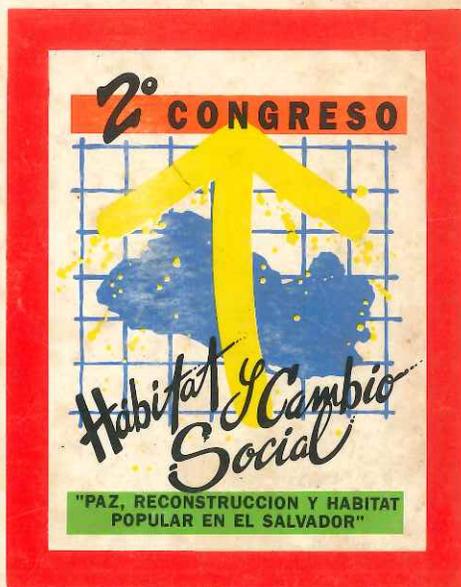




# Hábitat y Cambio Social

r. zamora  
m. lungo/e. maricato  
h. herzer/s. de liévano  
l. sol/p. caetano da silva  
m. lombardi/s. ruíz/n. morales  
n. clichevsky/m. schteingart  
g. riofrío/l. caballero  
e. ortíz/l. cansino  
m.c. echeverría/c. barrios



libros de **FUNDASAL**

***A.3. Movimientos urbanos y  
construcción de la izquierda  
democrática  
La gestión de Sao Paulo  
Erminia Maricato***

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo no pretende tratar académicamente el tema en cuestión. Las ideas que aquí se desarrollan en forma genérica, se basan principalmente en nuestra militancia en los movimientos populares urbanos en Brasil desde 1975 y desde la fundación del Partido de los Trabajadores en 1979. Varios estudios también enriquecerán esta exposición, especialmente el libro de Eder Sader, "Cuando nuevos personajes entran en escena" -Paz y Tierra, Río de Janeiro, 1988. Una vasta producción de textos de parte de las organizaciones no gubernamentales han alimentado partidarios que frecuentemente asumen posturas elitistas de sectores académicos en Brasil. Las áreas de ingeniería y arquitectura de las universidades brasileñas están influenciadas sin duda, por este hecho. Muchos de los elementos de los que se ha echado mano para este trabajo no se citan, pues constituyen documentos (folletos, resúmenes, copias de originales) de autoría colectiva.

Los llamados movimientos urbanos han contribuido decisivamente en el avanzar político de las fuerzas de izquierda, en los últimos 15 años, en Brasil. Desde 1975 a 1990, el escenario político brasileño pasó de la vigencia de la dictadura militar a la apertura democrática, asumiendo un panorama donde están presentes un partido de izquierda, con fuerte composición popular de masa, el Partido de los Trabajadores y una central obrera, la Central Unica de los Trabajadores. Con la creación del Partido de los Trabajadores en 1979, se inicia una nueva fase en la vida política brasileña. Hay un gran cambio en las estrategias de lucha asumida por las fuerzas de izquierda, derrotadas en 1964 y 1968 y en la década de los 80s.

Entre los límites de este cambio están las

derrotas del gobierno dictatorial en las elecciones de 1974 y 1978, el surgimiento del movimiento obrero culminando en las grandes huelgas de los obreros metalúrgicos de San Bernardo del Campo en 1979 y 1980 y el surgimiento de los movimientos populares rurales y urbanos a partir de 1975.

En el campo surge en todo el país, el movimiento de los sin-tierra que lucha por la posesión de la tierra, ocupando terrenos ociosos y construyendo sindicatos rurales. La violencia que acompaña la trayectoria de lucha en el campo puede medirse por el número de muertes de líderes campesinos, sindicalistas, abogados de sindicatos rurales o sacerdotes y agentes de pastoral comprometidos con esta lucha.

Desde 1985 a 1990 fueron asesinadas 669 personas que militaban en los movimientos de los sin-tierra. Solamente en el primer semestre de 1991, 11 personas fueron asesinadas.

El sindicalista Chico Mendes, asesinado en diciembre de 1988, fue, sin lugar a dudas, la víctima más conocida entre todas aquellas que tuvieron el mismo destino, debido a su actuación como ambientalista reconocido internacionalmente.

En el universo urbano aparece el pionero, Movimiento contra el Costo de la Vida, en 1975; después del cual muchos otros se sucedieron en la escena política. Los pasos iniciales de estos movimientos urbanos fueron marcados por las dificultades encontradas por la represión abierta promovida desde el gobierno dictatorial, hasta dificultades provenientes de la falta de locales para las reuniones en las periferias urbanas. Movimiento de Salud, Clubes de Madres, Movimientos de Pobladores de Asentamientos Clandestinos, Movimientos de Transporte

Público, Movimientos de Pobladores de Favelas, formaron una extensa red de reuniones en las periferias pobres de las grandes ciudades brasileñas.

La presencia militante más destacada, y tal vez más influyente, que está presente en la raíz del nuevo sindicalismo urbano y rural y en los movimientos urbanos, es, sin duda, el sector de la Iglesia Católica que asumió la Teología de la Liberación a partir del encuentro latinoamericano realizado en Medellín, Colombia, en 1972. Los intelectuales de izquierda, sobrevivientes del período de la guerrilla rural y urbana que se unieron a una militancia junto a la masa pobladora de los barrios pobres urbanos convivieron con la fuerte presencia de sacerdotes y monjas, en las actividades que tenían como sede las iglesias o casas parroquiales, en la primera fase de esos movimientos, cuando la represión política del gobierno militar era todavía bastante ostensible.

La profunda autonomía que estos movimientos presentan en sus inicios en relación al espacio institucional, fue rota únicamente por la presencia de la Iglesia Católica. Aún en los barrios donde no existía el espacio físico para las reuniones, los edificios de las escuelas públicas no eran identificados como locales propios para reuniones, que en ese caso, se realizaban en los diminutos cuartos de las residencias o al aire libre. El edificio escolar era visto como un área extraña al sector popular. Aquello que era del Estado, venía señalado como algo extraño y sospechoso. Esos movimientos urbanos se formaron **contra el Estado** como bien señala Chico de Oliveira. Esa búsqueda decidida de autonomía en relación a lo institucional, presente en la mayor parte de los movimientos populares, es fuente de contradicción que marca hoy la difícil relación entre los gobiernos petistas (Partido de los

Trabajadores, PT), el partido y su militancia.

El movimiento obrero y campesino tiene la referencia de los marcos institucionales en la legislación sindical, pero los movimientos urbanos están profundamente influenciados por la **diversidad** de reivindicaciones, de formas de organización, de estrategias de acción, etc. Por ello, y por otros muchos motivos que no van a abordarse en este trabajo, los primeros avanzaron más, a nivel de su organización política nacional, de lo que avanzaron los movimientos urbanos cuya unidad está débilmente amarrada por la plataforma de la Reforma Urbana. (Ver Maricato proceedings BISS, México, 1988).

## LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA TOMA UN NUEVO RUMBO

Como revelan innumerables estudios académicos, los movimientos de barrio que se desarrollaron durante los años, 40, 50 y 60, conocidos por las entidades generalmente denominadas Sociedad de Amigos de Barrios, tuvieron un carácter conservador, basado en la práctica del cambio del voto por la reivindicación: asfalto, alumbrado público, transporte, etc.

¿Cómo explicar los cambios que llevaron a los movimientos urbanos a una nueva configuración? ¿Por qué los nuevos movimientos, las reivindicaciones van más allá de la necesidad inmediata incorporando a éstas los valores de cambio social? ¿Por qué los nuevos movimientos señalan en su discurso la defensa de la autonomía y la construcción de un poder popular?

Es preciso reconocer la persistencia de entidades de tipo conservador hasta nuestros días. Evidentemente los movimientos de nuevo corte no son únicos y tal vez ni siquiera hegemónicos en la mayor parte de las

ciudades brasileñas, sin embargo su proliferación es notable durante la década de los 80s; igualmente se producen organizaciones no gubernamentales o religiosas que les dan su apoyo. Gran parte de ellas se mantienen con recursos provenientes del exterior, de entidades religiosas o políticas. Podemos citar las principales:

- CPT- Comisión Pastoral de la Tierra
- Cáritas de Brasil
- Fundación Samuel
- MNDH - Movimiento Nacional de los Derechos Humanos
- CESE - Coordinadora Ecueménica de Servicios
- DIEESE - Departamento Intersindical
- MST - Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin-Tierra
- Unión de los Movimientos de Pobladores
- CIMI - Coordinadora Nacional de los Movimientos de Pobladores
- ANSUR - Asociación Nacional del Suelo Urbano
- FASE - Federación de los Organos para la Asistencia Social y Educacional
- MDF - Movimiento de Defensa de Tugurios

Un análisis de corte marxista ortodoxo nos llevaría a buscar explicaciones en las "determinaciones histórico-estructurales" de la sociedad brasileña, o en las "contradicciones presentes en la producción del espacio urbano", como ya han dicho numerosos y buenos estudios (1). Eder Sader, en su tesis de doctorado (SADER, USP, 1988) busca explorar otro camino, aquel que presupone un espacio de indeterminación y subjetividad. El

(1) Podemos citar entre otros el libro "Contradicciones Urbanas y Movimientos Sociales" de J. A. MISES y otros. Editorial Paz y Tierra. Sao Paulo, 1977.

camino de los nuevos movimientos sociales (Sader se refiere a los movimientos sindicales populares urbanos y rurales) tiene como motor la búsqueda de la identidad de sus participantes, que incluye la creación de una nueva subjetividad y una nueva simbología.

La necesidad social, la carencia de bienes y servicios como vivienda, salud, transporte y educación no explican exactamente la forma y el contenido asumidos por esos movimientos e incluso ni siquiera su pura y simple existencia. Multitudes viven en situación de privaciones sin expresar inconformismo, en lugares contiguos a aquellos en los que existen movimientos organizados. La acción de los militantes de izquierda religiosos o laicos, encontró terreno fértil en esa población migratoria, desenraizada, desconectada de sus valores culturales, de sus costumbres y de su forma de vivir anterior. Sao Paulo, metrópoli, por ejemplo, pasó de tener aproximadamente 1,500,000 habitantes en 1940, a 17,500,000 en 1990. Las restantes ciudades brasileñas presentan también en menor escala un crecimiento urbano excepcional: Río de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Goiania, Manaus, etc. Durante la década de los 70, el 31.7% de la población brasileña se desplazó del lugar de donde vivía o trabajaba. Durante la década de los 80 esa proporción se eleva al 36.6%, haciendo un total de 40,000,000 de habitantes aproximadamente que cambiaron de Municipio o de Estado. Se trata principalmente de pobladores rurales camino a la ciudad, expulsados por la mecanización del campo (región sur), por el avanzar del latifundio (región nordeste), por la agroindustria (región sudeste y este) o atraídos por las nuevas fuentes de expansión de la exploración de minas, maderas y grandes obras (norte y centroeste). Durante la década de los 70 el 43.8% de la población migratoria (11,000,000 de personas) se dirigió hacia las 9

áreas metropolitanas de Brasil. Solamente en la Región Metropolitana de Sao Paulo, ingresaron 2,765,000 personas en esta década. La urbanización acelerada tiene muchos aspectos negativos que ya han sido tratados en un sinnúmero de trabajos académicos: sea debido al proceso de urbanización anárquico, segregacionista y excluyente, sea por los aspectos culturales (1). Pero a partir de la participación política la urbanización puede verse bajo otro prisma. Ello significa el rompimiento de los campesinos con las relaciones colonialistas que les mantenían esclavizados en el nordeste o en el interior de Minas y Bahía. En la ciudad, esa población procura reconstruir una identidad que fue violentamente agredida por el cambio. En ese medio, proliferan las religiones pentecostales (que crecen vigorosamente en el Brasil urbano), la violencia del crimen organizado, la adaptación de los ritmos extranjeros en las discotecas de la periferia de las ciudades, nuevos comportamientos de reproducción humana (cae vertiginosamente la tasa de natalidad) y hay espacio también para la propagación de los valores de convivencia, de solidaridad, de igualdad social, en fin de dignidad humana a partir de las necesidades concretas de adaptación a la vida de la ciudad (2).

Lo que pretendemos enfatizar aquí es el relativamente poco peso de la memoria, de las raíces, de la historia de esa población en la

---

(1) Además de los trabajos académicos que tratan de urbanización de América Latina (CASTELLS, M. (org.) Imperialismo y Urbanización en América Latina, Barcelona, G. Gillei, 1973. Ver textos de la Iglesia Católica como por ejemplo CEM Migraciones en Brasil, Sao Paulo, Ediciones Paulinas, 1986.

(2) Ver al respecto la revista TRAVESSIA que trata de diversos temas teniendo la migración como eje central de enfoque. Centro de Estudios Migratorios - CEM - Sao Paulo.

construcción de su presente y de su futuro. Y si de un lado esa condición preparó el terreno para el surgimiento de las movilizaciones y organizaciones populares, por otro lado, la creación de entidades como el Partido de los Trabajadores (PT) y la Central Unica de los Trabajadores (CUT) (hacia la cual convergieron la mayor parte de los militantes históricos de izquierda, los religiosos de la Teología de la Liberación y los nuevos líderes populares), fue fundamental en el proceso.

La lucha por el espacio institucional fue el camino emprendido por los líderes de izquierda en Brasil (en los años 80), después del fracaso de los intentos de las revoluciones socialistas, a través de la lucha armada en las décadas anteriores. El rápido crecimiento del Partido de los Trabajadores lo llevó a ganar 36 prefecturas municipales en 1988, para lo cual el partido ciertamente no estaba preparado ni en lo que se refiere a profesionales con experiencia, ni con programas políticos de administración pública, además de que la correlación de fuerzas era bastante desigual particularmente porque los medios de comunicación en Brasil están fuertemente monopolizados por sectores conservadores.

Es prematuro hacer análisis sobre la evolución de este marco de acción del Partido de los Trabajadores en los espacios institucionales y sobre la relación entre los sectores populares, los gobiernos petistas y el partido. Sin duda podemos admitir que la dificultad ha sido grande, no sólo debido a la unidad de los sectores conservadores contra los gobiernos municipales petistas, particularmente en la ciudad de Sao Paulo, sino especialmente por la inexperiencia en lo que se refiere a la acción en los espacios institucionales, principalmente en relación a la maquinaria administrativa municipal, construidas bajo décadas de autoritarismo, corrupción y favoritismos y privilegios, con su

correspondiente estructura jurídica y cuerpo de funcionarios.

Vamos a hacer ahora un breve relato de los avances que el Gobierno de Sao Paulo ha realizado en las áreas de vivienda y desarrollo urbano, no sin antes llamar la atención sobre una notable contradicción. Durante los años 80, mientras se da un avance político en el país en el sentido de apertura democrática, hay también un concomitante empeoramiento en la calidad de vida. Los datos sobre la distribución de la renta, muestran que la renta se concentró aun más en el país, ampliándose y profundizándose la situación de miseria.

El gran desafío del gobierno petista está en encarar Sao Paulo con todas las deficiencias acumuladas durante décadas de crecimiento vertiginoso. Las gestiones anteriores gobernaron prácticamente para el 30% de la población de la ciudad, las cuales están bajo la vigencia de las leyes que regulan el uso del suelo y las construcciones. Al encarar la ciudad real y no la ciudad idealizada por las élites, el Partido de los Trabajadores enfrenta un problema mayor de lo que es su capacidad de respuesta. En el período de tiempo de una gestión (4 años), es preciso al menos señalar alternativas posibles de una nueva forma de gobernar.

La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano optó por revisar toda la legislación tratando de volverla más realista, menos detallista y burocrática, intentando contribuir con esto a la disminución de la ilegalidad en las construcciones mejorando su patrón real y disminuyendo también la corrupción que se alimenta de una legislación absurdamente exigente para los esquemas de la ciudad concreta tal como ella se ha producido. La política habitacional, prevista en el proyecto del nuevo Plano Director, busca recuperar áreas ocupadas ilegalmente por la población

pobre y garantizar tierra para la ejecución de programas de vivienda popular a través del establecimiento de las Zonas Especiales de Interés Social.

## LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO DEL GOBIERNO DE SAO PAULO - CONSTRUYENDO ESPACIOS DEMOCRÁTICOS

En el campo de la vivienda el cuadro es bastante dramático. Sao Paulo tiene aproximadamente 800,000 personas viviendo en favelas y 3 millones viviendo en mesones, en condiciones precarias de higiene y alto hacinamiento. Más de 2 millones de personas viven en lotificaciones ilegales que no cuentan con infraestructura urbana.

Ante ese cuadro, y ante la imposibilidad de la administración municipal por resolverlo o siquiera minimizarlo sin una gran cantidad de recursos, hasta su propia erradicación, el Gobierno del PT optó por invertir en dos prioridades en el área habitacional: 1) trasladar habitantes situados en áreas sujetas a alto riesgo (deslaves y avalanchas); 2) fortalecer los movimientos organizativos en vistas a su reproducción.

En el primer caso estamos frente a una población que está situada en el límite de la extrema miseria. Población que construyó sus champas en lugares sujetos a deslaves o veredas de las desembocaduras que funcionan en Sao Paulo como canales de desagüe doméstico. Estamos frente al lumpen en el primer caso y con la población pobre politizada en el segundo. La diferencia en la potencialidad de la inversión es alarmante. Aproximadamente el 10% de las familias situadas en champas construidas en área de riesgo venden sus casas en los primeros 3

(tres) meses al ser transferidas a viviendas seguras. Son pobladores desempleados o trabajadores eventuales que venden las casas para poder comer y acaban volviendo a sus favelas, muchas veces a las mismas áreas de peligro, como ya lo ha constatado nuestra experiencia.

En el caso de los movimientos organizados, la Secretaría hizo un convenio con una organización popular con miras al traslado de recursos para la construcción de un proyecto previamente aprobado y presentado por los pobladores. La gestión de recursos y la construcción la hace la organización popular que recibe el financiamiento diferenciadamente, según cada etapa de la obra concluida. El financiamiento permite pagar asistencia técnica (en general arquitectos o ingenieros militantes) y un porcentaje de la mano-de-obra. La mayor parte de la mano-de-obra está constituida por los futuros habitantes que construyen siguiendo sus propias reglas en la división del trabajo.

El costo de las casitas, la calidad y productividad han sido excepcionales. En las construcciones por autogestión se han construido casas de 62 m<sup>2</sup> por un valor de US\$ 6,000, siendo la calidad muy buena.

La economía no se da apenas en la mano-de-obra sino, más bien, en su administración y en las compras de los materiales de construcción hecha por la asociación y en la ausencia de desperdicios de materiales.

Este hecho constituye un indicio grave de la situación de la construcción civil en Brasil (desperdicio, corrupción, improductividad, etc.) ya que la comparación entre los conjuntos habitacionales construidos por autogestión representan innumerables ventajas de costo, calidad del producto y productividad sobre los

conjuntos construidos por empresarios contratados por el Gobierno. Un análisis más riguroso podrá hacerse posteriormente cuando concluyan las primeras experiencias que hoy están en realización.

El número de casitas construidas por autogestión es muy pequeño (6,000 unidades) sin embargo, interesa en este caso sembrar una semilla de autogestión popular que pueda reproducirse y un referencial para balancear los precios de la construcción civil. (Otras 30,000 unidades se están construyendo por vías tradicionales en conjuntos habitacionales de tipo fordista).

Siguiendo esta línea de fortalecer las organizaciones populares, la Secretaría tiene un programa de urbanización de tugurios con miras a extender la red de agua y desagües, además de pavimentar las calles de 91 favelas, alcanzando las 45,600 personas, y contando con la participación de la población de las favelas en la discusión de los proyectos y obras.

Un convenio con entidades civiles (Universidades, Iglesias, Derechos Humanos, etc.) permite a la Secretaría trasladar recursos para que haya una asesoría jurídica gratuita para los habitantes que no pueden contratar abogados. De esta forma, en vez de dar asistencia jurídica vía apoyo del Estado, la Secretaría pretende fortalecer las organizaciones no gubernamentales y la descentralización de su acción.

Estos y otros programas dieron ya los resultados políticos esperados a través de dos de los mayores proyectos de ley que se desarrollaron en Sao Paulo: el Concejo Municipal de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de la Vivienda Popular. El primero, mira a la creación de un consejo escogido a través del voto secreto que acompaña y

fiscaliza la política habitacional del municipio. Su estatuto fue discutido con 80 entidades civiles. El segundo proyecto, mira instituir, a nivel federal, la política que se ha practicado en el Municipio de Sao Paulo, o sea la constitución de financiamiento para la administración de la propia población de baja renta. Este proyecto es iniciativa de los movimientos populares y será presentado en la Cámara Federal, siguiendo la exigencia constitucional, por 800,000 electores de todo Brasil. Actualmente el proyecto está

circulando por todo el país para recoger firmas. La política habitacional del Municipio de Sao Paulo no mira simplemente a la construcción de casas, sino también a los avances políticos que apunten hacia la transformación del Estado y de la sociedad en la práctica cotidiana, rumbo a la conquista de mejores condiciones de vida con democracia y fortalecimiento de la sociedad civil.