Movimientos y prácticas urbanas en el Brasil

Problemas sobre la democratización del poder local dentro de una transición inconclusa *

EDISON NUNES

I

La presencia de las “nuevas prácticas urbanas” en la historia reciente de Brasil se difundió ampliamente como un contundente indicador de que el país se encaminaba a la reorganización de sus instituciones políticas a fin de lograr una democratización, en especial en las que componen el poder local. Esta presencia incluía la participación activa de los sectores de las clases populares. No fue sino hasta 1982 cuando por primera vez el pueblo pudo elegir a los gobernadores de sus estados, porque con anterioridad el gobierno militar los nombraba sin consultar las urnas; prácticamente todos los sectores opositoristas, incluyendo también a algunos que estaban en favor del gobierno, sustentaban que la participación popular era un requisito básico para lograr la democracia que querían conquistar. Los discursos políticos, la gran empresa, las asociaciones profesionales y hasta algunos trabajos en las universidades se esforzaron, dentro de ese contexto, por legitimar y mostrar a la opinión pública las luchas urbanas que buscaban una mejoría en la vida de la población trabajadora y más despojada de las grandes ciudades del Brasil.

Inclusive, pienso que hubo cierta exageración en la apreciación de la amplitud y potencialidad de tales movimientos, situación que de ninguna manera puede considerarse un error. Los periodistas, políticos y científicos sociales no harían un análisis “objetivo” si ignoraran la importancia de la esperanza, de la voluntad, los valores y posibilidades que los integran. “Queríamos tener una sociedad civil, necesaria para defendernos del Estado monstruoso que teníamos frente de nosotros. Esto significa que si ella no existiera, hubiera sido necesario inventarla. Si fuera pequeña, hubiera sido necesario engrandecerla. *No habría lugar para algún exceso*”

* Trabajo presentado en el “Seminario Latinoamericano sobre municipios y poder local”, Bogotá, 9 al 13 de junio de 1986.

de indiferencia en esta cuestión, porque sólo hubiera servido para que los flacos estuvieran más flacos. Es evidente que cuando me refiero a la invención o al engrandecimiento no digo estas palabras como si me refiriera a una propaganda perniciosa. Las tomo como *señales de los valores presentes en la acción política*, confiriéndoles el sentido exacto porque la acción misma pretendía convertirlas en una realidad. En una palabra, no era necesario construir la sociedad civil porque queríamos la libertad.”¹

Desde entonces conocemos y estudiamos una amplia variedad de prácticas urbanas populares que se diseminaron por todas las grandes ciudades del país con una gran variedad de formas muy marcadas: los conflictos, la invasión de terrenos urbanos, saqueos, asociaciones de colonos, e inclusive movimientos que intentaron articular otros, como el Movimiento en contra de la Carestía, o los intentos por estructurar federaciones y confederaciones de asociaciones (situación que puede llevarse a cabo únicamente en algunos estados). Hubo momentos muy significativos de articulación y apoyo a los movimientos de huelga. Naturalmente, también se apoyó a las Comunidades de Base de la Iglesia Católica, que llegaron a calcularse en la asombrosa cifra de cincuenta mil en todo el país (sin entrar en discusión por esta cifra, vale la pena recordar que no todos esos movimientos pueden clasificarse como “progresitas”).²

1983 se constituyó en un punto de cambios. Los sectores importantes de la oposición conquistaron el gobierno de varios estados de la federación, en especial de los más industrializados y urbanizados, lo que por otro lado incitó la división entre los distintos partidos surgidos de la reforma de 1979; de ahí, se enfrentaron grupos que en la víspera luchaban hombro con hombro en contra de la “dictadura”. El quehacer de la tan deseada posibilidad del pluralismo en la política nacional se tornaría más explícito: la difícil transición de prácticas orientadas a la lógica de resistir al régimen por una acción destinada a la construcción de la representatividad. En esta transición se perdió la unanimidad que existía en torno a la importancia de la participación de la sociedad civil con el fin de construir un nuevo orden democrático. O mejor, se hizo evidente la disputa en torno al sentido de la participación popular, la que debería comparecer en la vida política nacional (debe observarse, sin embargo, que esta transición en los movimientos sociales que ayudó a alentar la campaña electoral de algunos de los nuevos gobernadores “de oposición” de pronto llenó de piedras el camino).³

¹ Weffort, F. C., *¿Por qué Democracia?*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984. La cita e inspiración del análisis lo tomé de esta obra (las cursivas mías).

² Como ejemplo, véanse las observaciones de Ortiz, R., “Entre la palabra oficial y la herejía popular”, *Lua Nova*, vol. 3, núm. 1, abril-junio de 1986, São Paulo, CEDEC, Ed. Brasiliense. “Si es posible comparar el progresismo de las CEB de São Paulo con el de Araguaia y Ceará, existe entonces *un hecho que antecede a las propias comunidades eclesíásticas: la existencia de obispos progresistas*” (las cursivas mías).

³ Por ejemplo, el nuevo gobernador del estado de São Paulo declaró que la

De esta forma los movimientos populares, que con anterioridad apenas contaban con la oposición de la policía y de algunos políticos "más duros", no tardaron en descubrir que tenían muy pocos aliados. Por lo mismo, su acceso al espacio público era cada día más difícil.

El Movimiento "Ya basta de derechas" ilustra perfectamente la paradójica fuerza de los movimientos populares que prevalecían en el país. Este movimiento aglutinó en 1984 a millones de personas en las plazas de las grandes ciudades del país con el fin de reivindicar la convocatoria inmediata a las elecciones a la presidencia de la República (en São Paulo y Río de Janeiro asistimos a comicios que aglutinaron aproximadamente a un millón de personas).

A pesar de que el Movimiento desplegaba una bandera netamente política e institucional, fue seguidor de diversas asociaciones de colonos, sindicalistas y bases de la Iglesia, para de ahí transformarse en la movilización popular más grande del país. A pesar de esto, *se limitó exclusivamente a presionar al Congreso y a aprobar una enmienda a la Constitución* que posibilitaría las elecciones directas para presidente de la República. Un número importante de parlamentarios resistió la presión porque el Movimiento no contaba con medios eficaces para lograr sanciones; el resultado fue la derrota y la incapacidad de articular una alternativa posible. El proyecto de elegir a un representante de la oposición en el Colegio Electoral, presentado a la nación como la única forma viable de proseguir el proceso de transición, fue abandonado por la lucha de derechas porque encontró en los movimientos populares una resistencia débil: únicamente algunos de sus integrantes, junto con la iglesia católica y el Partido de los Trabajadores (PT), intentaron continuar la lucha, la que no tuvo ningún éxito.

La disputa en torno a la convocatoria de la Asamblea Constituyente es otro ejemplo de esta misma situación. La mayoría de los movimientos populares apoyaba en sus manifestaciones públicas la propuesta de convocar a la Constituyente independiente del Congreso, así como a representantes de los movimientos sindicales y sociales sin afiliación a partidos políticos. En el presidente de la República y en el Congreso Nacional recayó esta decisión; votaron por un "Congreso constituyente", lo cual significaba que un cuerpo político instituido por el que se deseaba abolir iría a redactar la nueva constitución. Esta solución favorecía a todas luces la continuidad de los parlamentarios vigentes y de las fuerzas sociales representadas por ellos, sin hacer de lado que la legislación en vigor tiene una representación mucho más elevada en los estados menos industrializados, urbanizados y con más población que los demás estados. La reac-

"participación no es anarquía" y que ningún "sector aislado de la población" podría ir en contra de los 5 millones de votos que lo eligieron como gobernador. Lo que importa resaltar es que el gobierno de São Paulo hizo muy poco por aumentar la participación de la población, a pesar de haber erigido la bandera de la "democracia participativa".

ción en este caso también fue extremadamente débil. Algunas entidades de la "sociedad civil", asociaciones de colonos, organismos de la iglesia católica y del PR constituyeron los "Plenarios en favor de la participación popular en la Constituyente" que continuaron la lucha por una Constituyente independiente en el Congreso. Fueron escuchados (por la prensa y por la mayoría de los partidos políticos) pero no fueron tomados en serio.

Cabe entonces preguntar por qué y cómo fue posible que una serie de movimientos populares, que lograron importantes conquistas durante el régimen militar las cuales fueron reconocidas en todas las grandes ciudades (no sólo a nivel de los llamados "efectos urbanos" sino también en el sentido de introducir nuevos elementos en la cultura política del país), no tuvieran la capacidad de presentarse con el mismo vigor en una coyuntura más democrática. Pensamos que la respuesta subyace en parte en el carácter que asumió la transición brasileña y, por otro lado, en el carácter de la participación popular dentro de ese proceso político.

II

El terror generado por los órganos de represión del Estado y la lucha armada (en la que sectores importantes de izquierda depositaron sus esperanzas) fueron los factores importantes para "desorganizar" y romper con el sistema político "brasileño" entre 1969 y 1973, que convirtió en "estéril el terreno donde cualquier tipo de política de izquierda, de centro o de derecha podría prosperar". Las instituciones políticas, golpeadas fuertemente con la "Revolución de 1964", se aniquilaron ante la violencia. Por otro lado, la fuerza silenció las organizaciones populares y sindicales, donde se encontraban presos o exiliados muchos de sus líderes, además de un buen número de torturados y muertos. El propio poder del Estado no escapó a la destrucción que él mismo desencadenó. La impunidad e irresponsabilidad de los agentes de represión favorecieron que su acción fuese dirigida por intereses personales y transformara los aparatos del Estado en algo privado asociado a la corrupción. Durante este período, el poder de la presidencia de la República se debilitó frente a la acción de algo muy parecido a una banda de "gángsters".⁴ Surgió la violencia no como la "comadrona de la historia", sino como promotora del "orden del garrote y la paz de los cementerios", es decir, como su asesina.

⁴ Me baso en el excelente análisis de Weffort, F. C., *op. cit.*, de quien tomo la cita. Según Weffort no vivíamos "la dictadura de un general-presidente, sino de los que pertenecen al llamado 'sistema'". El sistema era un caos de iniciativas desorganizadas, si bien todo indicaba que irían a existir aún peores arbitrariedades por parte de los comandantes del ejército, comandantes de la región, brigadieres de la fuerza aérea, coroneles dispersos en los distintos órganos de seguridad, etcétera, pág. 68.

Este caos provocó reacciones acentuadas en prácticamente todas las posiciones políticas, incluyendo los sectores militares interesados en restaurar el gobierno de la nación por medio del restablecimiento de la disciplina en el interior de las fuerzas armadas, a fin de propiciar una nueva actitud con respecto al Estado, la sociedad civil y la democracia. El regreso al Estado de Derecho se convirtió, en primer lugar, en una reivindicación de la oposición liberal, que uniformó al conjunto de la oposición, en donde se incluía la de cuño popular y obrero. En 1974, por iniciativa del presidente de la República, se inició el proceso conocido como "*Apertura*" que marcó el inicio de la transición más importante de que se tiene memoria en la historia: de un régimen autoritario a otro "más democrático".⁵

Como se sabe, el Estado autoritario jamás llegó a abolir el Parlamento o las elecciones, a excepción de aquellas para los cargos ejecutivos federales y estatales y para los prefectos y vice-prefectos de las capitales y demás ciudades consideradas de interés para la seguridad nacional. La apertura promovida por el gobierno de Geisel tenía como una de sus metas la revalorización de las elecciones como fuente de legitimidad del régimen, que en parte se basaba en falsas expectativas extraídas de la victoria que su partido (ARENA) obtuviera en el pleito de 1970. El partido de la oposición, Movimiento Democrático Brasileño (MDB), logró obtener una significativa victoria en las elecciones de 1974, gracias a la relativa libertad concedida a la propaganda electoral y pese a la fuerte represión política y a la censura de la prensa. Este hecho sorprendió a los mismos dirigentes y militantes del partido, trastornando las expectativas de todos los que estaban atentos al momento político. La gestión electoral reveló que los votos de la oposición se concentraron en las grandes ciudades de las regiones más industrializadas del país. Por lo menos así lo consigna la ciudad de São Paulo, en donde el fenómeno fue más estudiado y en donde la concentración de votos de oposición se llevó a cabo precisamente en los barrios más pobres. Debe resaltarse que esta manifestación inusitada de los grupos populares urbanos en el escenario político de apertura no fue organizada por el partido de la oposición (que recibió un número de votos muy desproporcionado con los recursos de poder que tenía a su disposición), ni por los grupos de la izquierda, derrotados y debilitados además de que alimentaban grandes dudas por la "posición de clase" de los políticos y del propio MDB, en virtud de que algunos de ellos habían patrocinado una campaña por el "voto nulo". Es importante recordar que una parte considerable de los vínculos con sus bases populares fue destruida por la represión, a pesar

⁵ Moisés, J. A., "A transição política ou o longo percurso dentro do túnel", *Folha de São Paulo*, 28 de agosto de 1984. El autor analiza la transición y llama la atención sobre las características que se desvían de otros modelos de transición en cuanto a la duración y transición más prolongada que se conoce hasta el momento.

de que la izquierda en esa época ya daba pruebas de resistencia a nivel institucional.

Se trataba de un cambio importante en las expectativas del electorado urbano, más que de un fenómeno esporádico.⁶ Las elecciones asumieron, a partir de este momento, un carácter *plebiscitario*, situación que prevaleció durante la década de los setenta y estuvo presente, en alguna medida, en los escrutinios de 1982 a 1985 (para alcaldes) de las capitales y ciudades consideradas de interés para la seguridad nacional). Esto significó un cambio importante en la cultura política de los grupos urbanos con efectos que seguramente extrapolaron el momento del voto. A partir de ese momento, el MDB se identificó como el partido de los pobres, que emprendería una lucha en contra de los partidos de los ricos y del gobierno. En realidad se votaba *en contra* y no a favor de un proyecto político determinado. Así debería pasar toda vez que la aclaración de un proyecto significaría necesariamente un enfrentamiento no deseado entre las oposiciones, que sólo obtendrían la victoria mediante la unión.

Se dice por ahí que el éxito alcanzado por el MDB se debió a que su electorado se caracterizaba por un grado extremadamente precario de estructuración ideológica. Entre ellos, "la pobreza de información política y la ausencia de lealtad previa configuraron un campo fértil para la proclamación *emedebista*". "La imagen que millones de electores tenía del MDB estaba compuesta por pocos elementos: la condena de un modelo de desarrollo económico que redundaba en el empobrecimiento de la mayoría de la población; la reivindicación de elecciones directas en todos los niveles del poder ejecutivo y, por encima de todo, el repudio a la noción de que el electorado no fuese maduro o capaz de votar de manera sensata. Sin embargo, esos elementos fueron más que suficientes para ampliar, por la vía electoral, el modestísimo espacio político reservado a la oposición en el plano de la apertura. . ." ⁷ No es difícil establecer la relación entre la situación de "carencia de información política y ausencia de lealtad previas" con la interrupción, promovida por el terror, de los procesos de articulación social que estaban en vigor anteriormente y cuya memoria se debilitaba dentro de una sociedad marcada

⁶ Souza, Amaury de, "Las elecciones y la apertura política: las investigaciones electorales durante la década de los años setenta". Trabajo presentado en el IV Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Posgrado y de Investigación en Ciencias Sociales (ANPOCS), en Río de Janeiro del 29 al 31 de octubre de 1980. Esta investigación se dirigía hacia las conclusiones básicas: 1) "La penetración del MDB en los grupos más pobres significaría un fenómeno típico de las grandes ciudades industriales que tienen una fuerte tradición laborista y populista", y 2) el carácter *plebiscitario* del voto: "el voto 'emedebista' se convirtió en el prototipo de una identificación básicamente *partidista*, en virtud de atribuir al MDB una *imagen* del partido del pueblo que estaba en contra del ARENA, el partido de los ricos".

⁷ Souza, A., *op. cit.*, págs. 7-8.

por transformaciones sociales y económicas profundas, en particular por procesos acentuados de industrialización y urbanización.

De esta forma se configura la presencia espontánea de la mayoría de la población en la estructuración de nuevos significados para la cultura política, significados nada menospreciables en los análisis de participación popular en los años subsecuentes. El voto de protesta o plebiscitario se convierte en un indicador real de que las cosas estaban cambiando en las prácticas urbanas de las clases populares.

III

Un mes antes de efectuarse las elecciones de 1974, ocurrieron los dos primeros acontecimientos de una serie que perduraría sin interrupciones hasta 1984, acontecimientos que se concentrarían en Río de Janeiro y São Paulo. Se trataba de una ola de atentados (destrucción de trenes, autobuses y estaciones), que afectó a los medios de transporte colectivo que sirven a las clases trabajadoras más empobrecidas y segregadas de esas ciudades. Una avería en un tren en Río de Janeiro y el consecuente atraso del viaje fue motivo para que 3 000 pasajeros apedrearán y prendieran fuego a tres vagones. Exactamente el mismo día, los habitantes de las ciudades satélites de Brasilia destruían 40 autobuses porque se introdujo un sistema jerarquizado de tarifas que obligaría a los más pobres (la inmensa mayoría de los usuarios del transporte público) a amontonarse en vehículos llenos a su máximo, mientras que otros harían el mismo trayecto en ómnibus prácticamente vacíos porque éstos llevarían a un pequeño número de "privilegiados". Las autoridades locales restablecieron el sistema anterior después de este "incidente".⁸ A pesar de la coincidencia, no existen indicios de que hubiera alguna coordinación entre estos dos atentados, que constituyeron las primeras manifestaciones de protesta de la gran población desde que se agravara la represión.

A fin de tener una idea de las dimensiones que alcanzó esa ola de conflictos, basta observar que de noviembre de 1974 a abril de 1984 se registraron, únicamente en São Paulo y Río de Janeiro, nada menos que 70 atentados en trenes y estaciones. En un primer momento, los conflictos se localizaron en la región metropolitana de Río de Janeiro y alcanzaron un grado tal de violencia y obstinación que movilizaron hasta al mismo presidente de la República. Se puso en acción de inmediato un plan de urgencia para los suburbios cariocas, con la publicación de una declaración importante del Consejo de Desarrollo Económico. "La fuerte inyección de inversiones... se hizo para que el promedio de atrasos dis-

⁸ Moisés, J. A. y Martínez-Alier, "A Revolta dos Suburbanos ou Patrão, o trem atrasou", en Moisés, J. A. y otros, *Contradições Urbanas e Movimentos Sociais*, Río de Janeiro, CEDEC, Ed. Paz y Tierra, 1977.

minuyera de 30 a 10 minutos y aumentara en casi 50% el número de corridas en operación.”⁹ Esta ola se dirigió en 1976 a la región metropolitana de São Paulo, donde en sólo seis meses se efectuaron 9 destrucciones; éstas también acabaron por convencer a las autoridades federales de la necesidad de estructurar un plan de urgencia. Esta ola se retomaría en 1979 con un número de atentados significativamente más elevado en São Paulo y que perduró hasta abril de 1984.

NÚMERO DE ATENTADOS EN TRENES Y ESTACIONES *

Año	de São Paulo Región metropolitana	de Río de Janeiro Región metropolitana	Total
1974	—	3	3
1975	—	6	6
1976	9	—	9
1977	—	1	1
1978	—	1	1
1979	8	4	12
1980	8	2	10
1981	8	2	10
1982	3	1	4
1983	7	—	7
1984	7	—	7
Total	50	20	70

* La información de este cuadro se tomó de un diario. Por lo mismo, es muy posible que las cifras mostradas subestimen la magnitud de este fenómeno, ya que es posible que algunos sucesos no llegaran a los periódicos o que se censuraran las noticias. Para los años 1974 a 1976 se utilizaron los datos de Moisés y Martínez-Alier, *et al.*

Los atentados a los autobuses urbanos deben sumarse a todos estos sucesos. Entre 1976 y 1978, varias destrucciones alcanzaron a los autobuses de São Paulo y Belo Horizonte (MG). Algunos años más tarde se abatió una nueva ola de desórdenes en varias ciudades, entre ellas Salvador (BA), en donde 400 unidades sufrieron la acción de los “populares”, São Luiz (MA), Joao Pessoa (PB), Río de Janeiro (RJ) y São Paulo (SP). En esta ocasión, las manifestaciones estallaron en el centro de marchas organizadas por el Movimiento en contra de la carestía que hacía sus reclamos por el reciente aumento en las tarifas del transporte urbano.

⁹ *Ibidem*, pág. 43.

(El Movimiento en contra de la carestía intentó unificar los movimientos que actuaban en la esfera de la reproducción, subsumiendo las reivindicaciones centrales en una expresión más general: la carestía o costo de vida.)

La explicación para el surgimiento de este tipo de protestas toma como base las “contradicciones urbanas”, mismas que son aumentadas por llevarse a cabo en una sociedad capitalista dependiente en donde se alienta un modo de acumulación de “base pobre”. Por otra lado, parte del carácter excluyente del sistema político, es decir, de la ausencia de cualquier tipo de canal institucional válido para que los grandes grupos urbanos puedan expresar sus aspiraciones. Las elecciones durante la “democracia populista” fueron de hecho el único medio que tenía a su alcance la población para hacer valer su voluntad dentro del contexto urbano, y aunque éste fuera débil se daba a través de la relación directa con los políticos que dependían de su voto.

Sin embargo, las elecciones para alcaldes de las capitales habían sido suprimidas por el gobierno militar y éstos eran nombrados por los gobernadores, los que a su vez eran designados por el presidente de la República mediante un acuerdo —bastante tirante por cierto—, con el Comandante de las Fuerzas Armadas. Además, aunque seguía habiendo elecciones para el legislativo —en todos los niveles— la pérdida de su poder fue notable incluso por el hecho de que no podía legislar sobre las políticas públicas que afectaban la reproducción de los trabajadores en las ciudades. También, en lo presupuestal se efectuó una tremenda concentración, en detrimento de los municipios y estados. A todas estas dificultades de acceso debe sumarse el miedo de la población a los mecanismos de toma de decisiones. Se vivía una situación en que todo tipo de reivindicación se pensaba como ilegal y se identificaba con la subversión.

Bajo estas circunstancias, cualquier acción dirigida a protestar por la insuficiencia del equipamiento urbano (y ciertamente por cualquier otro problema que fuese importante y de interés público) debía dirigirse directamente al Estado, o mejor, a los órganos ejecutivos, si no a los ministros o hasta al mismo presidente de la República.¹⁰ O bien, podía canalizarse a las empresas estatales gestoras de servicios públicos, según el caso.

¹⁰ La primera gran concentración que diera origen al Movimiento en contra de la carestía reunió en 1976 a 5 000 personas en São Paulo para protestar por el alza en el costo de vida y el congelamiento de los salarios; además, dirigió una carta a la presidencia de la República. En 1978, el mismo movimiento insistió en dirigir a esa instancia del poder un escrito con más de 1 300 firmas. De manera análoga se generaron acciones con tintes netamente políticos, como el Movimiento brasileño por la amnistía de los presos políticos y exilados. Tal vez la única excepción fue la malograda campaña por la Ya basta de derechas que exigía que el legislativo recuperara las prerrogativas y dignidad usurpadas, y que se constituyera una nueva forma de representación. Tal vez éste fue el motivo de su fracaso (recordemos que muchos parlamentarios del MDB votaron en contra de la enmienda, o bien no asistieron a la plenaria).

Es importante resaltar que los poderes legislativo y judicial (que bajo la dictadura perdieron su autonomía y a los cuales el grueso de la población nunca tuvo acceso), partidos políticos, instituciones de la sociedad civil, todos ellos *como tales*, no disponían de medios para intervenir entre las demandas de las clases populares y las instancias que pudieran atenderlas. Tal es la concentración de poder y la falta de instrumentos institucionales que lo limiten.

Además, la hipótesis sobre la falta de canales institucionales para expresar las demandas populares se refuerza con el análisis de los conflictos protagonizados por los trabajadores de la industria de la construcción. Los principales ocurrieron entre 1977 y 1979 en Río de Janeiro y Belo Horizonte. De once conflictos en Río de Janeiro, nueve ocurrieron en las obras del metro. Un estudio detallado nos muestra que estos sucesos¹¹ ocurrieron después de que unos trabajadores exigieron que su sindicato presentara una queja contra una empresa concesionaria de comidas que servía alimentos descompuestos. El sindicato no actuó en favor de la demanda, sino que la hizo conocer a los patrones, quienes inmediatamente despidieron a los trabajadores demandantes. No debe olvidarse que, en virtud de que existe una legislación de inspiración fascista que regula la vida sindical del país, la burocracia sindical es muy irresponsable con sus bases. El movimiento surge en Belo Horizonte en medio de una huelga, en el momento en que el gobierno del Estado, presionado por los poderes de la unión, interrumpió de manera unilateral las negociaciones, llegando hasta negar el acceso a los espacios en donde se reunían los trabajadores. El cuadro se repetiría durante el mismo año en la huelga de los empleados bancarios de São Paulo.¹²

La persistencia de los conflictos y la del voto plebiscitario demuestra la permanencia del problema y la insuficiencia de los canales institucionales, a la vez que muestra una extremada concentración de poder. La práctica de resistencia, que caracteriza el proceso de apertura, logró la obtención de concesiones que, por otro lado, esta insuficiencia no ha sido capaz de suprimir del sistema político. Como se verá más adelante, la situación prevalece en las prácticas urbanas organizadas.

¹¹ Valadares, L. P., "Quebras-quebras na construção civil: o caso dos operários do Metrô do Rio de Janeiro", en Moisés, J. A., *et al.*, *Cidade, povo e poder*, Río de Janeiro, Paz y Tierra/CEDEC, 1982.

¹² La ocurrencia de los atentados no se limita a lo expresado en este trabajo. Los puestos de Previsión Social (INAMPS), tiendas de autoservicio, tiendas, etcétera, también fueron objeto de estos conflictos. Vale la pena mencionar los episodios originados en São Paulo en los cuales participaron "populares" en general, por la negativa del gobernador a atender a los desempleados que acudían inútilmente a las instancias encargadas de solucionar este problema (1983).

V

En el inicio de los años setenta comienzan a surgir en distintos barrios de las ciudades brasileñas formas muy diversas de prácticas asociativas. Se trata de sociedades de "amigos del barrio" (SABS), grupos organizados de lectura de los Evangelios por sacerdotes progresistas, grupos de compras comunitarias, clubes de madres, comunidades que intentan establecer y administrar sus propias guarderías infantiles, grupos de trabajadores que no tienen un espacio donde puedan reunirse en sus fábricas, sindicatos, etcétera. Así se constituían puntos de encuentro de varios sectores que habían experimentado la derrota y para los cuales estaban cerrados los espacios públicos. "Trabajadores activistas, militantes de izquierda, sacerdotes y monjas progresistas, parroquianos ligados a los núcleos comunitarios" se juntaban con antiguos líderes electorales de políticos populistas, ex-integrantes de SABS, militantes del movimiento estudiantil, profesores de escuelas públicas que alimentaban sueños difusos de libertad y progreso, jóvenes que buscaban su identidad y su lugar en medio de los conflictos del mundo; en fin, se encontraban las más diversas trayectorias de vida. Esos locales, protegidos por las relaciones personales que caracterizan la vida de esos barrios, se convirtieron en la única alternativa viable y segura de reunión en donde, en la mayoría de los casos, contaban con la protección de la iglesia católica. Hasta ahora no existen indicadores confiables que avalen las dimensiones de este fenómeno, pero por el relato de experiencias de vida de los líderes de movimientos sociales, podemos suponer que ha sido *relativamente*¹³ generalizado por lo menos en los principales centros urbanos de las regiones más industrializadas.

Todo indica que estas reuniones eran extremadamente polimorfas y que por las diferentes experiencias en la vida de sus integrantes se constituyeron, al menos en parte, en grupos de ayuda mutua que prestaban sus servicios a compañeros que sufrían privaciones por alguna razón política (por ejemplo, la imposibilidad de obtener empleo por ser parte de una "lista negra"). Esta característica, aunada a la forma terrorista de actuación del Estado, parece haber influido en la formación de un pensamiento en el que la gestión y manutención de los equipos sociales sería exclusividad de la población, en virtud de que es la que las utiliza, razón por la cual el Estado no tiene porqué reivindicarlas. Existen casos muy claros, relacionados con guarderías infantiles y compras comunitarias,¹⁴ en que la gente prefería contar con sus equipos propios como fuente de legiti-

¹³ Estos grupos se originaron en algunos barrios de ciertas ciudades y cada uno de ellos llegó a aglutinar a cerca de 90 familias. Considero la información presentada en Telles, V. S., "A Experiência do autoritarismo e práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70", tesis de maestría presentada en FFLCHS-USP, 1984.

¹⁴ Souto Ferreira, A. L. y Nunes, E., "Movimientos reivindicatorios urbanos: un estudio de caso de las sociedades de amigos del barrio en la región del Gran São Paulo", relatoria presentada al CNPq, 1981.

dad, no contaminados ideológicamente, en vez de utilizar los del Estado. Esta postura fue de corta duración y se abandonó al inicio del proceso de apertura, independientemente de que este esquema implicara dificultades considerables para efectuar su desempeño. Esto se debió a que la población vio en alguna forma al Estado con distintos ojos; ganó fuerza la idea de que la población es *portadora de derechos* que este Estado debe garantizar en el interior de esos grupos.¹⁵ Ahí se inició un intenso proceso de peticiones por servicios urbanos que proliferaron grandemente, y cuyo objetivo abarcaba los más diversos aspectos de la reproducción social de las clases populares en el medio urbano. Sin embargo, esto llevaría a perder de vista —al menos en ese momento— la lucha por el control o gestión de tales servicios.

Los movimientos de reivindicación, que constituían la gran mayoría de los movimientos urbanos, adoptaron varias formas de organización: desde los puestos más bajos, hasta organizaciones duraderas; grupos formados con un fin específico, como la conquista de un pedazo de terreno por medio de la invasión colectiva en una área despoblada de la ciudad (se calcula que entre 1981 y 1984 participaron más de 60 mil personas en este tipo de acción únicamente en São Paulo, a pesar de que estas invasiones eran comunes en otros estados).

Es preciso señalar que el patrón de esas luchas, si bien importantes, era exigir reivindicaciones a los órganos del poder Ejecutivo, convertido en su interlocutor único en la mayoría de los casos y con todo el poder de negociación. Además, se reservaba el derecho de atender las demandas, y hasta de tolerar la forma de presión utilizada (que en su mayoría no tendría respaldo en la legislación o sería, de plano una práctica ilegal). Las contradicciones que surgen con esas prácticas son tantas y tan variadas, que los administradores cierran los ojos a las prácticas ilegales y a la violación simultánea del derecho verdadero, en función de las conveniencias del momento. Tal es el grado de irresponsabilidad y falta de limitación del poder que tienen en sus manos.

Lo que es bien cierto es que los movimientos de reivindicación no tuvieron la capacidad de hacer valer, a nivel de estructuración de instituciones nuevas y de participación de las ya existentes, la conquista de “derechos” que llegaran a formar parte de la cultura política del país. O dicho en otras palabras, la movilización popular consiguió inscribir la cuestión social en el centro de los valores políticos, lo que condujo la acción estatal, en el caso del poder público, a una intensa regulación institucional, la que no se contrapone, en consecuencia, con el carácter de concentrar la riqueza y el poder del Estado.¹⁶ Las clases populares comparecen a tra-

¹⁵ Sobre una representación popular de los “derechos”, ver Caldeira, T. P. R., *A política dos outros; o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.

¹⁶ Para un análisis de la normalización institucional, ver Andrade R. C., “Polí-

vés de una “negatividad activa” que no tiene la capacidad de contribuir a la formulación de tales políticas. No hubo ninguna reivindicación en el sentido de generar los canales promedio mediante los cuales pudieran comparecer estas clases de manera activa en el proceso que le fue negado sistemáticamente. Esto se debe, en parte, a que el fundamento de la noción de derecho, que cristalizó en la cultura política de las clases populares, no se asocia a ningún precepto legal o constitucional, sino a una especie de “derecho natural fundado en la dignidad humana exaltada por el cristianismo”,¹⁷ y también, en la experiencia de la “democracia populista”. Este fenómeno constituye un síntoma muy claro de la exclusión política pero tiende a reproducirla.

Los partidos políticos también han sido muy tímidos al elaborar propuestas que logren la institucionalización de la participación popular. Puede decirse que ninguno de ellos llegó a elaborar una política clara. El mismo PT cubre posiciones muy diversas y que pueden llegar a ser contradictorias, sobre el significado de los canales de participación al lado del poder público. Las implicaciones son, desde luego, graves. Se reproduce el discurso sobre la participación orientado a la resistencia por la falta de representatividad de una “alternativa positiva” destinada a construir un nuevo orden social.

Los movimientos en extremo sofisticados, desde el punto de vista de discusión acumulada y sobre objetivos, han llegado a menospreciar la importancia de estructurar una institucionalidad que sea capaz de garantizar la libertad. Es el caso de la liberalización de las estaciones de radio que obran en poder del Estado, el movimiento de las “radios libres”. A continuación se reproduce un diálogo entre dos militantes de tal movimiento que ilustra el estado del problema, que permanece en un *impasse* entre la institucionalización negada y la perpetua transgresión:

MILITANTE 1: El siguiente paso después de vencer la lucha por liberar las ondas hertzianas, es el de liberar los horarios. Son dos luchas por la libertad... Pero una vez que la radio se institucionaliza, se convierte en un pasatiempo.

MILITANTE 2: Le tengo mucho miedo al momento de la institucionalización. Tengo miedo de que, después de haber roto con la estructura de poder de los medios de comunicación, la gente acabe por reconstruir ese mismo modelo, pero de una forma más agradable.

MILITANTE 1: Es un riesgo. Pero no puede evitarse alguna forma de institucionalización... La gente quiere continuar adelante con el movimiento de

tica Social e normalização institucional no Brasil”, en varios autores, *América Latina: novas estratégias de dominação*, Petrópolis, Ed. Vozes/CEDEC, 1980.

¹⁷ Cf. Sader, E., “Remodelando a experiência”, trabajo original, s/d, pág. 23. Para una noción de derechos y la memoria del populismo ver también a Caldeira, *op. cit.*, Moisés, J. A., *Classes populares e protesto urbano*, tesis de doctorado, FFLCHS-USP, 1978.

la radio libre; la gente no puede ser pirata eternamente. Por eso es importante estructurar las herramientas que institucionalicen la libertad.¹⁸

INCONCLUSIONES

Vivimos un momento político en el que todas estas cuestiones se encuentran en suspenso. El Congreso Constituyente deberá reunirse el año próximo, por lo que se ha aplazado la discusión sobre la institucionalización y regulación de la cuestión social en el Brasil. Por tanto, estamos conviviendo dentro de una "nueva república", que tiene leyes que conllevan el repudio más vehemente por traer consigo el estigma del autoritarismo. El caso más grave es, sin duda, el de la legislación sindical que, a pesar del surgimiento del "nuevo sindicalismo", permanece sin ningún cambio. Son leyes que prohíben, por ejemplo, las mismas centrales sindicales que el gobierno reconoce y con las que efectúa negociaciones. No se abolieron leyes autoritarias y no se tuvo la tan prometida reforma tributaria. Y así habría muchos otros ejemplos, relacionados con las promesas de la democracia hechas a clases subalternas, promesas que tienen que ser cumplidas.

Es posible que al final del camino constatemos una vez más que, como lo demostró José Honorio Rodrigues en otros tantos momentos de transición en nuestra historia, la conciliación entre las élites significará "concesiones mínimas e insignificantes para la gran mayoría de brasileños", que se mantendrá una estabilidad institucional e igualmente opresora con una falta total de conciliación con sus subalternos. O como lo dijo Raymundo Faoro: que la transformación del Estado en el Brasil es un "viaje redondo", capitaneado por los "dueños del poder", esa minoría impeneable que, en beneficio propio, perpetúa la separación entre la nación y el poder. Si este fuera el caso, debemos esperar la reposición de las penosas condiciones de dominación y exclusión. Pero como sucede con todas las contradicciones que no obtienen respuesta, también se da un recrudecimiento de la protesta. De ahí que en esa ocasión se lleve entre movimientos convencidos de sus derechos, constituidos por sujetos capaces de luchar y de modificar esa lucha, o en condiciones de buscar una "alternativa positiva".

Traducción de Graciela Salazar

¹⁸ Citado en "Radio Libre: los piratas son otros", entrevistas con realizadores de radios libres efectuadas por Marília García y Edison Nunes, revista *Lua Nova*, vol. 2, núm. 3, enero-marzo de 1986.