) leyes escritas, que asignan derechos y deberes a todas las personas legales;¹ y (b) una serie de burocracias responsables por implementar estas leyes. Para promover el desarrollo económico, la ley tiene que ser imparcial (tratar a todas las personas legales de la misma manera), precisa (sin ambigüedades), exhaustiva (sin escapatoria) y estable. Sin embargo, la ley no se ejecuta sola. Más bien, requiere de algún tipo de mecanismo de transmisión que haga cumplir los mandatos estipulados de manera exacta y sin desperdicio, corrupción o demora. Idealmente, el cumplimiento está a cargo de burocracias competentes,² que Max Weber describió famosamente como “*el medio más racional conocido para ejercer la autoridad sobre los seres humanos*” (1978, p.223). Para conformarse al ideario Weberiano, las burocracias tienen que poseer una estructura jerárquica, líneas claras de autoridad, reglas de acción documentadas, reclutamiento meritocrático y escalas profesionales predecibles (pp. 956–958). Las investigaciones existentes demuestran que una conformidad cercana con las prescripciones de Weber se correlaciona con, y hasta podría promover, el desarrollo económico (Evans y Rauch 1999).

Esta concepción de los sistemas legales como tecnología es particularmente explícita en la propuesta de Paul Romer de “ciudades modelo” [*charter cities*] (2010), que son asociaciones entre países en vías de desarrollo y naciones avanzadas. Según esta propuesta, los países en vías de desarrollo aportan suelos vacantes y una población ansiosa por progresar. La nación avanzada aporta su propio sistema legal, cuyas reglas ya han demostrado haber producido crecimiento económico. En conjunto, los socios demuestran cómo las reglas buenas, y su cumplimiento apropiado, promueven el desarrollo económico. A pesar de la naturaleza utópica de esta propuesta, un país —Honduras— ha tomado los pasos iniciales para ensayarla (The Economist 2011).

La ley y los gobiernos como campos de juego o de batalla

Una serie de académicos está en desacuerdo con esta visión de que las leyes son como instrucciones, y que las organizaciones que las interpretan y las hacen cumplir se pueden reducir a mecanismos de transmisión neutrales (Upham 2002). Estos analistas opinan que las interacciones entre las leyes y las organizaciones encargadas de hacerlas cumplir se asemejan a un campo de juego o de batalla, donde los distintos grupos (incluyendo a los servidores públicos) luchan por imponer su visión de la ley y el papel apropiado del gobierno en la sociedad. Estos académicos basan sus argumentos en la observación de que las leyes son frecuentemente vagas, contradictorias y anticuadas. Más aún, en cualquier controversia real, pocas veces es claro cuáles son las leyes aplicables y cuál va a ser el veredicto. Como dijo Duncan Kennedy (1991), “*ninguna persona involucrada en la teoría legal académica cree en la simpleza de este argumento fundamental: el juez aplica y no dicta la ley*”. Benjamin Cardozo, Juez de la Corte Suprema de los EE. UU. en la década de 1930, ilustra más detalladamente la incertidumbre de juzgar (1921 p.9–10):

¹“Personas legales” son todas aquellas entidades que poseen derechos y deberes legales, que incluye no sólo a las personas naturales de carne y hueso sino también a las corporaciones.

² Estoy usando el término en el sentido técnico, y no para significar trámites ineficientes o referirme a organizaciones en general.

“El trabajo de decidir casos se lleva a cabo cotidianamente en cientos de tribunales en todo nuestro territorio. Cualquier juez, uno supondría, podría describir fácilmente el proceso que siguió mil y una veces. Pero nada estaría más alejado de la realidad. ¿Qué es lo que hago cuando decido un caso? ¿A qué fuentes de información recorro como guía? ¿En qué proporción permito que estas fuentes contribuyan al resultado? ¿En qué proporción deberían contribuir al resultado? Si se aplica un precedente, ¿cuándo me rehúso a seguirlo? Si no se aplica un precedente, ¿cómo puedo dictar un fallo que pueda sentar precedente en el futuro? Si busco coherencia lógica, simetría en la estructura legal, ¿hasta qué punto llego? ¿En qué momento hay que dejar la búsqueda debido a una costumbre discrepante, alguna consideración de bienestar social, por mis propias normas o las normas comunes de justicia y moral? Todos estos ingredientes contribuyen en proporciones variadas al extraño compuesto que se cuece cada día en el caldero de las cortes”.

Si la certeza y predictibilidad legal se deben descartar como quimeras, ¿quiere decir entonces que cada caso legal es completamente distinto de todos los demás, que no hay virtualmente ninguna norma incorporada en el proceso legal, y que las proclividades personales de los jueces, procuradores, abogados del gobierno y autoridades de zonificación determinan los resultados observados? No es así. En la práctica, los jueces, litigantes y burócratas están restringidos por muchas variables, fundamentalmente por la misma organización y el entorno en que trabajan. Estas variables ayudan a explicar tanto las decisiones que toman como los resultados que obtienen.

Más aún, la mayoría de las agencias gubernamentales no son actores unificados caracterizados por estructuras jerárquicas, líneas claras de autoridad y otras características Weberianas que sugieren una unidad de propósito. En vez, se asemejan más a heterarquías, que son “*sitios de sistemas de valores en competencia y coexistentes*” (Stark 2001, p. 26). En la práctica, las organizaciones públicas pueden albergar no sólo a campos o facciones contrapuestas sino también lógicas y marcos de acción coexistentes (p.24). A la fecha, se han observado heterarquías en empresas manufactureras de economías post-socialistas, nuevas empresas de medios de comunicación en Nueva York y firmas de corretaje en Wall Street. En el sector privado, la coexistencia de múltiples principios evaluativos en una sola organización permite mayor flexibilidad e innovación en la presencia de incertidumbre. Si bien estas formas organizacionales no intuitivas emergentes no han sido observadas o descritas todavía en el sector público, el concepto de heterarquía ayuda sin embargo a ilustrar cómo las organizaciones de litigio público funcionan, y los resultados tan variados que producen.

Finalmente, de la misma manera que las burocracias del sector público no son necesariamente monolíticas o internamente homogéneas, las organizaciones del sector público tampoco están estrictamente separadas de la sociedad civil. De hecho, la interpenetración entre Estado y sociedad parece ser bastante preponderante. Los canales de influencia mutua incluyen las quejas formales, los consejos de política oficiales, las audiencias públicas y —en forma crucial— una serie de conexiones informales entre funcionarios públicos y agentes externos que pueden ser consecuentes, aun si no se pueden detectar fácilmente desde afuera. Como en el caso del sector privado, estas redes pueden crear una forma de inteligencia distribuida que aumenta el desempeño aun en la presencia de incertidumbre extrema (Powell 1996, Stark 2001).

En resumen, hay dos visiones contrapuestas sobre el papel de la ley en la sociedad. Algunos académicos interpretan la ley como un juego de instrucciones y adoptan una actitud renacentista con respecto al Estado, que favorece la separación de poderes y líneas claras de autoridad. De acuerdo con esta interpretación, la ley, cuando se implementa apropiadamente, impone disciplina sobre las conductas y determina los resultados económicos. Otros académicos creen que la ley no es una herramienta para resolver disputas sino un *producto* de las disputas, que se extiende a las organizaciones encargadas de hacerlas cumplir y más allá. De acuerdo a esta interpretación alternativa, los resultados observados se pueden explicar por las relaciones sociales y las restricciones organizativas, además de la ley propiamente dicha.

São Paulo, conflictos sobre el uso del suelo e instituciones legales relevantes

São Paulo y sus conflictos sobre el uso del suelo

Con 11.3 millones de habitantes, São Paulo es la ciudad más poblada de Brasil, la más grande de las Américas y la 7ª ciudad más grande del mundo. Su área metropolitana se compone de 39 municipalidades, con una población combinada de 19,8 millones de habitantes. São Paulo es una usina de negocios y el motor económico de Brasil. Su PIB per cápita es de R\$35.200, más del doble del promedio nacional (IBGE 2009³). En 2011, Price-Waterhouse Coopers listó a São Paulo como una de las 26 “ciudades de oportunidad” del mundo (PwC 2011). De acuerdo a este informe, São Paulo tiene más “influencia económica” que otras ciudades prósperas como Abu Dabi, Estambul, Johannesburgo, México D.F. y Santiago (p.54). En un informe de la Universidad de Rosario sobre el clima de inversión en ciudades a través de América Latina,⁴ São Paulo fue clasificada en el primer puesto como resultado del tamaño de su economía, la cantidad y calidad de sus instituciones de enseñanza superior, el tamaño de su bolsa de valores y mercados de materia prima y la cantidad de empresas multinacionales que allí se asientan (p.7).

A pesar de esta riqueza, São Paulo también tiene la mayor cantidad de población en asentamientos informales de América Latina (ONU-Habitat 2010 p.74). Casi cuatro millones de personas viven en *favelas*, *cortiços* o esquemas de parcelas ilegales en la región metropolitana. Las *favelas* son asentamientos informales de casas subestándares, autoconstruidas y ocupadas por sus dueños. Muchas *favelas* están ubicadas en suelos ocupados que previamente habían estado vacantes debido a restricciones medioambientales o riesgos para la salud y seguridad de los ocupantes. De acuerdo a estimaciones recientes, São Paulo tiene casi 1.600 *favelas* que albergan de 1,6 a dos millones de personas (p.76 y p.114). Los *cortiços*, o conventillos, son viviendas multifamiliares altamente congestionadas con servicios compartidos. Tienden a ocupar edificios en decadencia que siguen teniendo acceso a infraestructura urbana pero frecuentemente violan las regulaciones de zonificación, vivienda y alquiler. En São Paulo hay aproximadamente 600.000 personas que viven en *cortiços*, y de ellas casi 40.000 (alrededor del 7 por ciento) vive en el centro. Los esquemas de parcelas ilegales, conocidos como “*loteamentos ilegais*”, vienen en muchas formas. Típicamente, tienen en común el hecho de que los emprendedores privados no han provisto un módico de infraestructura urbana (como aceras, alcantarillado y servicios

³ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/tabelas_pdf/tab01.pdf

⁴ http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e4/e4b39936-b5f0-42c7-bf2e-f30c34018ef2.pdf

sanitarios) como lo exige la ley. Muchos no tienen acceso a transporte público, clínicas, escuelas y otros servicios. Se estima que 1,7 millones de personas viven en asentamientos ilegales en la periferia de la ciudad. Finalmente, aproximadamente 10.000 personas están sin hogar y simplemente viven en la calle.

Para comprender estas cifras, hay que considerar la historia de la ciudad. En términos simplificados, la economía de São Paulo ha atravesado por cuatro fases principales. Entre las décadas de 1850 y 1930, la economía de la ciudad se basó en la producción y exportación de café. En esos años, los ciudadanos más ricos vivían en mansiones en la parte superior del pueblo, mientras que los pobres vivían en villas de trabajadores más abajo. Entre las décadas de 1930 y 1980, São Paulo encabezó el impulso de Brasil hacia la industrialización. En esa época, las políticas nacionales alentaron una masiva migración urbana, y la población de la ciudad se multiplicó. En 1950, São Paulo era la 24ª ciudad más poblada del mundo, pero subió al quinto lugar en 2007. La ciudad no les brindó a los migrantes viviendas apropiadas, así que la población de asentamientos informales también se multiplicó. En la década de 1970, el uno por ciento de la población de São Paulo vivía en *favelas* (ONU-Habitat 2010 p. 74). Para el año 2012, esta cifra ascendió a casi el 20 por ciento. Durante las décadas de 1980 y 1990, la situación empeoró más aún. En esos años, la economía nacional declinó y las industrias manufactureras dejaron la ciudad o se cerraron. La tasa de pobreza en São Paulo aumentó rápidamente del 20 por ciento en 1990 al 39 por ciento en 1999 (p. 26). A medida que los trabajadores perdieron sus trabajos, se mudaron a *favelas* y *cortiços*. Las zonas alrededor de Guarapiranga y Billings, dos reservorios que suministran de agua potable a São Paulo, fueron particularmente afectados. Si bien la ley medioambiental de Brasil estipula que los reservorios y sus áreas de captación inmediata deben permanecer inalteradas, más de dos millones de personas, preponderantemente pobres, se mudaron a sus orillas. También comenzaron a aparecer *favelas* en las áreas centrales. De acuerdo a un informe de la ONU, “*cualquier espacio urbano vacío o no protegido, ya sea privado o público, sobre tierra firme o en áreas muy precarias, fue vulnerable a la invasión de los habitantes pobres*” (ONU-Habitat 2010 p.75–76). En el centro de São Paulo, casi 10.000 familias ocuparon 44 edificios vacantes entre 1997 y 2004 (p.77).

A principios de este siglo, la situación volvió a cambiar. Un crecimiento económico renovado y la reducción de las tasas de pobreza en todo el país pararon el influjo de migrantes y limitaron la expansión de las *favelas* y *cortiços* de la ciudad. Sin embargo, la prosperidad también intensificó los conflictos. El reciente resurgimiento de los precios inmobiliarios trajo a inversores y propietarios de altos ingresos de vuelta a la ciudad. Varios emprendedores inmobiliarios brasileños se transformaron en sociedades anónimas y recaudaron cantidades enormes de dinero. Con este influjo de capital, adquirieron cantidades igualmente grandes de suelo para construcción futura. El suelo ocupado por *favelas*, *cortiços* y otras viviendas subestándares comenzó a ser reclamado con un fervor sin precedentes. La prosperidad y los propietarios de altos ingresos también presionaron a los gobiernos municipales y estatal a que construyeran nuevas avenidas, parques, túneles y puentes a lo largo de la ciudad; estos proyectos causaron desalojos masivos. El proyecto *Águas Espraiadas*, que comprende el ensanche de una avenida y otras construcciones de vías, desplazará a 40.000 personas.⁵ En forma similar, el mejoramiento del acceso vial a *Arena São Paulo*, un nuevo estadio de fútbol que se está construyendo en

⁵ <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,moderno-e-arcaico-juntos-na-maior-remocao-de-favela-da-historia-de-sp,481143,0.htm>

Itaquera, desalojará a cuatro mil familias. “NovaLuz”, un proyecto para revitalizar 48 manzanas en el centro de São Paulo, demolerá 89 edificios y desalojará a sus habitantes. Aquellos que tengan un título formal de propiedad recibirán algo de compensación, pero los inquilinos, pobladores informales y los empleados de las empresas afectadas no tendrán el mismo tipo de protección legal. Un activista urbano que entrevisté lo resumió de la siguiente manera: “*nunca ha habido tanto dinero en São Paulo, y nunca ha habido tanta violencia*”.

Estos conflictos se canalizan eventualmente a través del sistema legal. Los actores más prominentes en estas disputas son la Secretaria de Planificación (SEMPA), la Secretaria de Vivienda (SEHAB), las agencias medioambientales a nivel municipal y estatal, y el Concejo Municipal. En esta concurrida colección de entidades, se destacan dos organizaciones por su combinación peculiar de ubicuidad y activismo desapercibido: El *Ministério Público* (MP) y la *Defensoria Pública* (DP).

Ministério Público

En general, los procuradores son funcionarios públicos que representan al Estado en actuaciones penales por delitos como hurto, asalto o asesinato, que la sociedad considera tan agravante que es el Estado, no la víctima el que actúa en contra de los perpetradores alegados. El *Ministério Público* de Brasil tiene más de 10.000 procuradores⁶, asistidos por casi 20.000 secretarios y personal de soporte (Ministério da Justiça 2006 y MPSP 2006). El *Ministério Público* es una organización descentralizada, y una gran proporción de sus procuradores trabaja en oficinas dispersas por todo el país. El *Ministério Público* de São Paulo es el más grande de Brasil. Emplea a 1.700 procuradores y tiene oficinas permanentes en 250 municipalidades distintas (MPSP 2006).

Además de procesar delitos comunes, estos funcionarios también pueden demandar a empresas privadas y entidades gubernamentales para proteger a las poblaciones vulnerables y defender el bienestar público. No es sorprendente, dado lo significativo de su poder, que los procuradores dejen una marca notable en los asuntos públicos brasileños. Es raro que pase un día sin que un periódico importante deje de reportar una acción significativa de la procuraduría. Por ejemplo, una búsqueda de “*Ministério Público*” en la base de datos del periódico local *Folha de São Paulo* dio 846 resultados entre el 1 de enero y el 15 de junio de 2011, un promedio de 5.13 menciones por día. Los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno admiten claramente que antes de tomar cualquier decisión de mayor importancia, consideran la posible respuesta de la procuraduría.

Los procuradores son particularmente influyentes en cuestiones de políticas del suelo y el llamado “derecho a la ciudad”. Se preocupan en particular por subterfugios de parcelación ilegales, depredación medioambiental y otros abusos a la ciudad y su infraestructura como espacio público. Solamente en 2009, los procuradores de São Paulo afiliados con el grupo de Vivienda y Planificación Urbana supervisaron 2.532 acciones legales colectivas (MPSP 2010). De acuerdo a esta métrica, este grupo es el tercero en la agencia por tamaño, después del grupo de derechos ciudadanos y preservación medioambiental.

⁶ Uso el término genérico “procurador” para referirme a todos los funcionarios que en el portugués de Brasil se llaman, al ser contratados, “promotor(a) de justiça” o “procurador(a) da república”.

Defensoria Pública

En Brasil, la *Defensoria Pública*, u Oficina del Defensor Público, es una agencia del gobierno dedicada a representar a individuos de bajos ingresos en actuaciones legales. En el mundo entero, los defensores públicos representan a ciudadanos de bajos ingresos acusados de haber cometido un delito. Los aproximadamente 4.500 defensores públicos de Brasil, empleados en su mayoría a nivel estatal, tienen una misión más amplia y representan a ciudadanos elegibles en todo tipo de disputa legal, incluyendo no sólo la defensa penal sino también disputas civiles entre partes privadas, como divorcio, custodia de los hijos, cobranza de deudas, contratos y desalojos (Ministério da Justiça 2009, p.104). En muchos casos, los defensores públicos representan a ciudadanos de bajos ingresos en conflictos contra el Estado.

La sucursal de São Paulo de la Oficina del Defensor Público es una organización relativamente nueva. Creada en 2006 con 87 defensores públicos, cuenta ahora con aproximadamente 400 defensores públicos, más personal de soporte. A pesar de la existencia de la DP, la mayoría de los demandados de bajos ingresos elegibles para asistencia pública sigue siendo representada no por defensores públicos de carrera sino por abogados privados pagados por el Estado. No es sorprendente, dado su breve historial y poco personal, que la DP no ha adquirido (aún) un perfil público prominente. No aparece en forma visible en los debates públicos y no ha cosechado la misma cantidad de alabanzas y críticas que la procuraduría.⁷ De todas maneras, la *Defensoria Pública* juega un papel central en los conflictos sobre el uso del suelo, y protege a los ciudadanos de bajos ingresos en forma particularmente diligente contra desalojos.

Cómo hacen cumplir los procuradores y defensores públicos las leyes sobre el uso del suelo

Logan y Molotch (1987) describieron a las ciudades como caracterizadas por conflictos entre coaliciones pro-crecimiento, que intentan maximizar su retorno a la inversión, y los ciudadanos que valoran el uso y la comunidad más que el comercio. Estos conflictos son mediados frecuentemente por el sistema legal, pero el funcionamiento del sistema legal es particularmente opaco. Como se insinuó ya en la sección 2, algunos académicos creen que disputas legales se resuelven en forma automática ('como encender la llave de la luz'), y por sistemas legales que funcionan tan bien que producen veredictos predecibles de manera rápida, confiable y definida. Otros académicos están en desacuerdo, y arguyen que esta visión oculta el fenómeno preciso que debería explicar, es decir el área de incertidumbre legal e ingenio que resulta en disputas legales prolongadas y ayuda a determinar su resolución.

En São Paulo, este espacio se hace visible en las disputas sobre procedimientos legales, el mecanismo interno de las organizaciones del sector público responsables por hacer cumplir las leyes del uso del suelo, y las conexiones entre estas organizaciones y la sociedad en general. Los procuradores, defensores públicos y activistas de São Paulo ven dos límites entre este espacio de incertidumbre e ingenio legal. Un límite está constituido por las leyes nacionales y locales

⁷ El periódico brasileño *Folha de São Paulo* puso recientemente todo su archivo en línea. Una búsqueda simple por "Ministério Público" y "Defensoria Pública" indica que, entre los años 2000 y 2010, un lector podía ver las palabras "Ministério Público" casi cinco veces por día, mientras que "Defensoria Pública" aparecía en promedio una vez cada 10 días.

bastante progresistas que regulan el desarrollo de viviendas y el desarrollo urbano. El otro límite está definido por los jueces conservadores que tienen una interpretación expansiva de los privilegios ejecutivos, y una lectura estrecha de las disposiciones distributivas de la ley. Entre estos dos límites, los procuradores, defensores públicos, activistas de vivienda y planificadores urbanos ingeniosos encuentran un campo de maniobra.

Identificación del espacio para la acción legal

En Brasil hay tres juegos de leyes que regulan el uso del suelo en áreas urbanas: (a) la Constitución de 1988, particularmente la disposición de que la propiedad privada debería cumplir una “función social”, más dos artículos en el capítulo urbano; (b) el “*Estatuto da Cidade*” (Estatuto de la Ciudad) de 2001, que abarca todo el país; y (c) cualquier plan de ordenamiento municipal aplicable (“*plano diretor*”), que las municipalidades con más de 20.000 habitantes están obligadas legalmente a diseñar y adoptar. Naturalmente, hay una serie de otras leyes que también se aplican en casos particulares. Por ejemplo, las leyes de derechos del consumidor regulan la compra y venta de bienes inmuebles, las leyes de alquileres regulan la relación entre propietarios e inquilinos, las leyes medioambientales se aplican a la deforestación y edificación en áreas protegidas, etc.

Los activistas de vivienda de Brasil admiten claramente que las leyes escritas cumplen con la mayoría de sus aspiraciones. En general, los activistas han sido bastante exitosos en conseguir que el texto legal responda a sus deseos (Bassul 2010). Un organizador comunitario experimentado dijo al respecto: “*Las leyes brasileñas son muy modernas. Desde 1988 en adelante, nuestras leyes se han convertido en una referencia para todo el mundo, gracias a su énfasis en la redistribución y la democratización del acceso al suelo urbano*”.⁸

Y sin embargo, para producir un cambio legal hace falta más que tinta sobre el papel. Independientemente de lo que los planificadores urbanos, activistas de vivienda y académicos legales piensen que dice la ley, sólo los tribunales pueden determinar el significado legítimo de una disposición, y si se aplica o no a una situación dada. Los activistas, abogados del gobierno, demandantes y demandados reconocen que los tribunales brasileños son conservadores, y raramente interpretan de manera amplia los derechos de vivienda enumerados en la Constitución o el Estatuto de la Ciudad. Como dijo un activista urbano: “*los tribunales no valoran el derecho a la vivienda*”. Un defensor público substanció este punto aún más: “*los tribunales no están familiarizados con las leyes de planificación urbana; muchas de estas leyes son leyes municipales; los jueces simplemente no [las] conocen*”. Los jueces también pueden carecer de tiempo o motivación para aprender. En consecuencia, como lo explica un defensor público: “*en los tribunales, perdemos; perdemos en los tribunales de primera instancia, y si apelamos nos va incluso peor. Los jueces se rehúsan a reconocer la 'función social de la propiedad' [como lo estipula la Constitución Brasileña]. Más bien creen que el derecho de propiedad es absoluto. Es muy difícil encontrar a un juez que sea sensible a este reclamo*”.

Los abogados crearon una jerga especial para racionalizar la divergencia entre un mandato legal progresista y una realidad conservadora. Un defensor público lo explicó así: “*cuando se inicia*

⁸ Esto no ocurre solamente en asuntos urbanos. Los activistas laborales y medioambientales en general están de acuerdo en que las leyes brasileñas son bastante progresivas. Sobre derechos laborales, ver French (2004).

un caso relacionado con el derecho a la vivienda, o cuando uno se pregunta si una propiedad privada está cumpliendo con su 'función social', siempre surge la pregunta: ¿son estos derechos aspiracionales [programáticos] o accionables ['eficacia inmediata']? Al separar los derechos legales entre programáticos y accionables, estos funcionarios preservan la integridad del sistema legal, admitiendo al mismo tiempo que las leyes son sólo el principio de una lucha más grande.

La ley es un instrumento cuyo uso es tanto contextual como disputable

En los EE. UU., los comentaristas legales (y los humoristas) ofrecen a los abogados principiantes el siguiente consejo: “si los hechos están en tu contra, alega la ley; si la ley está en tu contra, alega los hechos; si ambos están en tu contra, insulta al otro abogado”. Si bien esta estrategia puede funcionar en ciertas circunstancias, los jueces brasileños tienden a otorgar a los líderes electos del poder ejecutivo enorme discreción para manejar los asuntos urbanos. En consecuencia, una serie de leyes bastante progresistas adopta un tono más bien conservador, y si alguien trata de alegar en contra el gobierno de la ciudad, ya sea basándose en los hechos o en la ley, es poco probable que gane. Los defensores públicos y los procuradores han aprendido esta lección. En vez de alegar los hechos o disposiciones legales sustantivas, disputan si se utilizaron los *procedimientos* legales apropiados. Un entrevistado del *Ministério Público* brindó dos ejemplos:

“Se puede alegar que las autoridades responsables no realizaron una audiencia pública. Si hubo una reunión pública, quizás no fuera lo suficientemente participativa como para ser calificada como audiencia pública. Puede haber sido una farsa, sin dar oportunidad para una participación real. Esto se ve bastante. Dicen: “realizamos diez audiencias públicas”. ¿Pero estas audiencias contaron? No hubo consulta. Las autoridades locales organizaron presentaciones unilaterales donde trajeron una computadora, un proyector, una presentación PowerPoint, mostraron el plan, pero no le pidieron opinión a la gente, no hicieron participar a nadie. Así que uno objeta este punto”.

“En otros casos, el problema reside en el testimonio de expertos. Hoy en día, las universidades públicas de Brasil están tan subfinanciadas que los departamentos académicos han creado fundaciones laterales.⁹ Los miembros académicos son contratados por estas fundaciones para trabajar como consultores u ofrecer testimonio de expertos. Estos testimonios escritos tienen el membrete de una universidad pública respetada, pero representan la opinión personal de un individuo que se gana la vida como consultor. Entonces le enviamos una carta al presidente de la universidad para preguntarle si el experto habla en nombre de la institución. La universidad obviamente rechaza la autoría del informe, y presentamos una moción para eliminar el testimonio del expediente”.

Si bien muchos creen que todos tienen el objetivo de una victoria legal rotunda, la estrategia elegida por estos funcionarios sugiere un intento por demorar las actuaciones, generar publicidad negativa para el alcalde o el emprendedor inmobiliario, y conseguir una resolución más favorable para la población afectada. Como dijo un defensor público: “*Estos casos [de desalojo] son*

⁹Las fundaciones tienen más flexibilidad para contratar y despedir gente, firmar contratos, y les pagan a los consultores a precios de mercado, en contraposición con la universidad pública.

difíciles de ganar, pero tratamos de ganar tiempo hasta poder encontrar una solución permanente”.

El espacio legal existente entre las leyes progresistas y los jueces conservadores corrobora la idea de que la ley no es una tecnología sino un campo de batalla. Sin embargo, las disputas sobre procedimientos legales, imágenes públicas y acuerdos negociados son sólo la punta de un iceberg mucho más grande. O, utilizando una analogía quizás más apta, son el frente visible de un conflicto más generalizado que refleja el funcionamiento interno profundo del Estado, su capacidad para hacer cumplir las leyes y su poder para conformar el desarrollo de una ciudad. Para poder comprender por qué los agentes de litigio público actúan de esta manera, hay que comprender las redes en las que se mueven.

Las organizaciones de litigio público no son “actores”, sino campos de batalla

Los analistas del desempeño del sector público sugieren frecuentemente que las organizaciones del sector público son (o deberían ser) burocracias Weberianas que ejercen su autoridad legal en forma racional. Para hacerse acreedor a la etiqueta de “burocracia”, una organización debe estar caracterizada por líneas jerárquicas de autoridad, una clara división del trabajo y escalas profesionales meritocráticas. Mis entrevistas con funcionarios del gobierno y activistas involucrados en disputas sobre el uso del suelo en São Paulo sugirieron que tanto el *Ministério Público* (MP) como la *Defensoria Pública* (DP) consiguen resultados porque no son burocracias sino *heterarquías*. David Stark (1996 p.22) define una heterarquía como “*una forma organizacional emergente con propiedades de red distintivas, ambigüedad de activos, jerarquía mínima y múltiples principios organizativos*”. Esta subsección describe el funcionamiento interno del MP y la DP, con énfasis en la dinámica interna del conflicto y la desconfianza, y los resultados que producen.

Ministério Público

La Constitución brasileña de 1988 otorgó a los procuradores amplios derechos y responsabilidades, y conformó el *Ministério Público* actual. Bajo la Constitución, los procuradores tienen el derecho de actuar de acuerdo a su mejor juicio legal (y no por directivas de arriba) y sólo pueden ser despedidos si son condenados por haber cometido un delito y dicha condena es confirmada en la apelación. Pero si bien la Constitución marca un hito importante en la creación del MP contemporáneo, el proceso por el cual la organización adquirió su estado actual fue prolongado y bastante contencioso.

El MP actual tiene sus raíces a comienzos de la década de 1970, cuando un pequeño grupo de procuradores activistas de São Paulo comenzaron a vislumbrar un rol activista para la organización. Concibieron un *Ministério Público* que no se dedicaba simplemente a procesar a individuos acusados de haber cometido un delito en particular, sino también de identificar problemas sociales importantes y resolverlos. Para ello necesitaban un mandato legal más amplio, privilegios profesionales y una organización completamente reformada. Tal como se describe en otro artículo (Coslovsky y Nigam 2012), los procuradores activistas unieron sus fuerzas con colegas menos activistas pero igualmente ambiciosos que aspiraban a un alto prestigio profesional, mayores privilegios y una mejor compensación. Esta alianza produjo

algunos logros remarcables, pero no duró mucho. Para mediados de la década de 1990, los procuradores habían adquirido el mandato ambicioso y las poderosas herramientas legales solicitadas por los activistas, y también el alto prestigio profesional y los privilegios deseados por sus colaboradores. Los procuradores activistas quisieron aprovechar este éxito y profundizar las reformas, pero los procuradores conservadores estaban satisfechos con el nuevo *status quo* y volvieron a hacer las cosas como siempre. Desde entonces, el MP ha sido una organización desapareja. Por un lado, los procuradores tienen alto prestigio, un mandato elevado y poderosas herramientas legales. Por el otro lado, la organización retiene estructuras conservadoras, como también procesos e incentivos que favorecen un enfoque reactivo, de caso a caso.

Si bien los procuradores conservadores sacan provecho del *status quo* y adoptan un silencio bien estudiado, sus colegas activistas vociferan su insatisfacción con la situación. Como lo expresó un reformista insatisfecho:

“¿Cuál es la función de una procuradora? Ella hace lo que quiere. Este es el problema. Nos comportamos como burócratas, y no como personas comprometidas a lograr resultados. La procuradora escribe las opiniones legales y cumple con los plazos de vencimiento, pero no está comprometida a ser un agente de cambio político, no se compromete a encontrar soluciones a problemas importantes. Así ha sido siempre, y así es ahora, con raras excepciones”.

Otro procurador coloreó esta imagen con una serie de observaciones derogatorias:

“Son procuradores de mente estrecha, de pueblo chico, rústicos, paletos, que se preocupan sólo por casos individuales. No pueden ver las causas estructurales del delito, no pueden ver cómo una institución reformada podría encajar en este esquema, no pueden ver cómo el MP debería ser reformado para ser más proactivo y eficiente para resolver los problemas sociales grandes e importantes. Escriben las opiniones legales y ya está”.

Es interesante que este tipo de desacuerdos internos puede reforzar la rendición de cuentas. Un procurador activista (no involucrado en las disputas sobre el uso del suelo) explica cómo funciona este mecanismo informal de rendición de cuentas:

“Hay gente en la oficina de la procuraduría que no nos quiere, que están celosos de nosotros. Así que siempre tenemos que tener cuidado de no cometer errores, porque eso es lo que están esperando para atacarnos. Y las empresas que demandamos también están listas para atacarnos. A veces tratan de obtener un interdicto en contra nuestro, o presentar una queja ante el departamento de asuntos internos”.

En resumen, la oficina de la procuraduría aloja algunos de los conflictos e idiosincrasias visibles en las leyes, y que contraponen a conservadores contra progresistas. Como se explica a continuación, la DP es una organización mucho más nueva, pequeña y por lo tanto homogénea, pero muestra signos incipientes del mismo contraste.

Defensoria Pública

La *Defensoria Pública* de São Paulo es una organización joven y aún bastante homogénea. No obstante, su historial se asemeja a la transformación del MP de muchas maneras, apuntando a un futuro también desperejo. Las legislaturas estatales, actuando bajo la disposición de la Constitución brasileña de 1988 que da a todos los ciudadanos el derecho a representación legal, crearon o autorizaron en todo el país a las oficinas de defensoría pública a prestar servicio a los ciudadanos de bajos ingresos. São Paulo, el estado más rico del país, fue el anteúltimo en crear una oficina del defensor público, y lo contencioso de este acto ilustra y también presagia los conflictos examinados en este artículo.

Hasta 2006, São Paulo tenía dos sistemas complementarios de representación legal gratis. La mayoría de los ciudadanos acusados de haber cometido un delito era representada por abogados privados pagados por el Estado. Además, una pequeña cantidad de ciudadanos era representada por abogados del gobierno empleados por la división de asistencia judicial (*“Procuradoria de Assistência Judiciária - PAJ”*), perteneciente al departamento de justicia estatal (*“Procuradoria do Estado”*), que asesora al gobernador y representa al gobierno ante los tribunales. Por muchos años, los abogados gubernamentales asociados con el PAJ se quejaron de que no podían realizar su tarea.

“No tínamos ninguna autonomía, no estábamos comprometidos con las causas populares y no podíamos enfrentar los intereses estatales arraigados”.

En 2002, un pequeño grupo de abogados gubernamentales, frustrados pero comprometidos, se unieron a académicos, activistas sociales y representantes de movimientos sociales, grupos religiosos progresistas y ONGs para lanzar el llamado “Movimiento para la Creación de una Oficina del Defensor Público”. Gradualmente, el movimiento incorporó a aproximadamente 400 organizaciones distintas. Después de cuatro años de seminarios, panfletos, protestas y presión política a lo largo del estado, el movimiento consiguió convencer al gobernador de São Paulo que cree una oficina autónoma de defensoría pública.

Los abogados del gobierno tuvieron la opción de transferirse a la nueva organización, y de los varios cientos de funcionarios elegibles, 87 decidieron transferirse. En general, estos abogados eran un grupo cohesivo que se conocía entre sí, había luchado por la creación de la DP y compartía una visión sobre el papel del estado. Pero 87 es un número muy pequeño, considerando la demanda de representación legal en un estado de más de 40 millones de habitantes. Entre 2006 y 2012, la oficina del defensor público amplió su personal legal a 400, y este proceso creó ciertas tensiones dentro de la organización. Por un lado, los 87 “pioneros” querían diseñar un examen de ingreso que sólo seleccionaría a los candidatos comprometidos con causas sociales, como eran ellos. Por otro lado, los reclutadores tenían que cumplir con regulaciones estrictas de equidad en los exámenes de ingreso al servicio público. La organización sigue siendo bastante homogénea, pero han comenzado a aparecer algunas grietas internas y disputas ideológicas sobre el rol apropiado de la DP. A un nivel más amplio, algunos defensores públicos creen que se deberían limitar a representar a los ciudadanos de bajos ingresos en los tribunales. Otros, asociados más de cerca con los “fundadores”, creen que los defensores

públicos deberían confrontar las causas estructurales de la pobreza urbana, la falta de viviendas adecuadas y la exclusión.

En resumen, tanto el MP como la DP albergan algunos de los conflictos que impregnan el sistema legal. Más aún, las luchas internas que caracterizan a estas organizaciones sugieren que el cumplimiento de las leyes no es en realidad una tecnología sino un campo de batalla. Más aún, los conflictos dentro de estas agencias son un reflejo de conflictos más profundos que impregnan la sociedad civil. Para comprender cómo los procuradores activistas y los defensores públicos trabajan, y cómo hacen cumplir la ley, hay que ir más allá de los límites de las agencias y considerar las alianzas más amplias que se han formado.

Límites porosos e inteligencia distribuida

Como se mencionó en la sección precedente, los procuradores activistas y los defensores públicos quieren identificar problemas sociales importantes y resolverlos, pero sus organizaciones les han proporcionado recursos finitos. Más aún, como lo ha descrito Michael Lipsky (1980), las presiones cotidianas del trabajo obligan a los burócratas de base a ignorar el conjunto en favor de un enfoque individual para cada caso. Estas características de sus organizaciones presentan un desafío considerable para los agentes activistas del cumplimiento de la ley. Como dijo un procurador medioambiental: *“Una cosa es levantar cargos contra cien rateros; otra cosa es levantar cien casos de contaminación ambiental contra Shell. [...] No se puede esperar que la estructura que permite procesar a un carterista pueda ayudar a confrontar al gobernador.”* Otro procurador describe cómo ciertos problemas parecen imposibles de resolver:

“Digamos que hay una invasión aquí [apunta a un mapa que está sobre la pared, su dedo señalando la orilla de un reservorio de agua potable.] Inicio una acción legal y los pobladores son desalojados. Se mudan aquí [su dedo apunta ahora a un punto distinto del mismo reservorio]. Estas son manantiales de agua que alimentan el reservorio, así que el problema empeoró. Como procuradora a cargo, quisiera poder resolver este problema, pero no sé cómo”.

Para superar las limitaciones percibidas y proponer soluciones pragmáticas a los problemas que confrontan, los procuradores y los defensores públicos a menudo dependen de una red de simpatizantes externos, como activistas comunitarios y funcionarios de nivel medio de varias burocracias gubernamentales, más representantes de ONGs, grupos religiosos, asociaciones vecinales y grupos de opinión. Estas conexiones ayudan a explicar lo que los procuradores y defensores públicos hacen, cómo encuentran un espacio legal significativo para actuar y cómo es percibida la ley por las partes en disputa.

Esta permeabilidad en el cumplimiento de la ley y en la elaboración de políticas se manifiesta de tres maneras. Primero, a su nivel más simple, los actores externos influyen en la conducta de los funcionarios de litigio público presentándoles quejas formales. Tanto los procuradores como los defensores públicos tienen el equivalente de ‘horarios de atención’, cuando se reúnen con el público. Los representantes de varias organizaciones cívicas saben que, al presentar quejas, pueden influir sobre las acciones a tomar.

Los procuradores y defensores públicos también necesitan datos pertinentes al caso (no legales) para decidir el mejor curso de acción en una situación dada. Ambas organizaciones cuentan con un pequeño equipo de planificadores urbanos, geógrafos y otros expertos, pero su número es demasiado pequeño para cumplir con la demanda. Por esta razón, los procuradores y defensores públicos a veces tratan de obtener respaldo adicional por medio de acuerdos formales de cooperación con universidades y organizaciones de investigación. Pero esto es más fácil decirlo que hacerlo. El MP, por ejemplo, firmó recientemente un acuerdo con el *Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT)*, un centro de investigación estatal, pero el MP no tiene presupuesto para pagar por los servicios del IPT y no puede proporcionar favores valiosos como parte de pago. Como resultado, no siempre puede recibir el soporte técnico que necesita. Como lo dijo un miembro del MP: *“Los investigadores del IPT no están siempre dispuestos. No quieren trabajar más horas por la misma paga”*.

Afortunadamente, algunas otras organizaciones están dispuestas a brindar a los procuradores y defensores públicos el respaldo técnico que necesitan, aun en ausencia de un acuerdo formal. Por ejemplo, los planificadores urbanos de una universidad local iniciaron recientemente una sociedad con la oficina de la defensoría pública para identificar y publicar los desalojos que se están produciendo en la ciudad. Los defensores públicos identifican los casos, y los planificadores urbanos los ubican en un mapa usando software SIG. De la misma manera, el personal técnico de nivel medio de las burocracias gubernamentales proporciona asistencia a los procuradores y defensores públicos para asegurar que su mejor opinión técnica recibirá la atención apropiada a través del proceso de elaboración de políticas. Un burócrata de una agencia de protección ambiental reportó: *“Conocemos a los procuradores. Cuando la presión [para cambiar un informe o ignorar ciertos datos indisputables] se hace demasiado intensa, nos comunicamos con ellos. Pero no los llamo desde mi teléfono del trabajo. Los llamo desde mi casa”*. Similarmente, los representantes de organizaciones sin fines de lucro y organizaciones comunitarias también han aprendido a cultivar su relación con los procuradores y los defensores públicos. El representante de una de estas organizaciones explicó cómo se fueron estableciendo estas relaciones:

“Soy una persona bastante bien informada, pero no sabía cómo funcionaban estas cosas: los procuradores de planificación urbana, los procuradores medioambientales, etc. Ellos funcionaban en un plano distinto que yo. Pero después los colegas de otros grupos que iban al MP me explicaron cómo se hacía. Ahora somos socios; [yo llamo a los procuradores para obtener respaldo legal] y les ayudo con datos técnicos. Lo mismo es cierto para muchas otras organizaciones y campañas en la ciudad. Todos unimos nuestras fuerzas con el MP”.

Finalmente, quizás las formas más relevantes e influyentes de soporte e influencia no están ligadas a una controversia en particular, ni son visibles en forma directa desde afuera. Como dijimos anteriormente, los movimientos sociales y las organizaciones comunitarias abogaron por la creación de la oficina de defensoría pública de São Paulo. Una vez que la organización fue creada, establecieron vínculos con los defensores públicos y les ayudaron a establecer una organización que respondió a las expectativas de los activistas. En consecuencia, la *Defensoria Pública* creó una división dedicada a vivienda y asuntos urbanos. *“La división fue una demanda*

de los movimientos sociales, que habían respaldado la creación de la DP”, explicó un defensor público.

Ninguno de los 87 defensores públicos que crearon la agencia tenía experiencia con las leyes de vivienda o las leyes de planificación urbana, pero uno de ellos se hizo cargo de esta división y se embarcó en lo que se puede describir como una travesía reveladora sobre los problemas de la ciudad, en la que los activistas locales hicieron de maestros y guías. Este defensor público explicó el proceso de revelación:

“Me introdujeron a una realidad triste que no sabía que existía. Uno sabe sobre la pobreza y todo eso, pero no tenía conciencia de la ciudad sin ciudadanía, las favelas y los cortijos. Fue una introducción poderosa. Marcos [pseudónimo de un activista de vivienda local] me llevó de la mano y me mostró la realidad. Se convirtió en más que un amigo, es como un hermano para mí”.

“Nuestro comienzo fue muy humilde; no tenía ni siquiera una oficina. Pero existía esta alianza entre el abogado idealista y el activista pragmático. Fue una revelación. Me llevó de paseo y me mostró este mundo que no conocía. Y después, ¿quién lo diría?, los activistas se comenzaron a poner a disposición de la institución, y comenzamos proyectos importantes en conjunto que son fundamentales para nuestra misión, como las Jornadas de Morada Digna (“Jornada de Moradia Digna”)”.

Gracias a este tipo de relación y el respaldo de la gente, según lo que declaró un defensor público, la oficina pudo iniciar sus actividades con *“una explosión de litigios No había tiempo para descansar. Usamos herramientas legales para defender a todos los que corrían riesgo de perder su casa, desde una pequeña favela de 500 personas hasta un desalojo masivo de 30.000 personas. Fue tan intenso que todavía estoy exhausto [varios meses después de haber dejado el puesto]”.*

En resumen, una red rica de vínculos interdependientes conecta a los grupos sociales con estas dos organizaciones de litigio público. Estas entidades, en conjunto, ayudan a crear una forma de inteligencia distribuida, más una serie de elementos informales de motivación y rendición de cuentas que ninguna burocracia podría producir por sí misma.

Conclusión

Este artículo disputa una serie de suposiciones preponderantes sobre el papel de las leyes en las políticas públicas y la gestión pública, en particular la idea de que las leyes son como una tecnología, que las organizaciones que las interpretan y las hacen cumplir son (o deberían ser) burocracias racionales, y que es razonable perseguir la meta de autonomía del Estado. Los métodos etnográficos utilizados aquí sugieren que la ley es más como un campo de juego o de batalla, y que las disposiciones legales sólo adquieren un significado específico cuando una serie de organizaciones las hacen cumplir. Naturalmente, los jueces ocupan un lugar de privilegio en estos sistemas, pero aún los tribunales conservadores permiten un margen de maniobra. Es importante decir que las organizaciones de litigio público en sí también parecen ser campos de

batalla (o heterarquías), donde las distintas facciones de funcionarios públicos luchan por imponer sus visiones particulares de la ley. En última instancia, en contraste con aquellos que sugieren que la 'captura' del Estado es un problema que hay que evitar, las acciones concretas de las organizaciones que hacen cumplir la ley sólo se pueden comprender si se tienen en cuenta las iniciativas de los movimientos sociales, los grupos comunitarios, las organizaciones no gubernamentales y las burocracias técnicas, relativamente impotentes. Dicho de forma sencilla, el Estado no se presenta a sí mismo como una serie de oficinas claramente delineadas que definen intereses y responsabilidades, sino como una red de canales de información e influencia. Estos canales ayudan a explicar qué es lo que hacen estas organizaciones, y cómo, a pesar de las limitaciones que tienen, imparten la ley de una cierta forma y con una cierta dirección e impulso. Una cantidad de litigantes públicos y activistas sociales tienen un claro sentido de esta distinción y pueden ver la interdependencia relacional, donde otros preferirían imponer una racionalidad abstracta. No es sorprendente que estos agentes parecen ser los que aprovechan el poder de las leyes de forma más efectiva, para producir un cambio social.

Referencias

- Bassul, José Roberto. 2010. *Estatuto da cidade: a construção de uma lei*, in O Estatuto da Cidade Comentado, Celso Santos Carvalho and Anaclaudia Rossbach (eds), Ministério das Cidades and Aliança das Cidades, São Paulo, 71–90.
- Cardozo, Benjamin. 1921. *The nature of the judicial process: The Storrs Lectures delivered at Yale University*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Coslovsky, Salo and Amit Nigam. 2012. The Transformation of the Ministério Público. Working paper.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter and James Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of the “Weberian” state. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765.
- French, John. 2004. *Drowning in Laws: Labor Law and Brazilian Political Culture*. Chapel Hill, CN: University of North Carolina Press.
- Haggard, Stephan, Andrew MacIntyre and Lydia Tiede. 2008. The Rule of Law and Economic Development. *Annual Review of Political Science* 11:205–34.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2009. Rio de Janeiro, Brasil.
- Kennedy, Duncan. 1991. The Stakes of Law, or Hale and Foucault! *Legal Studies Forum*, XV (4).
- LaPorta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 1998. Law and Finance. *Journal of Political Economy* v 106 (6), 1113–
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Logan, John and Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Ministério da Justiça. 2009. *III Diagnóstico Defensorias Públicas*. Secretaria da Reforma do Judiciário.
- Ministerio da Justica. 2006. *Diagnóstico Ministério Público dos Estados*. Secretaria da Reforma do Judiciário.
- Ministerio Público São Paulo (MPSP). 2010. Relatório de Atividades.
- Ministerio Público São Paulo (MPSP). 2006. Listas de Antiguidade.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Posner, Richard. 1998. *Creating a legal framework for economic development*. Washington, D.C.: The World Bank Research Observer 13(1), 1–11.
- Powell, Walter. 1996. Inter-organizational collaboration in the biotechnology industry. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 152, 197–215.

- Price-Waterhouse Coopers (PwC). 2011. *Cities of Opportunity*.
<http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/index.jhtml>.
- Romer, Paul. 2010. *Technologies, Rules and Progress*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Silbey, Susan, Ruthanne Huising and Salo Coslovsky. 2009. The “Sociological Citizen”: Relational interdependence in law and organizations. *L’Annee Sociologique* 59(1), 201–229.
- Stark, David. 1996. *Heterarchy: Asset Ambiguity, Organizational Innovation, and the Postsocialist Firm*. CAHRS Working Paper Series. Ithaca, NY: Cornell University.
- Stark, David. 2001. Heterarchy: Exploiting Ambiguity and Organizational Diversity. *Brazilian Journal of Political Economy* 21(1), 21–39.
- The Economist (2011). London, UK.
- UN-Habitat. 2010. *São Paulo: A tale of two cities*. Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- Universidad del Rosario. 2011. Ranking de Ciudades Latinoamericanas para la Atracción de Inversiones. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/e0/e079b4c6-742b-4dfc-a51b-b06d5fc05cc4.pdf.
- Upham, Frank. 2002. Mythmaking in the rule of law orthodoxy. Working paper. Rule of law series. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Oakland, CA: University of California Press.