

SÃO PAULO: LAS LUCHAS DE LOS EXCLUIDOS DE LA CIUDAD POR EL DERECHO A LA CIUDADANÍA, 1970-1982

PEDRO ROBERTO JACOBI

I

En Brasil la intensificación del proceso de urbanización fue asumiendo matices expropiativos debido principalmente a la omisión del Estado en la provisión de bienes de consumo colectivo e infraestructura. Solamente durante cortos y transitorios períodos en el populismo, se destina parte de los recursos para la atención de las carencias urbanas, con el objetivo de obtener el apoyo de las clases populares urbanas. Durante esta coyuntura, surgen las primeras organizaciones ciudadanas que tienen como objetivo movilizar a los habitantes hacia la reivindicación de mejoras urbanas dentro de los límites estrictos de una participación controlada. A partir de 1945, el asociativismo de las clases populares se consolida al crearse organizaciones formales con el objeto de estructurar y dirigir las demandas de mejoras sociales en los barrios periféricos de las ciudades más desarrolladas.

Esta dinámica de urbanización generó un patrón de ocupación marcado por la desigualdad y la segregación característico del proceso de crecimiento de las periferias. A partir de los comienzos de la década de 1950, los habitantes de los abandonados barrios periféricos se convierten en preocupación de los líderes populares que surgen. Éstos refuerzan la función desempeñada por las organizaciones de barrios, destacando la necesidad de incorporar la periferia a la ciudad. En este contexto se destaca la figura de Janio Quadros, quien tendría posteriormente una fulminante carrera política hasta llegar a ser electo presidente de la República en 1960; él personificó un estilo político apoyado en los liderazgos de barriada, basado en una relación de compromiso y clientelismo, pero también atribuyendo un papel explícito a las clases populares en la vida de la ciudad (Moisés, 1979).

Este hecho provocó un crecimiento cuantitativo de la función desempeñada por las Sociedades de Amigos de Barrios (SAB), que se transforman en un espacio efectivo de participación de las clases populares urbanas para la canalización de sus demandas, forzando al poder municipal a reconocer su legitimidad en su lucha por la conquis-

ta de los derechos de ciudadanía. Pero en la medida en que la extensión de las carencias urbanas crecía y el Estado no podía atender a todas las demandas, la relación entre éste y las clases populares se torna gradualmente antagónica, y se llega a cuestionar la legitimidad y la representatividad del Estado (Moisés, 1979). A partir de este período, que coincidía con una etapa de transformaciones significativas del capitalismo, con sus respectivos efectos sobre el espacio urbano, se identifica al Estado como blanco de ataque y presión, con lo cual se politiza el conflicto en torno de los diferentes agentes y grupos de interés vinculados con la cuestión urbana.

A partir de 1964, con los cambios político-institucionales ocurridos, las organizaciones de barrio sufren grandes transformaciones y se configura un período de cooptación y represión de la mayoría de los líderes a través de la política oficial. Las organizaciones transforman su tradicional práctica de reivindicativa en asociativa, dejando de tener un carácter movilizador respecto de los problemas y desigualdades en la apropiación del espacio urbano. Las SAB se vinculan en su gran mayoría con los políticos locales, que desempeñan el papel de interlocutores de los problemas de los barrios a través de una intermediación burocratizada y clientelística, limitándose básicamente a la distribución de pequeños favores en sus áreas de actuación.

De esta forma, las características represivas del régimen, principalmente entre 1968 y 1973, generaron un vaciamiento significativo de las organizaciones de barrio, que sufren un retroceso cualitativo. Durante este período, la Iglesia, a través del trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base y de otros agentes pastorales, desarrolla un trabajo que posibilita una de las únicas alternativas de participación de las clases populares en cuanto a la vida de los barrios.¹ Este trabajo valorará intensamente la participación de los habitantes en la vida de la comunidad y motiva la actuación de éstos en la gestación de los movimientos reivindicativos. Las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) transforman lo cotidiano de los trabajadores y se convierten en un punto de movilización por mejoras en las condiciones de vida. Los barrios se constituyen entonces en los únicos espacios de organización donde las reivindicaciones dejan de representar actos aislados, y se transforman en movimientos articulados de los residentes.

¹ El surgimiento de las CEB resulta del nuevo carácter de las prácticas evangelizadoras, principalmente a partir del Encuentro de Medellín en 1968, con el objetivo de incentivar la evangelización que incorpora el despertar a los problemas sociales. La Iglesia identifica los derechos humanos con las necesidades de la población de las regiones más pobres y se moviliza en función de los intereses inmediatos del pueblo, creando una nueva sociabilidad de discusión de los problemas en torno de las condiciones de vida de la población.

Estos movimientos se caracterizan por representar, a comienzos de la década de 1970, época de mayor represión durante el gobierno Medici, un espacio real de organización y articulación que permitió el desarrollo de formas democráticas de participación desde la base, así como la gestación de liderazgos locales, que posteriormente tuvieron participación activa en la vida política nacional.² Los grupos pastorales y las CEB se fueron transformando en agentes de movilización conjuntamente con una gradual aproximación de organizaciones de la izquierda atomizada en pequeños grupos que sobrevivieron a la represión. De esta manera la Iglesia se transforma en el canal más efectivo de reorganización del movimiento popular, a pesar de las limitaciones y diferencias entre barrios y regiones. Alrededor de la Iglesia se aglutinan diversos sectores de la izquierda que forman la llamada izquierda católica, con una importante práctica en la reorganización del movimiento sindical y los sectores que apoyan la autonomía de las organizaciones de base. Esta articulación se produjo principalmente en el espacio de las comunidades, clubes de madres y pastoral obrera, agentes de las luchas de resistencia en los barrios y en las fábricas.

La emergencia de los movimientos populares urbanos a partir de estas nuevas formas de organización tiene como eje principal el creciente proceso de exclusión de vastas partes de la población de los llamados beneficios de la urbanización, lo cual refleja la acentuada concentración de ingresos registrada desde mediados de la década de 1960. Dentro de este contexto, el Estado ha sido el principal agente expoliativo, ya que ha sido gestor de la política excluyente y privatista de los servicios públicos, y se ha convertido en el principal responsable de las precarias condiciones de vida de la población, cada vez más sometida a una situación subalterna dentro de la ciudad.³

Debido a la utilización descontrolada del suelo como una forma de

² Los reflejos de las prácticas de las CEB se verifican a partir de la multiplicación de grupos de compras comunitarias y de la creación de cursos para formar profesionales, vinculando de esta forma las condiciones de vida en los barrios con las condiciones generales de trabajo.

³ Según datos del Censo de 1980, el 80% de la población no obtenía ingresos superiores a cinco salarios mínimos (90 dólares mensuales: 1 salario mínimo), lo que les impedía adquirir viviendas en el mercado comercial. Estudios realizados por el DIEESE (Departamento Intersindical de Estudios Socio-Económicos) demuestran que los gastos por transporte para los sectores inferiores (hasta tres salarios mínimos) corresponden a 5.85% del presupuesto. Con alimentación y transportes una familia gasta 2.22 veces el salario vigente, por lo que queda, del presupuesto de tres salarios, menos de un salario para los gastos de las demás necesidades esenciales (habitación, higiene, vestido, salud y educación). De esto se concluye que las familias con ingreso inferior a 2.2 salarios mínimos no tienen capacidad de disponer de recursos para pagar una vivienda.

enriquecimiento, las áreas mantenidas sin un uso social dentro de la ciudad correspondían en 1982 a aproximadamente 45% del total existente en el municipio. De esta forma, en el contexto de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, grandes contingentes de la población se ven obligados a encontrar soluciones de las más precarias: más de 800 mil familias que autoconstruyen y 500 mil que viven en tugurios distribuidos en las innumerables periferias que circundan la ciudad.

A partir de 1974, la avasalladora victoria de la oposición en las elecciones representó una verdadera avalancha de votos de protesta contra el régimen, que vio así cuestionada su legitimidad. El reflejo es la creciente movilización de la sociedad civil, los cambios de actitud de los sectores liberales, la lucha por el retorno al estado de derecho y el inicio del debate sobre la cuestión de los derechos humanos. Este proceso es simultáneo a un deterioro acentuado de las condiciones de vida en la ciudad, lo que provoca una multiplicación de los movimientos populares de base.

Después de 1976 surgen movimientos en los más distantes barrios, generando formas diferenciadas de organización que reflejan la capacidad de articulación de los habitantes en su lucha por el derecho a la ciudadanía, cuestión esencial para la práctica política de las clases populares (Santos, 1979). Dentro de esta perspectiva, debemos situar las movilizaciones para la regularización de la posesión de la tierra, así como los movimientos por agua, transportes, guarderías y centros de salud.

La mayoría de los movimientos tuvo una dinámica atomizada, marcada por demandas específicas y localizadas que generalmente los debilitaron. Muchos movimientos obtuvieron victorias concretas —como ampliación de los servicios de agua, mejoras en los transportes, construcción de escuelas y guarderías, y urbanización de áreas— con lo cual cuestionaron el carácter de la intervención estatal, pero esto no significa necesariamente que haya habido avances en pro de la afirmación de su autonomía e independencia respecto de otros grupos sociales y del Estado (Jacobi y Nunes, 1982). Otros movimientos han desarrollado nuevos modelos de organización, marcando su ruptura con las prácticas clientelistas e indicando nuevos caminos para la construcción de mecanismos propios y autónomos de las clases populares.

La dinámica de la gran mayoría de los movimientos populares demuestra que su origen está estrechamente ligado a la reproducción de la fuerza de trabajo. Los problemas urbanos vividos por los habitantes de la ciudad resultan de la creciente incapacidad de la organización social capitalista para garantizar la producción, distribución y gestión de los medios de consumo colectivos para la totalidad de la población,

pese a que estos problemas son efecto y reflejo de la lógica capitalista trasplantada al contexto urbano.

Los movimientos se organizan a partir de la percepción de las desigualdades manifiestas en sus lugares de residencia. El factor detonante es la lentitud y omisión del Estado para solucionar aspectos directamente vinculados con las condiciones reproductivas. Esto ha ido generando una dinámica de acción por parte de los movimientos, cuyo objetivo principal es articular y, en lo posible, unificar las luchas,⁴ como es el caso de los movimientos por mejoras en las condiciones de salud, que representa una transformación cualitativa del enfrentamiento con el Estado y alternativas de gestión propuestas directamente por los moradores.

II

Los excluidos de la ciudad se conjuntaron alrededor de la cuestión de la salud a partir de un cuestionamiento sobre la inexistencia de servicios adecuados, lo que impedía resolver las necesidades mínimas de la población.⁵

El carácter segregado de la ciudad se refleja en el acceso desigual a los servicios de salud: en los distritos periféricos existen altos índices de mortalidad infantil: en la periferia se registran hasta 97 casos, mientras que en las áreas centrales sólo se cuentan 52.

El movimiento de salud se inicia en la región este de la ciudad, una de las áreas más marcadas por el patrón de segregación y desigualdad que configura el retrato de la ciudad de São Paulo. Esta región ha tenido uno de los crecimientos demográficos más acentuados: ha duplicado su población en la última década y se ha transformado en lugar de residencia de los sectores más depauperados, con lo cual se ha multiplicado el número de favelas y de precarias viviendas autoconstruidas.

⁴ El movimiento de lucha por guarderías, iniciado en 1973, también desarrolló una práctica unificada, aunque fue completamente desmovilizado a partir de 1979 por dificultades para establecer una acción más sistemática y como resultado de la capacidad cooptativa del Estado.

⁵ En 1980, en los servicios de salud había la relación de una unidad sanitaria para cada 62 mil habitantes. Los Centros de Salud ofrecían en esa época apenas 27% de las consultas previstas en la programación de asistencia a la salud de la población materno-infantil. En la última década, la población creció en más del 60%, mientras el crecimiento de los Centros de Salud no alcanza ni siquiera 5%.

El movimiento de salud se originó del trabajo de un conjunto de médicos sanitaristas en una de las iglesias de la región, espacio propiciado por las comunidades de base a través de sus grupos de reflexión y concientización de los residentes acerca de los problemas que los afligen directamente; esta región representaba aproximadamente el 15% de la población del Municipio de São Paulo, actualmente alrededor de 8.5 millones y el nivel de atención de los servicios públicos de salud no alcanzaba siquiera al 25% de los habitantes de la región.

El movimiento se estructuró a partir de una propuesta de creación de mecanismos propios de contacto con la población, de formulación de una dinámica organizativa específica basada en la idea de constituir consejos de residentes, que tendrían como objetivo principal hacer llegar las peticiones de los usuarios o demandantes de Centros de Salud, así como fiscalizar la atención y garantizar la calidad de los servicios ofrecidos. Toda esta argumentación parte de un contexto que destaca como cuestión principal el conjunto de factores que afectan las condiciones de vida de los trabajadores; para ellos, la idea de obtener un Centro de Salud no es el objetivo principal, sino un primer paso a conquistar.

La movilización para formar los Consejos de Salud representó un paso importante en la toma de conciencia y en la organización de los pobladores. Su consolidación se produjo a partir de la plena participación de los residentes en la elección de sus representantes: 12 mujeres que en 1979 tenían como objetivo fiscalizar y controlar el funcionamiento del Centro de Salud conquistado por la población del barrio, defendiendo los derechos de los moradores a través de reuniones de cuadras, recibiendo sus reclamaciones y encauzándolas a la Secretaría de Salud.⁶

Esta práctica autónoma de los habitantes de la región tenía ya antecedentes en las intensas movilizaciones de la población, a partir de la toma de conciencia de que los problemas de los barrios solamente podrían ser resueltos con una efectiva presión de sus habitantes. A partir de la conquista del primer Centro de Salud, el movimiento se multiplicó y prácticamente todos los barrios de la región que poseían un mínimo de organización se articularon para hacer llegar sus demandas a través de las Comisiones de Salud.

En general, esta movilización se produce desvinculada de la participación de la Iglesia, Sociedades de Barrio o partidos políticos, y sus

⁶ Este Consejo fue electo por las 8 146 personas que componían el barrio de Jardim Nordeste. Este acontecimiento marcó un momento decisivo en el proceso de legitimación de los residentes que con ello participaban en un movimiento de carácter autónomo.

frutos se hacen sentir a través de un crecimiento inaudito de demandas iguales de otros barrios de la región.⁷

La creciente presión de los movimientos volvió difícil para el poder público mantener su omisión frente a las reivindicaciones populares, por lo cual los secretarios Municipales y de Estado se vieron obligados a visitar y comprobar en el lugar los problemas de salud que afectaban a la población, que hoy representa más de un millón y medio de personas.⁸ Se sucedieron innumerables manifestaciones, asambleas y movilizaciones que demostraron la necesidad de generar soluciones, y para ello los movimientos contaron con el apoyo creciente de sectores de la Iglesia y de profesionales de la salud pública, que desde los inicios del movimiento fueron responsables de los subsidios de carácter específico que posibilitaron una estructuración más consistente del movimiento.⁹

Las continuas movilizaciones populares forzaron cambios en la orientación del trabajo de expansión previsto para la red de Centros de Salud en el Municipio de São Paulo, ya que se absorbieron algunas de las directrices generadas por las demandas de los habitantes desde los inicios del movimiento en 1978. Este fortalecimiento del movimiento de salud fue posible en una coyuntura muy específica en la que destaca la disposición al diálogo y la combinación de cooptación y percepción de la necesidad de actuar con hechos consumados. La única forma de obtener recursos para la solución de los desfases en la atención prioritaria de los problemas de salud era aprovechar el nivel de movilización de la población,¹⁰ que no se limitaba solamente a este tipo de demandas. En efecto, a partir de 1978 estaba en curso una amplia articulación del movimiento obrero, con una multiplicación de las huelgas y un creciente apoyo de los barrios y sus iglesias, que se transformaron en un corto lapso en espacios de articulación y

⁷ La total precariedad de la atención de la salud generó una multiplicación de demandas en barrios hasta entonces totalmente desmovilizados, que pasaron a articularse con los liderazgos de los barrios más organizados.

⁸ Según datos del Censo de 1980.

⁹ La función desempeñada por los médicos sanitarios fue de fundamental importancia para el movimiento, porque sus subsidios posibilitaron establecer demandas técnicamente consistentes. Ellos pusieron su conocimiento al servicio de los movimientos populares a través de su trabajo cotidiano y de su compromiso con la población.

¹⁰ El entonces Secretario de Salud jugó con el grado de movilización de la población justificando la necesidad de que ésta ejerciese presión. Entre tanto, en la coyuntura electoral de 1982, el Secretario dimitió por las injerencias políticas en su trabajo; esto provocó un retroceso en la transformación cualitativa de las relaciones entre Estado y movimientos populares.

soporte de las luchas obreras, con lo que estos movimientos trascienden los límites tradicionales del conflicto sindical.¹¹

El problema de la precariedad del potencial de atención de la red de salud asumió tales proporciones que la estrategia adoptada de jugar con el nivel de movilización resultó la más adecuada para soportar la presión y ejecutar una parte de la proposición inicial de 492 Centros de Salud hasta 1982, lo que efectivamente permitiría resolver los problemas de atención de salud en la Región Metropolitana de São Paulo, que en la actualidad tiene casi 13 millones de habitantes.

A partir de sus propuestas generales y de sus prácticas específicas de acuerdo con el nivel de movilización de cada barrio,¹² el movimiento tiene como objetivo básico, además de la conquista de los centros de salud, la mejoría de la atención a través de un trabajo de fiscalización en el que sus integrantes desempeñan una función fundamental.

Diversos barrios estuvieron pendientes de la elaboración de las obras y fiscalizaron el funcionamiento de los Centros. Esto significó un avance en las prácticas de la población y una toma de conciencia de su creciente capacidad de reivindicación, lo que refleja un crecimiento en la experiencia de la ciudadanía, que de esta forma consolida la lucha por derechos fundamentales y por la conquista de nuevos espacios políticos.¹³

De esta forma, el movimiento se caracterizó por una práctica que tuvo como objetivo principal cuestionar el carácter dado a la gestión de suministros de consumo colectivo, que sistemáticamente había obedecido a imperativos técnicos de dudoso significado o a imperativos de evidente naturaleza político-manipulatoria, donde el clientelismo político, la cooptación y el ocultamiento del problema y de sus reales dimensiones y costos sociales eran los comportamientos dominantes.

¹¹ En este contexto es importante destacar el papel ejercido en mayo de 1980 por los comités de apoyo a las huelgas, que consiguieron aglutinar a gran número de residentes en trabajos de recaudación de alimentos y de dinero, y de distribución de los bienes conseguidos a través del apoyo popular.

¹² Dos barrios, São Mateus y Jardim Nordeste, estaban a la vanguardia y su liderazgo fue de suma importancia para la definición de los rumbos del movimiento. São Mateus, una región extremadamente depauperada, disponía en 1976 de apenas 4 Centros de Salud para atender a una población de 350 mil personas; este hecho motivó una gran movilización de los residentes a partir de 1978 en un proceso que contó con el apoyo fundamental de los médicos sanitarios y de participantes de las CEB.

¹³ La movilización de los barrios forzó una nueva correlación de fuerzas entre el Estado y los movimientos populares, ya que el trabajo de la comunidad comenzó a ser legitimado como un derecho adquirido a través de sus luchas.

III

Otras luchas urbanas que han movilizado a los excluidos de la ciudad son las que se relacionan con la tierra; éstas se configuran básicamente a través de dos dinámicas: los movimientos que ocurren en torno de la omisión del Estado sobre la regularización de los terrenos de la periferia y los relacionados con las luchas de la población favelada por la posesión de la tierra; se exigen al Estado respuestas y soluciones que varían de acuerdo con los intereses políticos en juego.

Los movimientos de los habitantes de los fraccionamientos de la periferia y su lucha por el derecho a la ciudadanía son reflejo de la escala alcanzada por el problema. Solamente en el municipio de São Paulo, más del 50% del espacio habitable es considerado como de utilización irregular o ilegal frente a la jurisprudencia y al poder público.

La población que se organizó primero habita en la región sur de la ciudad, que es una región con mayor concentración industrial y que había tenido ya participación activa en otras movilizaciones en torno del costo de la vida¹⁴ y de la mejoría de los transportes públicos,¹⁵ con el apoyo del trabajo de las Comunidades Eclesiales de Base y con una actuación muy dinámica en los barrios de la zona sur.

La lucha por la regularización de los lotes clandestinos fue una de las primeras acciones generadoras de movimientos populares hacia mediados de la década de 1970. Tan sólo en la ciudad de São Paulo, existen más de 3 500 terrenos considerados irregulares y que esperan una solución jurídica definitiva desde hace más de veinte años. Las razones de la irregularidad oscilan desde la desobediencia de la legislación civil que define la propiedad de la tierra y las formas de contrato, hasta los casos de venta irregular a través de compañías inmobiliarias que fraccionaron lotes y áreas que no les pertenecían legalmente y sin cumplir las normas urbanísticas. El incumplimiento de las leyes torna los lotes irregulares o ilegales, y los compradores no obtienen el título legal de posesión, de lo cual se enteran cuando tratan de registrar el te-

¹⁴ El movimiento del costo de la vida surgido a través de los Clubes de Madres desarrolló un papel aglutinador durante un cierto período en que consiguió reunir un millón de firmas para exigir el congelamiento de los precios de algunos alimentos básicos y aumentos salariales paralelos a la inflación. El gobierno no aceptó recibir a los representantes que le fueron a entregar las demandas en 1978; después de esto, el movimiento entró en crisis y se desintegró como resultado de conflictos internos de su organización.

¹⁵ Diversas manifestaciones contra las deficientes condiciones de los transportes en la región movilizaron, en 1975 y 1976, a los residentes de algunos barrios, quienes a través de presión constante consiguieron varias mejoras en los servicios.

rreno y se les informa sobre su ilegal situación. Esto resulta básicamente del hecho de que el poder público no ejerce efectivamente su poder de control para obligar a los fraccionadores a cumplir las normas que determinan la ejecución de las obras de urbanización; esta situación genera una relación de complicidad no explícita entre el Estado y los fraccionadores.

La situación se volvió dramática cuando se redujo drásticamente la aprobación de fraccionamientos como resultado de la adopción de medidas más severas para cohibir las transgresiones cometidas por los fraccionadores recayendo el peso sobre los compradores, que por sus bajos ingresos y por falta de cualquier tipo de opción continuaron autoconstruyendo, a pesar de conocer la contradictoria situación de ilegalidad en que se encontraban y los riesgos que estaban previstos. El resultado de todo este cuadro es que, además de la "clandestinidad" del lote, se debían sumar las pésimas condiciones urbanas y habitacionales, que no correspondían a las más elementales necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo.

Esta situación de expoliación urbana impulsó el inicio de las luchas por la regularización de los "lotes clandestinos", que fue una de las primeras movilizaciones de las clases populares, aunque todavía dentro de un contexto marcado por el autoritarismo. Si bien el problema existía desde hace varias décadas, siempre se había resuelto a través de prácticas populistas de amnistía, lo que en realidad representaba un apoyo a los fraccionadores inescrupulosos, que se aprovechaban de las ambigüedades de la legislación y de la negligencia del Estado.

A partir de 1976, la movilización en torno de los "lotes clandestinos" se fortaleció en la región, lugar de grandes fraccionamientos habitados por trabajadores de empresas del sector químico y metalúrgico. La articulación inicial se realizó a través del trabajo desarrollado por las CEB en cuatro barrios; poco tiempo después ya alcanzaba 40 barrios y llegó hasta 150 barrios movilizadas en 1978. El proceso de articulación se consolidó con la participación y multiplicación del movimiento en otras regiones de la ciudad. Los barrios se organizaron de forma autónoma y las asociaciones de residentes establecieron estrechas relaciones con las entidades locales, principalmente con la Iglesia Católica y con otras organizaciones de apoyo externo, entre las cuales se destacan las entidades de orientación jurídica que dirigieron avances reales en las prácticas reivindicativas, con ello los abogados se transformaron en figuras clave en el movimiento a causa de la imprescindible solución jurídica y del "saber" que esto envuelve.¹⁶

¹⁶ Nos referimos al discurso competente utilizado por las burocracias con el objetivo de crear situaciones de desigualdad dentro de los movimientos.

Esto originó contradicciones grandes ya que los moradores se concientizaron del papel que el saber representaba y procuraron formas de organización que les permitieran apropiarse de este saber con el fin de socializar las prácticas en su totalidad.

El objetivo de las luchas era lograr la regularización de las propiedades, lo que les permitiría obtener las escrituras definitivas y los beneficios urbanos para los barrios afectados, ya que éstos no existían jurídicamente para la municipalidad. De esta forma, las movilizaciones se constituyeron en un factor de presión y de concientización de los pobladores sobre sus derechos y sobre las obligaciones legales de los fraccionadores y demás agentes envueltos en la cuestión. El movimiento siguió su proceso de articulación y en 1979 vivió su momento de apogeo al concentrar en diversas movilizaciones grandes cantidades de pobladores que exigieron soluciones y protestaron contra la omisión de la municipalidad.¹⁷

Si bien los resultados de las luchas de los habitantes de los lotes clandestinos no tuvieron efectos inmediatos, sí posibilitaron un nivel de politización de la cuestión urbana que no existía antes. La población movilizada ya no se dejaba intimidar por las amenazas de los “grileiros” (fraccionadores inescrupulosos que vendían las tierras apropiadas indebidamente) y los denunciaba en público. Pero a pesar de la vitalidad del movimiento, cada vez era más necesario formular una estrategia de acción en la que los aspectos jurídicos del problema fuesen prioridad absoluta como instrumento de lucha, de organización y de movilización para poder superar las trabas burocráticas características de los procesos legales, que al atrasar las soluciones condicionan el ritmo de los movimientos, así como la articulación entre los diferentes barrios.

El Estado comenzó a sentir efectivamente la presión de las movilizaciones populares, las que con frecuencia se aglomeraban frente a la sede municipal demandando soluciones. El movimiento no estaba dispuesto a aceptar que la municipalidad se proclamara responsable de las mejoras conseguidas con el fin de poder cobrar impuestos más elevados a los colonos y, por consiguiente, dejar de cobrar a los fraccionadores sus obligaciones respectivas.

La estrategia del Estado consistió en neutralizar al movimiento y esto empezó a efectuarse a través de la instalación de órganos técnicos subordinados a las Administraciones Regionales de la Municipalidad que ejecutaron un trabajo de aceleración de los trámites, con el objetivo de analizar y desburocratizar los procesos de legalización pendiente.

¹⁷ Más de 5 mil personas se reunieron diversas veces, con lo cual se mostró un poder de articulación inexistente antes de 1964.

tes. Pero en verdad, lo que efectivamente ocurrió fue que este proceso de agilización no era más que una manipulación del Estado con el fin de cooptar a corto plazo los movimientos. Lo que antes se consideraba ilegal y que implicaba básicamente una absoluta falta de mejoras urbanas, quitando al fraccionador la obligación del pago de la urbanización y cargando a los habitantes con impuestos sobre posibles beneficios urbanos, pasa a ser considerado legal. De esta forma, la instalación de instancias burocráticas desempeña la función de desarticular y atomizar el movimiento y dificulta concretamente cualquier tipo de acción organizada y estructurada. Los efectos no tardan en ser sentidos por los líderes de los movimientos, ya que a partir de las amnistías concedidas se establecen diferencias entre los barrios, con lo que desaparece el contenido político conquistado por el movimiento y se dificulta cada vez más una acción colectiva de los pobladores movilizados. El resultado es el fortalecimiento de prácticas populistas y la transformación de muchos barrios de la periferia de la ciudad en potenciales espacios de florecimiento de un clientelismo político del Estado y de políticos del partido del gobierno que muchos ya creían superado.

A partir de la diferenciación interna del movimiento, coexisten situaciones objetivas en conflicto. En algunas regiones donde el nivel de conciencia de los habitantes es más frágil, los colonos y sus líderes son fácilmente cooptados, con lo cual se neutraliza en su totalidad el trabajo ejecutado penosamente. En otros barrios, la acción del Estado fortalece el nivel de politización de los habitantes ya movilizados y crea nuevos espacios autónomos de organización de las clases populares.

IV

Por otro lado, el creciente proceso de *favelización* de la ciudad de São Paulo —al igual que el de la mayoría de las metrópolis brasileñas—, que es producto del flagrante contexto de deterioro salarial y de las crisis de desempleo que se reflejan en una disminución del nivel de reproducción de la fuerza de trabajo, ha creado otro foco de latente conflicto urbano.

De acuerdo con estadísticas de la municipalidad, la población favelada es de alrededor de un millón de habitantes, lo que representa más del 10% de la población del municipio y refleja un aumento de aproximadamente 450% en la última década. Estas cifras reflejan el nivel del deterioro salarial, ya que no nada más las migraciones constituyen el factor generador, por lo menos en el caso de São Paulo, pues la mayor

parte de la población favelada —como es fácilmente comprobable— reside en la ciudad desde hace más de cinco años.¹⁸

La población favelada comenzó a movilizarse para exigir servicios de salubridad, electricidad y, principalmente, la posesión de la tierra. A partir de 1974, fueron cada vez más frecuentes las movilizaciones, a pesar del nivel de desorganización del movimiento, resultado de la atomización de las demandas y de las dificultades objetivas para unificar las luchas. Las favelas se organizaron con el objeto básico de evitar el desalojo y obtuvieron victorias parciales, lo que motivó la articulación de algunos barrios y provocó potenciales espacios de conflicto con el poder público. En diversas oportunidades, los favelados se unieron a los movimientos de lucha de familias no invasoras por mejoras urbanas y juntos conformaron una fuerza significativa. A pesar del nivel de desorganización, muchas favelas obtuvieron agua, luz y un mínimo de urbanización, mientras lo relacionado con la posesión de la tierra se mantuvo un tanto al margen.

Desde 1979, con el crecimiento del movimiento popular, el Estado asumió una posición ofensiva con el objeto de neutralizar las demandas; entre tanto, el alcance y la escala de la resolución propuesta representan poco en relación con la magnitud del problema.

La estrategia de la municipalidad consistió entonces en atender a las demandas de los barrios más distantes y pobres a través de mejoras en el sistema de iluminación pública, lo que implicaba bajos costos y rendía dividendos políticos. Otros esquemas utilizados constituyeron actividades de claro carácter clientelístico y de caza de votos, puesto que fueron desarrolladas en la coyuntura pre-electoral a partir de 1980 y consistían en programas de atención inmediata realizados durante un día en cada favela o en las favelas seleccionadas de acuerdo con su potencial de manipulación y de cooptación de sus líderes.

Sin embargo, esta dinámica de ocupación de terrenos en forma silenciosa, constante e individualizada, se transformó en la ciudad de São Paulo a partir de mediados de 1981, cuando la metrópoli más industrializada del país se convirtió en palco de diversas invasiones colectivas contra tierras urbanas ociosas, con lo cual se modificó la imagen tradicional formada a partir de las ocupaciones de tierras ocurridas hasta la época. De esta manera, la cuestión de la tierra urbana adquirió un lugar preponderante en el escenario de los conflictos sociales urbanos, ya que las soluciones individuales no bastaban.

¹⁸ Este dato desmitifica la idea siempre presente de que los favelados son migrantes recién llegados a la ciudad. El principal factor de *favelización* reside en el constante proceso de empobrecimiento. La mayoría de la población favelada no tiene ingresos superiores a 2.5 salarios mínimos, ya que el 46% de las familias se sitúa en el estrato de entre uno y dos salarios.

Como no existía más tierra disponible para ocupar, gran número de favelas localizadas en la región sur de la ciudad sufrieron un gran crecimiento. Los nuevos habitantes no eran migrantes, sino obreros que vivían en casas o cuartos de alquiler y que con el desempleo creciente no pudieron seguir pagando y no tuvieron otra alternativa que habitar áreas desocupadas en la periferia de la periferia, ya que tampoco les era posible pagar el enganche de un terreno ni inscribirse en las interminables listas de pretendientes de los programas gubernamentales.

Las primeras ocupaciones fueron realizadas por aproximadamente 70 familias, y siguieron otras donde participaron más de 150; estas ocupaciones fueron realizadas en forma silenciosa. Estas invasiones, que ocurrieron después de diversas reuniones realizadas entre las CEB locales y las Asociaciones de Residentes de 27 barrios de la región donde gran número de familias discutió posibles soluciones para sus problemas, despertaron naturalmente el interés y la atención de centenares de familias y culminaron con una ocupación masiva en la cual participaron más de 400 familias.

Así fue ocupada una vasta área en la periferia a fines de agosto de 1981. Los invasores eran, en su mayoría, familias desempleadas que no podían continuar pagando alquileres. De este modo, en la invasión de Villa El Salvador en Perú, la tierra seca, maltratada por la erosión, fue dividida en pequeños lotes de seis por doce metros, para construir dos cuartos pequeños “espacio suficiente para quien nunca tuvo donde vivir”, según dijo un ocupante. Además, como afirmaron algunos habitantes, se necesitaba que fuera alojado el mayor número posible de personas con las mismas dificultades económicas.

La eclosión de las movilizaciones masivas ocurrió algunos días más tarde, cuando más de tres mil personas invadieron un área pública de grandes dimensiones;¹⁹ ellos iniciaron la división de las tierras de la misma forma en que se procede con la apertura de un fraccionamiento, y algunas familias inclusive comenzaron la construcción de sus casas. Pocas horas más tarde, este hecho se hizo público y la policía llegó al lugar del acontecimiento, pero no consiguió detener a ningún invasor o líder organizador de la invasión. Al fin del día, el fraccionamiento estaba estructurado, con lotes de diez por veinticinco metros que ya habían sido delimitados por los ocupantes. La invasión había sido bien organizada y la disposición de seguir ocupando los terrenos era muy grande, ya que los ocupantes estaban convencidos de su derecho a la posesión. Dos días después, no había más tierra para ser ocupada y la inmensa área estaba dividida en casi dos mil lotes. Ya en

¹⁹ El área ocupada pertenece al Instituto de Previsión Social de la Nación y tiene una dimensión aproximada de 30 hectáreas.

este momento el poder público dirigía su atención hacia el desarrollo de estos acontecimientos y de sus posibles consecuencias. El gobierno federal, propietario del área ocupada, solicitó la reintegración del terreno mediante la expulsión de las familias invasoras. En el interín, el intendente de la ciudad, preocupado por fortalecer su imagen política popular, puesto que era un potencial candidato al gobierno del estado por el partido en el poder, intentó encontrar una salida que tuviera un costo menor y abrió la posibilidad de efectuar la compra del área ocupada a través de recursos de la municipalidad; pero esto no se realizó y sus intenciones se desvanecieron rápidamente en virtud de la elevadísima suma solicitada por la institución gubernamental, con lo cual se creó una situación de *impasse*. Pocos días más tarde, los ocupantes de las tierras fueron desalojados y se cumplió la orden judicial con el apoyo de un contingente policial de más de tres mil hombres armados que apenas encontraron menos de 200 de los tres mil invasores iniciales, quienes habían perdido las esperanzas de poder permanecer en el lugar, y que a pesar de su intención inicial de inclusive enfrentarse a las fuerzas policiales, prefirieron retirarse. Los pocos invasores que habían permanecido no ofrecieron ningún tipo de resistencia; así pues, quedó sólo la imagen fotográfica de un formidable contingente policial para desalojar a unos pocos e indefensos ocupantes.

Los diarios hicieron gran énfasis sobre el problema y se hicieron oír diversos sectores de la sociedad; mientras tanto, continuaban ocurriendo otras invasiones en sectores diversos de la ciudad y la rutina invasión-desalojo por medio de la fuerza policial se integró al escenario urbano durante varios meses.

Para el gobierno, las invasiones eran acciones planificadas previamente por personas ajenas que pretendían colocarlo frente a hechos consumados, ya que este tipo de ocupación se contraponía a la legislación existente sobre la posesión, uso y ocupación del suelo y cuestionaba el principio de la propiedad privada. Los partidos de oposición también se manifestaron y fueron acusados de haber incitado a las invasiones con el objeto de perturbar el orden social.

Este hecho se agravó en el momento en que el gobierno criticó la acción de la Iglesia en el campo social, principalmente en cuanto a la cuestión *fundiaría* agraria y urbana. La Iglesia defendía, en primer lugar, la necesidad urgente de humanizar la ciudad,²⁰ pues afirmaba que la situación injusta de la falta de alojamiento adecuado para una gran parte de la población era una consecuencia directa de la estructura económica del país. Asimismo, decía que la única forma de eliminar

²⁰ Según el documento sobre la tierra urbana divulgado por la CNOB (Conferencia Nacional de los Obispos del Brasil).

la situación de injusticia estructural sería posible a través de la creación de nuevos modelos de organización de la ciudad. Para ella, las invasiones eran manifestaciones y acciones compulsivas que la población se veía obligada a tomar para resolver por sus propias manos un problema directamente vinculado con su sobrevivencia en la ciudad.

La Iglesia definía también como prioridad absoluta el derecho natural de habitación, puesto que el acceso a la vivienda debería estar vinculado con el derecho y el deber del trabajo. Por último, afirmaba que la naturaleza de las leyes vigentes era indecuada, principalmente por el hecho de reflejar una visión privatista frente al derecho absoluto, sin ninguna responsabilidad social y legitimando las actividades especulativas.

Las manifestaciones de la sociedad civil enfatizan la necesidad de utilizar los recursos institucionales de representación y participación, o sea, lograr la verdadera ciudadanía de los pobres de la ciudad; esto demuestra que la discusión política de la cuestión urbana es un tema imperativo del cotidiano de los sectores de la sociedad comprometidos con cambios sociales.

Estos hechos demuestran que indudablemente la cuestión de la tierra urbana se ha convertido en un factor de inquietud social y que las recientes invasiones de tierras en la metrópoli más desarrollada de Brasil, a semejanza de lo que ocurre en ciudades de base capitalista pobre, realzan un problema que desde hace mucho tiempo es escamoteado y encubierto por el Estado a través de la adopción de soluciones de carácter precario y provisorio.

Sin duda alguna, las invasiones representan una denuncia contra la desigual política social del gobierno y exigen respuestas que el Estado da calculando cuidadosamente el costo político de cada alternativa.

V

Las características de la respuesta del Estado, la cuestión del control popular y la autonomía de los movimientos populares son temas que emergen a partir de la reflexión sobre el conflicto social urbano en la ciudad de São Paulo y otras metrópolis brasileñas.

La respuesta del Estado se sitúa siempre en un terreno de ambigüedad, donde la posibilidad de reducir el conflicto, dilatando las reivindicaciones, se transforma en un mecanismo de control. En algunos casos, como en el movimiento de fraccionamientos clandestinos, se envuelve a la población en un laberinto de burocracias y se trata de desmo-

vilizar el movimiento a través de artimañas, como la atomización de las demandas; esto se consigue en mayor o menor grado según las propias condiciones del movimiento.

La mayoría de los movimientos más recientes no disponen de una estructura organizativa adecuada y actúan de forma inmediateista y puramente reivindicativa, lo que posibilita una rápida desmovilización una vez resuelto el problema más inmediato, como se puede comprobar principalmente a partir de mediados de 1980.

En otras situaciones, la desmovilización se realiza a través de estrategias de neutralización, como en el caso de los programas de atención inmediata, que se diluyen rápidamente una vez atendidas las mejoras solicitadas. Aunque las invasiones no pueden ser consideradas como acontecimientos totalmente inesperados, tuvieron efectos significativos porque cuestionaron las precariedades del modelo urbano existente y mostraron la necesidad de encontrar soluciones reales y adecuadas para alojar a un número cada vez mayor de familias excluidas de las insuficientes soluciones habitacionales que existen.

Las familias invasoras se encargaron de mostrar los caminos, creando una situación de *impasse* que sólo fue resuelta a través de la adopción de medidas de carácter represivo. Los invasores llegaron hasta el fondo de las raíces de sustentación del sistema económico y político vigente, pues cuestionaron la propiedad privada, con lo cual tomaron inevitable, en un futuro previsible en la legislación del uso de la tierra urbana, la confrontación entre dos perspectivas: el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad.

Por otro lado, en la cuestión de los bienes de consumo colectivo, el Estado, que hasta entonces realizaba inversiones en una escala muy reducida, se siente presionado por las demandas populares y se ve forzado a legitimar las presiones de la población como una forma de contar con su apoyo y su posible cooptación, lo que genera nuevas prácticas y actitudes de relación entre los agentes del Estado y los habitantes. Entre tanto, las continuas injerencias políticas y la constante presencia de prácticas clientelistas como determinantes reales de las reglas de juego existentes han provocado una acentuada desviación de las propuestas iniciales de diversos programas implantados.

La experiencia emanada de los acontecimientos mencionados afirma la posibilidad de autonomía de los movimientos populares, principalmente a partir de la formación de los Consejos, donde la población se manifiesta sobre las demandas que considera prioritarias, así como sobre el carácter de atención y gestión de los bienes conquistados a través de sus luchas. Los Consejos representan una práctica de democracia y de participación desde la base entre habitantes homogéneos, o sea, entre iguales; así, los Consejos se contraponen a las estructuras

tradicionales de las Sociedades de Amigos de Barrios, caracterizadas por su anquilosamiento e incapacidad de movilización.

De esta forma, la cuestión del control popular produce nuevos elementos en la organización de los movimientos, de la misma manera que la elección de representantes de calles y cuadras transforma las viviendas en espacios de participación. Esto representa una modificación cualitativa de los modelos de ciudadanía, en la medida en que las concepciones y prácticas de carácter comunitario determinan y simbolizan una nueva forma de gestión de los asuntos públicos.

Los movimientos populares comienzan a cuestionar la acción del Estado, interfiriendo en la precaria calidad de los servicios públicos con propuestas de fiscalización por parte de los propios interesados: los usuarios, que se concientizan acerca de la importancia de valorarse en cuanto verdaderos destinatarios de los servicios.

A esto se contraponen una redefinición de las prácticas populistas, las que a pesar del desgaste de las estructuras tradicionales, continúan siendo utilizadas y transforman los espacios conquistados por los movimientos en blancos fáciles de ser neutralizados cuando no hay el apoyo de un cierto nivel de organización, conciencia e identidad. Además, es cada vez más necesario para los movimientos abrir espacios reales de negociación en contraste con una concepción de enfrentamiento, muchas veces dominante en el interior de los movimientos populares, ya que en algunas experiencias donde se ha efectuado la negociación, se pudo conquistar un espacio de representación y el reconocimiento por parte del Estado.

Finalmente, se debe hacer explícito que en el nivel de movilización existente en una metrópoli como São Paulo, estas experiencias deben ser relativizadas ya que su alcance es bastante limitado; en cambio, su potencial de ampliación es enorme en la medida en que el movimiento popular consiga conquistar espacios reales de representación, con lo cual se crearían condiciones verdaderas de cambio en la situación de ciudadanía de los integrantes del movimiento.

Bibliografía

- Jacobi, P. y E. Nunes: (1982), “Movimentos populares urbanos, poder local e democracia” en *Cidade, povo e poder*, CEDEC.
- Moisés, J. A.: (1979), “Contradições urbanas, Estado e movimento sociais” en *Revista de Cultura Política*, núm. 1, CEDEC.
- Santos, W. G.: (1979), *Cidadania e Justiça Social*, Río de Janeiro, Ed. Campus.