

00484
25
20j-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES (FCP y S)

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA POPULAR EN BRASIL
(1979 - 1989)
SUS IMPACTOS SOCIALES Y POLITICOS
EN LA CIUDAD DE FORTALEZA**

T E S I S
QUE SE PRESENTA
PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A
ELZA MARIA MONTENEGRO FRANCO

ASESOR: PROF. SEVERO DE ALBUQUERQUE SALLES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PRINCIPAIS SIGLAS UTILIZADAS.

ACL	Associação Comunitária do Lagamar.
AGB	Associação dos Geógrafos do Brasil.
AUMEF	Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza.
CAEN	Curso de Mestrado em Economia.
CARITAS	Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza.
CBEs	Comunidades Eclesiais de Base.
CEF	Caixa Econômica Nacional.
CESH	Carteira de Erradicação da Submoradia.
CETREDE	Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional.
CGT	Central Geral dos Trabalhadores.
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
COHAB-CE	Companhia de Habitação do Estado do Ceará.
COPAG	Coordenação das Organizações do Parque Genibaú.
CUT	Central Única dos Trabalhadores.
DCE	Diretório Central dos Estudantes.
DN	Diário do Nordeste.
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
FBFF	Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro e Estatística.
FGV	Fundação Getúlio Vargas.
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos.
FSSF	Fundação do Serviço Social de Fortaleza.
FT	Força de Trabalho.
FUNDHAP'S	Fundos Estaduais de Habitação Popular.
FUNSESC	Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará.
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste
GRT/SFH	Grupo de Trabalho de Reestruturação do Sistema Financeiro.
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil.
INOCOOP	Instituto Nacional de Obras Cooperativas.
JORNADA	Jornada de Luta Contra a Fome.
LBA	Legião Brasileira de Assistência.
MDB	Movimento Democrático Brasileiro.
MDU	Ministério de Desenvolvimento Urbano.
MR-8	Movimento Revolucionário 8 de Outubro.
PCB	Partido Comunista Brasileiro.
PC do B	Partido Comunista do Brasil.
PDS	Partido Democrático Social.
PDT	Partido Democrático Trabalhista.
PEA	População Economicamente Ativa.
PFL	Partido da Frente Liberal.
PLANDIRF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza.
PLANED	Plano Estatal de Desenvolvimento.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza.

FNL	Programa Nacional do Leite.
PLANAP	Plano Nacional de Habitação Popular.
PRC	Partido Revolucionário Comunista.
PRN	Partido da Reconstrução Nacional.
PRO	Partido Revolucionário Comunista.
PROAFA	Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza.
PROMORAR	Programa de Erradicação da Submoradia.
PROFILURB	Plano Nacional de Habitação Popular.
PSB	Partido Socialista Brasileiro.
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira.
PT	Partido dos Trabalhadores.
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S/A.
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza.
SAS	Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará.
SDU	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária.
SFH	Sistema Financeiro da Habitação.
SINE	Sistema Nacional de Emprego.
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.
UFC	Universidade Federal do Ceará.
UNB	Universidade de Brasília.
UFPB	Universidade Federal da Paraíba.
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco.
USP	Universidade de São Paulo.
UNIÃO	União das Comunidades da Grande Fortaleza.

I N D I C E

CAPITULO I:

INTRODUCCION.....	1
1. Presentación del trabajo y trayectoria metodológica	1
2. La naturaleza de las informaciones y los procedimientos técnico-operativos.....	10

CAPITULO II:

LA COYUNTURA BRASILEÑA (1979-1989): LA CUESTION DEMOCRATICA, LAS POLITICAS SOCIALES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS.....	15
1. Los paradigmas de la democracia en la sociedad brasileña	21
2. Las políticas sociales: espacios contradictorios de dominación y legitimidad.....	46
3. Los movimientos sociales urbanos.....	61
3.1 La producción sociológica: algunas matrices explicativas.....	61
3.2 Los movimientos sociales urbanos: un espacio de lucha.....	75

CAPITULO III:

POLITICAS DE VIVIENDA POPULAR DEL GOBIERNO FEDERAL: CAMINOS Y (DES)CAMINOS	90
1. El Banco Nacional de la Habitación (BNH): discurso y práctica.....	92
2. Repensando la cuestión de la vivienda popular: el Programa de Erradicación de la Subhabitación (PROMORAR).....	128
3. "Ahora Gobierno y Comunidad Juntos": el Programa Nacional de Mutiroes Habitacionales	141

CAPITULO IV:

LA CIUDAD DE FORTALEZA: ESCENARIO DE ANALISIS.....	160
1. La metrópoli cearense: aspectos socioeconómicos...	162
2. La búsqueda de un lugar donde vivir: las favelas y las ocupaciones de tierra.....	179
3. Los movimientos sociales urbanos, los partidos, la iglesia Católica y otros actores sociales.....	199

CAPITULO V:

LOS PROGRAMAS FEDERALES DE VIVIENDA POPULAR EN LA CIUDAD DE FORTALEZA.....	224
1. El Programa de Erradicación de la Subhabitación (PROMORAR)	224
1.1 El contenido del discurso oficial	229
1.2 Los conjuntos habitacionales: distintas realidades	237
1.3 La dinámica del proceso de erradicación de las favelas.....	249
1.3.1 Las múltiples expectativas frente al cambio.....	250
1.3.2 La concepción de participación: diferentes imágenes.....	261
1.3.3 El matiz clientelista del Programa	270
1.4 La dinámica social imponiendo otra lógica.....	280
2. El Programa Nacional de Mutiroses Habitacionales.....	295
2.1 Los puntos y contrapuntos del programa.....	295
2.2 La dinámica de los gobiernos estatal y distintos despliegues.....	301
2.2.1 La dinámica del gobierno estatal.....	301
2.2.2 La dinámica del gobierno municipal.....	306
2.3 La constitución de las Sociedades Comunitarias Habitacionales (SCHs) y la cuestión de la autonomía.....	313
2.4 La gestión del programa: aspectos de su dinámica.....	325
2.4.1 Algunos límites y contradicciones.....	325
2.4.2 Los proyectos: paradigmas de afirmación y negación.....	332
2.4.3 Además de las contradicciones los procesos de aprendizaje.....	339
CONSIDERACIONES FINALES	351
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	362
ANEXOS.....	371

SUMMARY

The main purpose of this investigation is to analyze the issue of popular housing in Brazil, based on two federal government programs, developed from 1979 to 1989: the Habitat Housing Eradication Program (PROMORAR) and the Self-Built Housing National Program. In addition to situate them at general levels, the study focuses Fortaleza city as the stage where the analysis of these programs is done, as well as its repercussions, from the social-political view.

Here, social reality is analyzed by means of its macro and micro dimensions taken together, through analytical oscillations which try to oppose one another and to surpass the poor dimension which characterizes both dichotomic positions. Thus, there is a concern to locate popular housing programs within the Brazilian society environment, trying to understand from the occasional dynamics the myriad of explanatory factors which have an influence on transformations and redefinitions of public policies.

In addition to the matters related to the programs purposes and contents, expressed by public speeches, it contains a fundamental concern about the daily space, where popular housing policies present both progresses and retrogressions related to the democratic process.

Nevertheless, many social actors interact in the process and built public and private relations for the development of popular housing programs in Fortaleza city: **favelados**, leaders, quarter organizations, government officers and employees, Catholic

Church representatives, etc.

For that reason, there is an attempt to emphasize quantitative methodology, making use of a large field research, to understand the multiple concerns underlying the relations among the social actors involved in that process.

Many "open windows" in this work show that, besides the control and acceptance process over barrios movements, learning processes arise from it, and they go through the State and quarter movement relations. There is a myriad of contractory and conflicting sides in the development of the programs in addition to the building of houses the situation involves such a dynamics which can contribute effectively to the raising of a formal, true, political and social democracy.

V.B.
for the part
Severo Sadler
(author)

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo central analizar la cuestión de la vivienda popular en Brasil a partir de dos programas del gobierno federal desarrollados en el periodo 1979-1989: el Programa de Erradicación de la Subhabitación (PROMORAR) y el Programa Nacional de los Mutiroses Habitacionales. Además de los niveles de contextualización general, la ciudad de Fortaleza constituye el escenario en el cual se hace el análisis de estos programas y sus repercusiones desde el punto de vista socio-político.

Las dimensiones macro y micro de la realidad social son trabajadas conjuntamente a través de los vaivenes analíticos que buscan contraponerse y superar la dimensión estéril que caracteriza las dos posturas dicotomizadas. Existe por lo tanto la preocupación de ubicar los programas de vivienda popular en el contexto de la realidad brasileña en el sentido de aprehender en las dinámicas coyunturales los innumerables factores explicativos que influyen los cambios y las redefiniciones de estas políticas públicas.

Además de los aspectos relacionados con los objetivos y contenidos de los programas expresados a través de los discursos oficiales, hay una preocupación esencial con el espacio de lo cotidiano donde las políticas de vivienda popular presentan avances y retrocesos en términos del proceso democrático.

Sin embargo las relaciones entre lo público y lo privado en la implementación de los programas de vivienda popular en la

ciudad de Fortaleza están mediatizadas a través de los múltiples actores sociales que interactúan en el proceso: los favelados, los líderes, las organizaciones barriales, los funcionarios y empleados de los gobiernos, representantes de la Iglesia Católica, etc.

De ahí el intento por privilegiar la metodología cualitativa, utilizando un amplio trabajo de campo que nos permita aprehender los múltiples intereses que subyacen a las relaciones entre los actores sociales involucrados en el proceso.

Las numerosas "ventanas abiertas" en este trabajo demarcan que, además de los procesos de control y cooptación de los líderes del movimiento popular, emergen procesos de aprendizaje que recorren la relación Estado-movimiento barrial. En la implementación de los programas existe una multiplicidad de facetas contradictorias y conflictivas donde, además de la construcción de las viviendas, hay una dinámica que puede contribuir al avance de una democracia formal y real, política y social.

V.B.
Instituto
Suero Saldes
(asesor)

CAPITULO I:

INTRODUCCION

1. PRESENTACION DEL TRABAJO Y TRAYECTORIA METODOLOGICA

Una cosa es hablar de una realidad distante y vivida por generaciones pasadas. Otra cosa es reflexionar sobre una experiencia vivida por nosotros. La cercanía en el tiempo y en el espacio agrega sentimiento a la dinámica del trabajo en el que, además de los paradigmas teórico-conceptuales, están también presentes la pasión y el deseo de conocer, construir y desvendar esta realidad social que es desafiante.

El saber aquí elaborado está al servicio de los grupos sociales que diariamente enfrentan desafíos en la búsqueda de transformar en realidad el "sueño de la casa-propia".

El techo, la vivienda, cualquiera que sea el nombre, encarna para el ser humano significados múltiples: es un abrigo, un lugar de intimidad, de seguridad (psicológica y económica), es un rincón sólo de uno y de los suyos, donde se puede descansar la cabeza y el cuerpo fatigado. Todavía son muchos los que aún insisten en buscar en la ciudad "hostil" un lugar para vivir y seguir la marcha, la peregrinación de quien muchas veces ya fue expulsado del campo, del barraco...

Sin embargo, la marcha de esta gente está cargada de

esperanza, de los anhelos propios de los aventureros, los poseídos, los despojados. De la gente que es capaz de meterse a fondo en un proyecto que anuncia la realización de su "sueño", sin medir sus propias fuerzas y los sacrificios inherentes.

Nuestro interés por la temática estudiada no está demarcado por el tiempo histórico de la elaboración de este trabajo de tesis. Durante siete años (1981-1987) participamos en diversos estudios y trabajos en el área urbana de Fortaleza y otras ciudades del Estado de Ceará, a través de la Pastoral Urbana, desarrollada por la Iglesia Católica.

En el año de 1985, tuvimos oportunidad de asesorar la elaboración e implementación de un proyecto de educación popular destinado a las organizaciones vecinales, bajo la coordinación de la Federación de Asociaciones de Barrios y Favelas de Fortaleza (FBFF). Nuestro propio quehacer académico en el área urbana - cursos, investigación y extensión-, nos ha llevado a reflexionar, estudiar y vivir la problemática urbana. Todo esto contribuyó a que nos introdujéramos en la problematización de las relaciones sociales en el contexto urbano, parte de la cual es presentada y analizada en este trabajo.

Las inquietudes fueron profundizadas cuando realizamos una investigación en el período de 1988-89, con un grupo de estudiosos, y cuyos resultados se publicaron en el libro titulado "A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais".

A través de este proceso acumulativo de conocimiento, las

dimensiones teóricas y prácticas que se entrecruzaron hicieron brotar numerosos cuestionamientos frente a las evidencias e indeterminaciones.

Hablar de habitación popular en Brasil es también reflexionar sobre la democracia, sobre los resultados del crecimiento económico que transformó a Brasil en una nación dinámica y moderna pero que no provocó cambios sustantivos en el ejercicio del poder ni en el sistema de decisión, cuya centralización política y económica y la exclusión social y cultural limitan profundamente la construcción de la ciudadanía.

La cuestión de la vivienda popular se destaca en este escenario más general como una temática que encierra una compleja red. Las luchas por la vivienda, y por ende por la posesión y/o propiedad de la tierra, han dado un salto cualitativo, enmarcan una transición de aquellas reivindicaciones puntuales por agua, energía, pavimento etc., que caracterizaban las demandas populares a finales de los años 70 y principios de los 80.

Al emprender la lucha por la vivienda, las organizaciones subrayan la noción de un derecho que les ha sido negado; a través de diferentes y ingeniosas acciones colectivas explicitan ante el conjunto de la sociedad el deterioro de los ingresos y de las condiciones de vida, así como los límites y las contradicciones de la acción del Estado en el campo de la habitación popular. La lógica de esta acción a lo largo del tiempo estuvo sobre todo basada en criterios donde el retorno de los recursos financieros "hablaba" más fuerte que las necesidades sociales de aquellos

"excluidos del mercado capitalista de la vivienda.

Cerrar los ojos y tapan los oídos frente a esta realidad podría traer al Estado consecuencias políticas no deseadas en el proceso de democratización, enmarcado por una transición "controlada".

Dictados por estas circunstancias, el gobierno federal se ve obligado a redefinir su política de vivienda de interés social. A fines de los años 70, en 1979, el BNH creó el Programa de Erradicación de las Subhabitaciones (PROMORAR) y en 1987 surgió el Programa Nacional de Mutiroes Habitacionales, implementado por la Secretaría Especial de Acción Social (SEAC) de la presidencia de la República, en el marco de la Nueva República. Estos programas, en sus diferentes matices, se proponían desarrollar proyectos de vivienda dirigidos a las familias que vivían en las favelas o áreas de ocupación. Tal determinación abrió espacio para que, además de construir viviendas, se fueran también construyendo mecanismos interactivos, los cuales generaron espacios contradictorios y conflictivos entre el gobierno y los movimientos y organizaciones barriales.

Fue en base a estas reflexiones que demarcamos como objeto de estudio la vivienda popular en Brasil (1979-89), enfocando en la ciudad de Fortaleza los impactos sociales y políticos de la implementación de los programas PROMORAR y Mutirao Habitacional.

A partir de esta delimitación epistemológica y social, la problematización en torno al objeto de estudio pretende ser un

punto entre la realidad y el trabajo científico donde a la producción de conocimiento se agregan principios y se señalan relevancias presentes en la relación sujeto-objeto de investigación.

El eje de este trabajo consiste en la profundización de las múltiples y variadas redes de relaciones establecidas a partir de la implementación de los programas federales de vivienda popular en la ciudad de Fortaleza. De ahí el interés en privilegiar la metodología cualitativa: nos interesaba aprehender y explicar los aspectos sustantivos que subyacen a las relaciones entre los diferentes actores sociales involucrados en esta trayectoria, los cuales desarrollan acciones cuyo significado impregnan los procesos interactivos. Así, las "ventanas abiertas" por este trabajo constituyen un esfuerzo por registrar y analizar una experiencia concreta, donde se inter cruzan los intereses de los diferentes actores sociales involucrados -los favelados, los líderes, las asociaciones barriales, los funcionarios, los técnicos y empleados del gobierno, el Estado, los partidos, los sindicatos, representantes de la Iglesia Católica y otros- en la búsqueda de ofrecer aportes sobre la cuestión de la vivienda popular.

En esta perspectiva, concedemos menor importancia al proceso de cuantificar datos prefiriendo, en cambio, el rescate de la esencia, así como el carácter y significado de las relaciones sociales establecidas en las distintas trayectorias de los programas.

A partir de estas preocupaciones, el presente trabajo

contempla discusiones sobre cuestiones de naturaleza general y específica con el fin de poner de relieve una matriz reflexiva, donde pensar las partes implica pensar el todo y viceversa, en un verdadero "vaivén analítico". La reflexión sobre la temática fue desarrollada según la lógica que constituye y encadena los capítulos.

En este capítulo introductorio, además de delimitar el objeto de estudio, intentamos presentar un rápido resumen del trabajo, los caminos teóricos y metodológicos recorridos y la búsqueda de datos donde la trayectoria de los diferentes actores involucrados tuvieron relevancia en la temática de la vivienda popular.

El segundo capítulo constituye el telón de fondo. En él analizamos la coyuntura brasileña (1979-89), considerando los tortuosos caminos del proceso de democratización del país, la definición de políticas sociales que dan lugar a la redefinición de mecanismos de legitimación, dominación y a la emergencia de los movimientos sociales urbanos que, a través de sus prácticas cotidianas, ponen de relieve nuevos paradigmas de explicación de lo real.

En el tercer capítulo, hacemos una retrospectiva histórica tratando de analizar, a partir del discurso oficial, los grandes contornos que determinan la creación del BNH y de los programas de vivienda popular estudiados: PROMORAR y Mutirão Habitacional. Las reflexiones destacan las paradojas que permean los objetivos pretendidos y los resultados obtenidos frente a las

limitaciones de naturaleza socioeconómica y política.

El siguiente capítulo contempla un análisis socioeconómico y político de la ciudad de Fortaleza, donde el crecimiento demográfico y la pobreza han impulsado a los sectores populares a desarrollar, frente a la necesidad de vivienda, diferentes estrategias de corte informal. Ahí ubicamos los perfiles político-ideológicos de las diferentes entidades que congregan y dan dirección política a las organizaciones barriales.

En el último capítulo, analizamos la forma en que algunos de los caminos recorridos en la implementación del PROMORAR y Mutirao Habitacional en la ciudad de Fortaleza revelaron numerosos límites, contradicciones y ambigüedades inherentes a los "programas-paquetes" concebidos de "arriba hacia abajo". Las coyunturas marcan momentos distintos, en que las presiones de los movimientos y organizaciones vecinales, en algunos casos positivas, demuestran variaciones en la correlación de fuerzas con el Estado. A este respecto existe un campo de afirmación y negación de las fuerzas sociales populares en lo que se refiere a la gestión de los programas federales de vivienda popular en el escenario urbano de Fortaleza.

En el desarrollo de los capítulos, nos preocupamos en discutir las siguientes problemáticas:

- i) La diferenciación entre el PROMORAR y el Mutirao Habitacional está relacionada por un lado con las características del Estado más intervencionista y autoritario en el inicio del proceso de apertura política, y más abierto

políticamente con la Nueva República y por otro lado, con las características políticas y organizativas del movimiento barrial en las dos coyunturas;

ii) El PROMORAR (1979), a través de sus diferentes mecanismos de acción, buscó ejercer un control político-electoral sobre la población involucrada en el programa, de forma a influir en los resultados de las elecciones de noviembre de 1982, sobre todo para gobernador del Estado de Ceará (realizadas en noviembre de 1982), las primeras realizadas desde el golpe militar de 1964;

iii) La incapacidad de cambiar la propuesta inicial del PROMORAR está relacionada con el control político ejercido por el Estado sobre la actuación de los técnicos y empleados de gobierno, los líderes de las organizaciones ya existentes o creadas, así como con la capacidad organizativa y de presión del movimiento barrial existente en Fortaleza, todavía frágil, en la fase inicial del PROMORAR (1979-83);

iv) El gobierno federal y estatal al incorporar a la población **favelada** en la ejecución del **Mutirao Habitacional** (1967) perseguía varios objetivos. Económico: abaratar los costos de los proyectos de construcción de casas populares; político-ideológicos: penetrar en la lógica de los movimientos barriales, conocer sus líderes, estrategias, diferencias político-ideológicas e imponer una disciplina sobre la trayectoria de las entidades y así intentar legitimarse entre los sectores populares a través de una proposición más abierta

y transparente, donde los sectores populares organizados fueran "invitados" a participar;

v) El gobierno estatal a través de la gestión del programa **Mutirao** Habitacional facilitó la apertura de un espacio a la expresión plural de las organizaciones barriales con sus diferentes matices político-ideológicos;

vi) La diferencia en la dinámica de la gestión y en los resultados objetivos de los proyectos vinculados al **Mutirao** Habitacional guardan estrecha relación con el grado de aceptación del programa por parte de los sectores comunitarios; con el nivel de representatividad de los dirigentes de las Sociedades Comunitarias Habitacionales (SCH) al interior de las áreas de intervención y por último con el patrón de relación existente entre los representantes estatales y los dirigentes de las SCH;

vii) Las diferentes posturas de los gobiernos estatal y municipal durante la ejecución del **Mutirao** influyeron en los resultados alcanzados en la metas físicas, sin embargo a nivel político los despliegues no fueron sustancialmente distintos;

viii) el programa **Mutirao** asociado a otros programas sociales autogestores ha dado lugar a la estructuración de un "nuevo" patrón de relaciones entre el Estado, los movimientos sociales y organizaciones barriales.

Estos ejes centrales discutidos a lo largo del trabajo revelaron una realidad contradictoria, inmersa en un océano de ambigüedades, lo que nos lleva a afirmar que la ejecución de los

proyectos de vivienda popular es una doble-vía con avances y retrocesos, aunque no siempre asimilados y redefinidos por los diferentes actores sociales involucrados directa e indirectamente en la trayectoria.

2. LA NATURALEZA DE LAS INFORMACIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS TECNICO-OPERATIVOS

Las referencias bibliográficas, utilizadas para la delimitación del objeto de estudio y durante todo el proceso de investigación y análisis, fueron fundamentales en la aprehensión de las cuestiones empíricas, que emergieron a partir de las relaciones sociales.

Los datos empíricos fueron obtenidos a través de fuentes secundarias y primarias (entrevistas y observaciones directas), detalladas a continuación:

A. Fuente secundaria:

1) fuentes hemerográficas: se consultó la información de los dos periódicos de Fortaleza, de mayor circulación, **-O Povo y Diário do Nordeste** (1979 -1989)- y el periódico de circulación nacional **Folha de Sao Paulo**, a través, sobre todo, de sus **Cuadernos Especiales** sobre las ciudades brasileñas (1983-1988); aparte revistas especializadas en vivienda popular. Además, utilizamos periódicos, boletines y literatura popular (**cordel**) publicados por las organizaciones barriales y por las

entidades generales congregativas: Federación de Asociaciones de Barrios y Favelas de Fortaleza (FBFF), Comunidades Eclesiales de Base (CEB), y Unión de las Comunidades de la Gran Fortaleza (UCGF).

ii) Datos estadísticos. Estas informaciones fueron obtenidas en las instituciones públicas federal, estatal y municipal destacándose entre otras: Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE), Banco Nacional de Habitación (BNH), Secretaría Especial de Acción Social (SEAC), Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCRA), Sistema Nacional de Empleo (SINE-CE), Compañía de Vivienda del Estado de Ceará (COHAB-CE), Fundación Programa de la Erradicación de la Subhabitación (PROAFA), Compañía de Habitación del Estado de Ceará (COHAB-CE), Fundación del Servicio Social de Fortaleza (FSSF).

iii) Datos generales no cuantitativos : estudios, reportes y resultados de seminarios realizados por entidades públicas federales (BNH, SEAC, etc.), estatales (PROAFA, COHAB-CE, etc.) y municipal (FSSF). Utilizamos también estudios elaborados por la Iglesia Católica a nivel nacional (Confederación Nacional de Obispos de Brasil - CNBB) y local (Secretariado Regional Nordeste I/ CNBB), Caritas Diocesana de Fortaleza, Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Fortaleza.

B. Fuentes Primarias

i) Observación y registro de informes sistematizados a partir de la participación en eventos promovidos por instituciones estatales (seminarios, conferencias etc.) y por movimientos y organizaciones vecinales (congresos, debates, marchas, plantones, asambleas barriales etc.);

ii) entrevistas estructuradas y abiertas, realizadas en el período de enero 1989 a enero de 1990¹, sumando 77 entrevistas con una duración de cerca de 80 horas. Los informantes pueden ser identificados a través de la siguiente clasificación:

-sujetos comunitarios²: líderes y vecinos de los conjuntos habitacionales "beneficiarios" de los programas de vivienda popular; líderes y vecinos de áreas de ocupación y de las favelas ubicadas sobre todo en las cercanías de las áreas de actuación de los dos programas estudiados;

-líderes y exdirigentes de los movimientos y organizaciones barriales de carácter congregativo (FBFF, UCGF y CEB), del CDPDH, de la Caritas Diocesana y de la

¹ De forma complementaria recurrimos también a entrevistas con líderes del movimiento popular de Fortaleza, realizadas en el período 1986-87. Estas entrevistas realizadas por la autora y por otros investigadores fueron utilizadas para la elaboración de la obra titulada *Administração da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*, ya citada anteriormente.

² Vale la pena subrayar que la mayoría de los testimonios transcritos fueron dados por entrevistados en un lenguaje popular, impregnado de imágenes de la cotidianeidad de la gente de las áreas periféricas de la ciudad. En este sentido hubo cierta dificultad por traducir los testimonios en español de modo que no perdieran su sentido original.

Federación de Organos para la Asistencia Social y Educativa (FASE) y asambleístas municipales involucrados directa o indirectamente en los movimientos barriales:

- dirigentes y empleados de la burocracia estatal (sectores de planificación y ejecución) con experiencia de trabajo en el sector de vivienda popular (en el pasado y/o actualmente), ubicados en instituciones públicas federales, estatales y municipales.

En los procedimientos de identificación de los líderes y demás actores sociales, tratamos de advertir la pluralidad de posturas político-ideológicas existentes en el conjunto del movimiento y organizaciones barriales de Fortaleza, con el fin de garantizar una mayor aproximación de la complejidad sociopolítica y cultural.

La cantidad de entrevistas estuvo determinada por las necesidades sentidas en cada "locus" de investigación, de modo que las informaciones cubrieran las múltiples experiencias con sus especificidades ya señaladas.

La definición del número de entrevistas en las diferentes áreas de estudio fue establecida a partir de las reincidencias de informaciones, las cuales aunque dispares, mostraban, a partir de un momento dado, un cierto nivel de repetición. Buscamos también, a través de las entrevistas, obtener información que propiciara una

retrospectiva histórica, llegando al período temporal demarcado donde serían profundizados los datos.

Los Cuadros A-1 y A-2 en los anexos, permiten demostrar el conjunto de entrevistas realizadas, que cubrió la totalidad de los conjuntos habitacionales construidos a través del PROMORAR y el 90% de los construidos por el Mutirao. Esta limitación se dio a consecuencia de las dificultades físicas de acceso a las áreas y a los informantes, sumadas a la exigüidad de tiempo para realizar la recolección de los datos. No obstante, esta limitación no llegó a interferir en los resultados, ya que no detectamos, a través de los informantes de las diferentes áreas investigadas, la existencia de aspectos relevantes que pudieran comprometer la representatividad del amplio acervo de datos obtenidos.

Finalmente, vale la pena subrayar que la naturaleza marcadamente cualitativa de este trabajo nos llevó a atribuir un cierto relieve a los informes contenidos en las entrevistas. La riqueza de los testimonios permitió, trabajando complementariamente a otras informaciones, tejer la compleja realidad social donde los datos no "hablan por sí mismos", pero constituyen un referente fundamental e imprescindible en la construcción del objeto de estudio: "Programas Federales de Vivienda Popular en Brasil (1979-89): sus impactos sociales y políticos en la ciudad de Fortaleza".

CAPITULO II:

LA COYUNTURA BRASILEÑA (1979-1989): LA CUESTION DEMOCRATICA, LAS POLITICAS SOCIALES Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS

"La democracia se instituye y se mantiene en la disolución de los referentes de certidumbre. Ella inaugura una indeterminación última en cuanto al fundamento del Poder, de la Ley y del Saber, y en cuanto al fundamento de la relación del uno con el otro en todos los registros de la vida social".

Claude Lefort, El problema de la democracia.

Desde mediados de los años 70, América Latina entra en un proceso de crisis económica, social y política, cuyas proporciones se agudizaron sobre todo en el principio de los años 80, lo que llevó a muchos estudiosos a llamarla "la década perdida". Sin embargo, en este periodo hubo diferenciaciones en la medida en que cada país mantuvo sus especificidades en relación a las políticas adoptadas por el Estado y a la dinámica de la sociedad civil.

El modelo económico adoptado en Brasil bajo el régimen autoritario enfatizó las políticas de incentivo a las exportaciones; de ampliación de la producción de bienes de consumo durables; de la modernización de la agricultura orientada hacia la exportación y la expansión de la ganadería extensiva, en detrimento de la producción de alimentos básicos y los de subsistencia. Todo eso generó, tanto en la ciudad como en el campo, despliegues de

naturaleza socioeconómica, que dejaron profundas huellas que todavía están presentes. Este modelo, que tuvo sus momentos de "gloria" en el período del llamado "milagro brasileño" (1968-1973), cuando el PIB creció a una tasa promedio de 10 % anual,¹ condujo a las economías brasileña y la de aquellos países que también adoptaron tal modelo, a una integración más profunda a la matriz de la internacionalización económica y política.

Aún cuando actualmente Brasil está considerado como la octava potencia mundial en relación al desarrollo económico, hay que considerar que por un lado los vínculos de la dependencia externa -mercados, capitales y tecnología- se acentuaron y, por otro lado, la economía se debilitó más aún, en la medida en que se volvió más vulnerable a las flotaciones de las "voluntades políticas externas". Así, el modelo de desarrollo económico brasileño y su inserción en el sistema capitalista internacional ha implicado grandes sacrificios sociales para la mayoría de la población en la medida en que: expulsa a los trabajadores rurales hacia las ciudades; concentra renta y capitales; aumenta las tasas de desempleo; provoca la caída del salario real; acelera el proceso inflacionario; aumenta las tasas de mortalidad infantil y el analfabetismo; profundiza la miseria de la mayoría de la población; da lugar a una degradación en las condiciones de salud de la población, etc.

¹ La economía brasileña creció de acuerdo a estos índices: 1968=9,3% ; 1969=9,0%; 1970=9,5% ; 1971=11,3% ; 1972=10,4% ; 1973=11,4%. (in: FINEP, 1987).

Esta situación de crisis, en la que el Estado tiene una responsabilidad primordial, pone en evidencia las repercusiones del modelo autoritario de desarrollo económico y político impuesto por el régimen militar, en el que la capacidad de participación y presión política se restringió a una cúpula minoritaria -la gran burguesía, sus aliados y segmentos de la clase media- hacia donde convergían las "harturas", concentrando ingreso, capital y trayendo como consecuencia la drástica reducción de los salarios, la ampliación del número de desempleados y subempleados, lo que resulta actualmente en la agudización de la "miseria absoluta" en Brasil, así como en todo el continente latinoamericano.

El régimen militar tuvo como una de sus características la desmovilización de fuerzas democráticas. La relativa eficiencia tecnocrática de este período dejó huellas profundas en la "anti-ideología" que caracterizó el discurso oficial, donde fue frecuente el llamado a las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional, el desarrollo económico y la integración nacional como una forma de neutralizar las manifestaciones y los conflictos entre las clases sociales.

A mediados de la década de los 70 la dictadura militar dio por concluida la tarea de eliminar del escenario nacional, las diferentes formas de organización popular y los partidos políticos de izquierda. Hasta entonces, el régimen había desmantelado la estructura partidaria, varios líderes sindicales y del movimiento popular fueron encarcelados, procesados y condenados, la mayoría sin derecho a defensa, especialmente en el "período negro" de la

dictadura (1969-73). Muchos de ellos fueron obligados a exiliarse.² En este período, sólo el sector progresista de la Iglesia Católica pudo mantener una tímida estructura organizativa que llegaba hasta las bases a través de las llamadas Comunidades Eclesiales de Base (CEBs). A partir del mensaje evangélico, eran desarrolladas reflexiones críticas frente a las acciones del Estado autoritario que aparecía como el principal responsable de la agudización de la situación de marginalidad socioeconómica y política de la gran mayoría de la población brasileña.

Según Coutinho la crisis del "milagro brasileño":

"se hizo evidente en 1974, y la tentativa de legitimación [ideológica] entró progresivamente en descenso, como lo prueban las derrotas sufridas por la dictadura en las elecciones parlamentarias de 1974, 1978 y 1982. El régimen militar iba rápidamente perdiendo sus bases de sostén entre las capas medias de la población y aún entre algunos segmentos de la burguesía monopolista, que hasta entonces lo apoyaba. En el contexto de esa profunda crisis de legitimación, diversos sectores de la sociedad civil volvieron a actuar, aunque de forma parcial, -pues seguía existiendo la represión y la censura a la prensa-, ahora reunidos en un amplio bloque de fuerzas antidictadura, ahí estaba la izquierda radical junto con los "conservadores esclarecidos".³ (in Coutinho & Nogueira, org., 1988:124).

El proceso de desgaste de la dictadura y la trayectoria de la transición democrática fueron acompañados por intensas movilizaciones sociales, en los barrios populares, en los sindicatos, los grupos de mujeres, estudiantes y otros. Estas

² Algunos de los más conocidos exiliados: Luiz Carlos Prestes, Leonel Brizola, Francisco Juliao, Miguel Arraes, Fernando Sabino, Rui Mauro Marini, Herbert de Souza y otros.

³ La citas bibliográficas tomadas de obras publicadas en portugués fueron traducidas por la autora.

movilizaciones tuvieron menos control de los partidos y del poder político, en relación a otros tiempos, lo que llevó a que algunos autores hablasen de "nuevos movimientos sociales" (Touraine, 1989). Por lo tanto, es necesario subrayar esos nuevos espacios donde las luchas se desarrollaron *"fuera de los marcos tradicionales de organización de la clase obrera: muchas veces los partidos y los sindicatos se han quedado en la periferia de las cuestiones."* (Holloway, 1980:7). En esas circunstancias, es fundamental no desconectar en el proceso analítico las cuestiones de fondo que permean y dan significado político a muchas de las luchas, las cuales, no obstante se expresen más frecuentemente al margen de la relación directa capital-trabajo, mantienen lazos con la expresión asumida por el capitalismo en los países periféricos.

Aún cuando se considere el papel importante que ha jugado la sociedad civil en el proceso de transición del autoritarismo hacia la democracia en Brasil, no se puede negar la participación de las élites en este proceso. El cambio del régimen político brasileño ha sido controlado sobre todo por las élites, inclusive la dirección del Estado, aunque los grupos y sus aliados puedan eventualmente haber cambiado.

De esta manera, aunque la transición política brasileña haya entrañado cambios reales en el sistema político, conviene subrayar los efectos de la estrategia conservadora adoptada en dichos cambios y sus repercusiones en el plano social.

En este contexto, surgieron en el seno de la sociedad civil nuevas formas de resistencia y los movimientos sociales

profundizan un discurso anti-Estado como una reacción a la brecha existente entre éste y la sociedad. El proceso de democratización está marcado por lo tanto por conflictos que revelan las tensiones existentes entre el carácter de resistencia de los movimientos sociales y las diferentes tentativas de su institucionalización por parte del Estado.

La coyuntura más reciente, iniciada a partir de la Nueva República (marzo, 1985), demuestra que frente a la crisis económica y política, el eslabón entre lo "público" y lo "privado" adquiere complejidad por medio de una imbricada red de relaciones que se establecen. Así, no podemos aquí pretender seguir la perspectiva analítica del "determinismo económico" o el "reduccionismo político" pues *"las formas fetichizadas de la apariencia deben ser vistas menos como un sello impenetrable que como una delgada película en una sopa hirviente"*. (Ibidem : 14).

La expansión de la actividad estatal implica que el Estado entra en relaciones más directas con un número cada vez mayor de personas y grupos sociales. Inevitablemente esta expansión involucra no solamente un crecimiento en la cantidad o la densidad de relaciones entre el Estado y lo público, sino *"el desarrollo de nuevas formas de representación, intervención, administración, (...) son tres aspectos muy estrechamente relacionados del mismo proceso (...)"* (Ibidem: 19).

En este sentido la noción leninista de la vía prusiana es asimilada por los intelectuales brasileños para explicar el proceso de transformación "desde arriba". Sin embargo, en la medida en que

se concentra prioritariamente en los aspectos infraestructurales del proceso, el concepto de Lenin es insuficiente para comprender plenamente las características superestructurales que acompañan y en muchos casos determinan esa modalidad de transición. (Coutinho & Nogueira, 1988).

Al subrayar la instancia superestructural, Gramsci ofrece un instrumento analítico para entender los cambios que se efectúan en la sociedad, donde el Estado en el caso brasileño ha desarrollado frecuentemente el papel de protagonista principal. Es a través de este hilo conductor que el Estado redefine sus relaciones con la sociedad. Asimismo al analizar la emergencia y la expansión de los movimientos sociales urbanos, se recurrirá a las evidencias empíricas en el sentido de investigar las políticas de vivienda popular en la ciudad de Fortaleza. En esta trayectoria analítica es fundamental entender los vaivenes del proceso de transición democrática en el contexto de la sociedad brasileña en el período 1979-1989.

1. LOS PARADIGMAS DE LA DEMOCRACIA EN LA SOCIEDAD BRASILEÑA

Aún reconociendo la existencia de posiciones diferenciadas entre los que analizan la trayectoria de la redemocratización brasileña, es posible definir, en grandes líneas, dos marcos en el proceso de transición. El primero, denominado

"apertura democrática", que tuvo inicio en 1979 con el decreto de la amnistía política y el segundo, llamado Nueva República (1985-90). La elección para Presidente de la República de Fernando Collor de Mello marca el término del proceso de transición política (Marini, 1990).

La primera coyuntura, llamada "apertura democrática", se inicia a finales de la década del 70 bajo el gobierno del presidente Gral. Ernesto Geisel y sigue en la gestión del Gral. Joao Figueiredo (1979-1985); la segunda se da con el traspaso del poder en 1985 a un presidente civil, el señor José Sarney (el primer civil desde 1964), cuando se inicia la Nueva República. La elaboración y promulgación de la nueva Constitución Federal, en octubre de 1988, y la realización de elecciones directas y universales para presidencia de la República, en noviembre de 1989, constituyen dos momentos significativos de la trayectoria democrática y señala respecto a la democracia formal condiciones favorables para el inicio de la "propalada" consolidación democrática.

A pesar del corte con fines analíticos en la demarcación de las coyunturas, estas son parte de un mismo proceso, el cual tiene despliegues reales en la definición de los rumbos de la democratización del país. Tomándolas como escenario, pretendemos subrayar algunos momentos ejemplares para entender los flujos y reflujos de la trayectoria democrática a la luz de la correlación

de fuerzas y del juego político entre los distintos defensores de la democracia y los reales y potenciales opositores autoritarios:

"(...) mas cualquiera que sean las perspectivas y los criterios adoptados para conceptualizar temporalmente la transición (o cuando se considera un cierto régimen de consolidación) los factores que condicionan la institución de un nuevo régimen (así como su naturaleza) de alguna forma explicitan lo que O'Donnell llama 'gobierno democrático', pues lo que ocurre en esa etapa sirve como un indicador de las condiciones sociales y políticas que van a conformar el régimen que sucederá al régimen autoritario. Es justamente por ello que gana relevancia, a nuestro juicio, no sólo el análisis de la correlación de fuerzas entre los actores políticos, sino también el estudio del patrón de la acción política y la cuestión de la gobernabilidad tal cual se presenta en el curso de la transición." (in Moisés & Albuquerque, orgs., 1989:227).

La actitud de intentar profundizar el análisis del Estado brasileño conlleva una reflexión en la que las visiones polarizadas se revelan frágiles ante la complejidad del movimiento de la sociedad. Así, se vislumbra la simplificación divulgada por la visión liberal del Estado como agente articulador de los intereses colectivos frente a una sociedad donde las clases sociales son débiles, como también por una concepción simplificada del marxismo que concibe el Estado como el "comité de la clase dominante". Hay por lo tanto la necesidad de superar el reduccionismo de las dos visiones y construir a través de un proceso de investigación una serie de mediaciones teóricas capaces de aprehender las contradicciones que permean las relaciones sociales, en el proceso de transición democrática brasileña. En este sentido Poulantzas afirma con mucha propiedad:

"ese papel del Estado frente a las fuerzas dominadas, así como su papel frente al bloque que está en el poder, no es resultante de su racionalidad intrínseca como entidad

'exterior' a las clases dominadas. Si está igualmente inscrito en la osamenta organizativa del Estado como condensación material de una relación de fuerzas entre clases. El Estado concentra no solamente la relación de fuerzas entre fracciones del bloque en el poder, sino también la relación de fuerzas entre las clases dominadas". (Poulantzas, 1981:161/162).

Esta flexibilidad analítica nos permite entender el proceso gradual y controlado de la transición política en Brasil, iniciado en los últimos años del gobierno Geisel (1978-79) y seguido por los presidentes Figueiredo (1979-1985) y Sarney (1985-1990). Algunos rasgos del escenario político aquí desarrollado explicitan los conflictos en el seno del poder, matizando las divergencias entre aquellos que abogaban por un camino liberalizante y los considerados de "línea dura", en lo referente a la relación con los segmentos sociales en ebullición y en proceso de ensayo de apertura política.

Es imposible no reconocer los avances democráticos obtenidos a finales de 1978 con el derrumbe del principal instrumento de excepción de la dictadura, el Acto Institucional Nº 5 (AI-5), vigente desde fines de 1968. Este otorgaba amplios poderes al Presidente de la República, tales como: cerrar el Congreso Federal; suspender mandatos de parlamentarios; conculcar los derechos de los ciudadanos, etc. Con su desaparición, el "habeas corpus" fue restituido en favor de los prisioneros políticos y suspendida la censura previa a los medios de comunicación (prensa, radio, TV). Con la Ley de Amnistía aprobada en agosto de 1979 por el Congreso Nacional, fueron liberados los presos políticos y se logró el regreso de importantes figuras

políticas desde el exilio⁴ que habían sido expulsados del país sobre todo en el periodo más cruel del autoritarismo; se dio la reestructuración del sistema partidario y a través de una Enmienda Constitucional fueron reintroducidas las elecciones directas y universales para los gobernadores de los estados y senadores⁵. Estos son algunos episodios políticos que marcaron en los gobiernos de Geisel y Figueiredo una nueva correlación de fuerzas en el escenario político brasileño.

A los avances logrados en el periodo de apertura, ya señalados, los cuales vislumbran una "luz al final del túnel" se suman, sin embargo, una serie de incidentes violentos en los años 80 y 81. A través de varios actos de sabotaje en protesta por la restauración del Estado de derecho, los sectores de derecha manifestaban su descontento y rechazo al rumbo del proceso de apertura, que implicaba la pérdida gradual del poder de los militares y sus grupos de apoyo.

Algunos de estos actos de sabotaje tuvieron gran repercusión nacional a través de la prensa y en las manifestaciones populares. Destacan entre otros: explosión de bombas en varias ciudades brasileñas, en diversos puestos de venta y distribución de periódicos y revistas en que se podían encontrar publicaciones

⁴ Algunos exiliados que regresaron : Miguel Arraes, Leonel Brizola, Marcio Moreira Alves, Fernando Gabeira, entre otros.

⁵ A través del llamado "paquete de abril" en 1971, la dictadura creó en aquel entonces la figura del senador nombrado por el Presidente de la República, hecho popularmente conocido como "senador biónico", que representaba 1/3 del total de senadores, y cuyos mandatos concluían hasta 1986.

progresistas y de izquierda; una carta-bomba que provocó la muerte de una secretaria de la Orden de Abogados de Brasil (institución influyente en la redemocratización) en Rio de Janeiro; la explosión de una bomba de alta potencia en el estacionamiento del Centro Cultural-Río Center, también en Rio de Janeiro*, en el momento en que se realizaba un gran espectáculo artístico en beneficio de los presos políticos y por la causa democrática. En este Centro se encontraban miles de personas y los más importantes y populares artistas brasileños. Este fue indudablemente uno de los acontecimientos más importantes que contribuyó a desenmascarar a los sectores derechistas y que provocó muchos desdoblamientos al nivel político-social y jurídico.

En ese contexto, se da la renuncia del Gral. Golbery do Couto e Silva, Ministro de la Casa Civil, -que correspondía a la secretaria político-administrativa de la presidencia de la república-, a raíz de los acontecimientos del Río-Center, por no estar de acuerdo con la indiferencia de algunos sectores del gobierno respecto a los rumbos y conclusiones de la investigación jurídico-militar, que no señalaba a los responsables. Además, el Gral. Golbery disenta de la política económica recesiva, conducida

* La bomba, que estaba en las manos de dos militares disfrazados, explotó antes que saliesen del carro, provocando la muerte inmediata de un sargento e hiriendo gravemente a un teniente del ejército. El proceso judicial nunca ha sido concluido, aunque existen pruebas y evidencias del origen y de los objetivos de este acto de sabotaje para la desestabilización política y freno del proceso de apertura.

por el señor Delfin Netto, Ministro de Planeación⁷. La renuncia del Gral. Golbery favoreció el avance de los militares de la llamada "línea dura" y un mayor acercamiento con el Presidente Figueiredo. Según Skidmore:

"(...) nadie más apostó en la política de apertura que Golbery (...) había sido un estratega clave en varias otras situaciones. En el gobierno de Geisel ayudó al lanzamiento de la política de redemocratización gradual, y en el de Figueiredo continuó como su principal articulador y defensor entre los asesores del presidente. Su estrategia era imponer la apertura y garantizar el control futuro, contribuyendo al fortalecimiento electoral del partido del gobierno a través de la reorganización partidaria, de cambios en las leyes electorales y de los mecanismos usados por el patronato tradicional". (in: Stepan, org., 1988:59).

Los actos practicados por los enemigos de la apertura política, tuvieron repercusiones que de algún modo intimidaron sus articuladores, cuando diferentes segmentos sociales, los sectores progresistas y de izquierda, a través de varias formas de protesta y denuncia, mostraban al conjunto de la sociedad los retrocesos de la política de democratización provocados, sobre todo, por los militares considerados de "línea dura". Estos y otros hechos generaron discordia entre los militares moderados (que en aquella coyuntura abogaban por la necesidad de avanzar en el proceso de la transición política en curso, bajo el riesgo de provocar una

⁷ Delfin Netto, bajo el gobierno Geisel, inicialmente fue Ministro de Agricultura, y a finales de 1979 sustituye a Mario Simonsen en el Ministerio de Planeación. Él definía su pensamiento acerca del desarrollo económico y de la distribución de los ingresos con una frase: "primero es necesario que el pastel crezca para después poder dividirlo", explicando las leyes del modelo económico adoptado, desvinculando el proceso de generación de producción del proceso de apropiación de la riqueza.

crisis incontrolable, propicia a todo tipo de radicalismo) y los de la "línea dura", que intentaban detener el proceso.

Al compararse a otras experiencias autoritarias en el contexto latinoamericano, por ejemplo Chile y Argentina, la dictadura brasileña presenta algunas especificidades. Con la intención de lograr un consenso mínimo, tuvo que "permitir" el funcionamiento del Parlamento, aunque bloqueando muchas de sus prerrogativas, así como la existencia de un partido de oposición - el Movimiento Democrático Brasileño (MDB)- y otros aspectos más.

Durante el periodo de la transición democrática el MDB actuó como un frente político, absorbiendo todas las fuerzas antidictatoriales -progresistas y sectores de la izquierda, (PCB y PC doB y otras.)- considerando que en aquella coyuntura era uno de los pocos espacios, para el ejercicio de una tímida práctica política de oposición.

Frente al crecimiento de la oposición democrática en torno al MDB, evidenciado a través de los resultados electorales de 1974, 1976 y 1978* (elecciones para diputados y senadores), el gobierno Figueiredo inició la reforma partidaria, abriéndose amplias posibilidades al surgimiento del pluripartidismo y superando así la "camisa de fuerza" impuesta por el bipartidismo hasta entonces vigente (ARENA, partido gobiernista, MDB,

*En las elecciones directas para senadores realizadas en 1978 la oposición (MDB) obtuvo la mayoría del total de los votos (52%) a nivel nacional, en relación al partido gobiernista (ARENA)(34%) lo restante de los votos (14%) fueron nulos o en blanco. Sin embargo, la existencia de los "senadores biónicos" aseguraba al gobierno la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal.

oposición), lo que llevaría al régimen a sufrir desgastes imprevisibles. Sin embargo, cabe señalar que, si por una parte la reforma partidaria permitió la expresión plural de las distintas fuerzas políticas, por otra parte tuvo como objetivo dividir a la oposición y debilitar la presión de las fuerzas opositoristas sobre la "transición controlada".

Dentro de este cuadro político-institucional, vale la pena recalcar la actuación del segmento popular democrático y la ocurrencia de una serie de manifestaciones y hechos políticos, que antecedieron y permearon la trayectoria de la transición política. Las huelgas en la región del ABC* (la más importante zona industrial de Sao Paulo) iniciadas en 1978 y con repercusión diferenciada a nivel nacional; las movilizaciones populares organizadas por el sector progresista de la Iglesia católica, alrededor de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs); la afirmación de un nuevo movimiento sindical (oposición sindical); la rearticulación de los movimientos sociales y el surgimiento del Partido de los Trabajadores (PT), en 1980, y otros hechos crearon condiciones propicias para la rearticulación entre sectores de la sociedad política y de la sociedad civil.

Las reivindicaciones salariales por encima de la inflación (aumento real del 15%), el derecho de representación sindical en los lugares de trabajo; la garantía de estabilidad en

* También conocida como ABC paulista, está formada por los municipios de Santo Andre, Sao Bernardo y Sao Caetano, donde están concentradas las principales industrias de Sao Paulo.

el empleo y semana de 40 horas fueron las principales consignas de la lucha, que movilizó cerca de 300 mil obreros de la zona industrial de la región del ABC en el Estado de Sao Paulo, en la huelga de abril de 1980. En esta coyuntura de construcción de un nuevo sindicalismo con fuerte arraigo en las bases, surge el metalúrgico, sindicalista y militante político, Luis Inácio Lula da Silva (más conocido como Lula) como un importante líder cuya trayectoria política lo convertirá en una figura de expresión nacional.

Estas manifestaciones populares y otras realizadas a nivel nacional y regional, como por ejemplo la de los movimientos de "Lucha Contra la Subida de los Precios", las organizaciones feministas; el "Movimiento de los Derechos Humanos" y de los estudiantes, a pesar de la liberalización del régimen, fueron objeto de represión por parte del gobierno (encarcelamientos, golpizas, persecuciones, intimidaciones).

Tales manifestaciones encabezadas por las fuerzas progresistas y de izquierda tuvieron desdoblamientos concretos alcanzando directamente a aquellos que "tutelaban" el poder y la apertura política. Ante la candente coyuntura, estrategas políticos del régimen, como Golbery, pasaron a defender la necesidad de "oxigenar" el proceso de transición, observando y redefiniendo estrategias generadoras de conflictos, pero sin alterar la esencia de la propuesta política.

"De esta forma se intentará ajustar, inmediatamente, los límites a las acciones adversarias permitidas, ampliándose gradualmente, nuestro espacio de seguridad y sanioobra (...).

Y eso será tanto más asequible cuanto más nuestros propósitos, sinceros, de liberalización democratizante sean capaces de incluir muchas de las aspiraciones de otros partidos o grupos de mayor afinidad con nosotros y cuya alianza y apoyo se podrá alcanzar, en una hábil y esclarecida maniobra de cooptación por partes".(Couto, 1981:33).

En medio de flujos y reflujos del proceso de transición política, el acercamiento entre sectores de la sociedad civil y de la sociedad política no fue capaz de revertir la situación de aislamiento del régimen. Todo el curso de la transición del autoritarismo a la democracia se desarrolló sin que hubiese ruptura entre el Estado y su sostén militar.

La campaña nacional por elecciones directas y universales para Presidente de la República en 1984, conocida como **DIRECTAS YA**, provocó una amplia movilización a lo largo y ancho del país, articulando diferentes segmentos de la sociedad, desde los parlamentarios progresistas hasta las fuerzas de izquierda. Esto creó en la mente de muchos brasileños el "sueño" de una ruptura democrática del régimen. Aunque los resultados políticos de la campaña no hayan respondido a los reclamos populares y democráticos, ésta marcó políticamente la historia de la transición política en Brasil, a pesar de haber sido trazada en el marco institucional. Según Coutinho (1988:23):

"el movimiento de masa en favor de las elecciones directas para la presidencia de la república, que desempeñó un papel decisivo en el derrumbe definitivo de la dictadura militar, ha sido la culminación de ese proceso de fortalecimiento de la sociedad civil, habiendo asumido dimensiones hasta ahora inéditas en la historia de Brasil".

Sin embargo, una vez más se experimenta en el contexto de la sociedad brasileña lo que René Dreifuss llama el "realineamiento

conservador", basado en la intervención correctiva y en el transformismo institucional:

"proceso de realineamiento conservador entre los sectores dominantes del país, gestando y 'confabulando' en el interior de la sociedad política dominante (...) abortando con eso, la consolidación del Estado como un disimulado disciplinador de las relaciones de clase". (Dreifuss, 1989:9/11).

La propuesta de Enmienda Constitucional presentada por el diputado Dante de Oliveira (PMDB), que tenía como objetivo garantizar la realización de elecciones directas para Presidente de la República en 1984, no fue aprobada por el Congreso Federal. Tal hecho demostró claramente la existencia de una composición de fuerzas favorable a una transición "pactada" y "controlada" desde arriba, marcada por la presencia de representantes del antiguo régimen. Como señala Albuquerque:

"El rechazo de la enmienda Dante de Oliveira significó el fracaso de una estrategia en que se dividió la oposición democrática, a partir de la formulación de la política de distensión del presidente Geisel. La estrategia derrotada consistía en conquistar el apoyo popular a favor de un amplio frente de todas las fuerzas de oposición. Esa coalición buscaría alianzas en todos los sectores de la sociedad civil, la neutralidad de las fuerzas armadas y la simpatía de los sectores liberales disidentes del régimen autoritario." (in Moisés & Albuquerque, orgs. 1989:215).

Sobre la campaña DIRECTAS YA cabe hacer las siguientes preguntas ¿hasta qué punto eran reales las presiones de las fuerzas armadas y de los "notables" del régimen? ¿En qué medida hubo un retroceso "prematureo" de los sectores democráticos frente a la inexistencia de partidos de oposición con amplia capacidad de penetración nacional en los sectores populares, facilitando así una

realineación de fuerzas que contrarrestasen a los defensores de la transición controlada?.

Estas indagaciones, que en realidad no son excluyentes, y otras que podrían ser formuladas continúan todavía, en la mente de muchos brasileños.

Frente a este hecho, una vez más queda en evidencia el carácter gradualista y controlado "por encima" del proceso de transición democrática, marcado por la presencia militar, que interviene en el ritmo y en las reglas del juego de la trayectoria liberal del régimen, iniciada por el presidente Geisel.

Debido al desgaste político del partido oficial, el PDS, surge después de la campaña DIRECTAS YA una nueva realineación de las fuerzas políticas, aglutinadas alrededor de la Alianza Democrática. Su formación contó con la participación de los disidentes del partido del gobierno, quienes organizaron otro gremio, el Partido del Frente Liberal (PFL), y se sumaron al PMDB, que en aquella coyuntura era el principal partido de oposición. Esa alianza permitió que la transición pactada se desarrollara en un momento de amplia insatisfacción social. El alza en la tasa de desempleo, la caída de los salarios y los elevados gastos financieros realizados con el pago de los intereses de la deuda externa fueron algunos de los problemas que emergieron en los reclamos de los sectores organizados.

En aquella ocasión, la Alianza Democrática presentó al señor Tancredo Neves como candidato a la presidencia de la República, cuya "elección" sería por la vía indirecta. En aquel

momento (1985), Tancredo Neves simbolizó el camino de la "democracia posible" para enfrentar el "fantasma del retroceso" que siempre estuvo presente en el proceso de transición democrática brasileña. La planilla electoral formada por Tancredo Neves (PMDB) y José Sarney (PFL), candidatos a presidente y vice-presidente, respectivamente, obtuvo una mayoría significativa de los votos del Colegio Electoral, en detrimento del candidato del PDS, el señor Paulo Maluf, de perfil marcadamente derechista. Pero esta mayoría tenía como motivación el anti-autoritarismo y no necesariamente la democracia, debido a la amplia composición de fuerzas involucradas en dicha alianza.

Empero, la inesperada enfermedad de Tancredo Neves, hecha pública en la madrugada del día en que asumiría el cargo de Presidente de la República, 15 de marzo de 1985, y su posterior fallecimiento 35 días después, cambiaron de hecho el rumbo de la historia: en lugar de que Tancredo gobierne en nombre de los sectores progresistas del PMDB y con el apoyo del PFL, la situación se invierte. El vicepresidente José Sarney asume la presidencia del país posibilitando el avance de las fuerzas centristas y conservadoras. Frente a esa nueva situación, el PMDB asumió una posición ambigua, ora como gobierno ora como oposición a Sarney, generando contradicciones al desarrollo del proceso democrático:

"el PMDB, después de un proceso de maduración de más de diez años, y sin soportar directamente el peso del poder, sobrevive unido y de esa forma mantiene la ambigüedad de su proyecto ideológico: aleja a su sector de izquierda, y al mismo tiempo genera descontento entre los integrantes del PFL y del PDS, pero sin presentar una alternativa política". (in Moisés & Albuquerque, orgs., 1989:55).

Durante la gestión de Sarney, hay una imbricada convivencia de aspectos del "antiguo" y del "nuevo" régimen político dando, por lo tanto, un tono de complejidad a las estrategias políticas adoptadas.

Las enormes esperanzas puestas en la Nueva República y reafirmadas durante la enfermedad de Tancredo Neves, y formuladas en las consignas de libertad, representación democrática en las acciones gubernamentales, impulso al desarrollo económico, distribución del ingreso y otras reformas sociales sucumbieron en poco tiempo de gobierno.

El presidente Sarney confirmó y dio posesión a todos los ministros que habían sido indicados por Tancredo Neves. Mientras este seguía vivo, los ministros tuvieron cierta autonomía frente al presidente Sarney.

"Es probable que la inexistencia de un sostenimiento político a nivel personal haya sido responsable de la confirmación del ministerio. Es posible que considerase peligrosa cualquier manifestación suya de independencia frente a una decisión anterior de la Alianza Democrática tan importante como la composición del ministerio. Con eso, el presidente evitó un enfrentamiento inmediato con lo que debería de ser su base de sostén político-partidario. No obstante, en el contexto de un presidencialismo tan exacerbado como el de la república brasileña, se puso en la posición más frágil que un presidente pudiera ocupar: de alguien que ni siquiera elige y menos aún controla su propio ministerio. Como consecuencia, a falta de un núcleo articulador, el gabinete jamás pasó, en el primer año del gobierno Sarney, de un agregado de ministros. (in: Sola, org., 1988:128/129).

De esta manera, el gobierno de Sarney empieza a vivir una situación de crisis, herencia del autoritarismo, basada en el problema de la deuda externa, la inflación, el déficit público y la reducción de la capacidad de inversión. Se instala una compleja red

que moviliza la especulación financiera en la que los elevados intereses de las inversiones financieras sobrepasan a las ganancias del capital invertido en las empresas. Se gesta entonces una crisis de gobernabilidad, donde las condiciones imprevisibles (políticas y económicas) generaban una retracción en las inversiones productivas. Algunas de las medidas tomadas tuvieron resultados limitados, transitorios y no redefinieron el modelo económico, ni revertieron la crisis en la cual estaba inmersa la sociedad brasileña.

El "Paquete Fiscal" (1985), el "Plan Cruzado" (1986) y el "Plan Bresler" (1987) fueron decisiones tomadas autoritariamente por el ejecutivo, manteniendo por lo tanto intactos los mecanismos de decisión a espaldas del parlamento y de la sociedad.

Con el objetivo de deshacer el carácter antidemocrático inherente a los paquetes económicos, se pone en marcha, a través de los medios de comunicación, un eficiente proceso de manipulación de la población con el carácter convocatorio de "participación". El nivel de esa participación se restringía a una mera fiscalización de los precios de los productos congelados por el Plan Cruzado, los que atendían a esa apelación eran llamados "fiscales de Sarney", la euforia participativa-fiscalizadora duró muy poco tiempo. El poder económico, sobre todo las grandes redes de supermercados, desafiaron el gobierno reetiquetando mercancías, y lo mismo hicieron otros sectores de la industria y del comercio. Faltó al gobierno, en medio de la movilización y las esperanzas en el "Plan Cruzado", una "voluntad política" para llevar a cabo algunas

reformas capaces de crear una nueva situación económica, social y política. Eso demuestra lo distante que estaba la creación de mecanismos que hicieran posible efectivamente la democratización en la toma de decisiones en el ámbito del Estado.

Los cambios en los ministerios y las diferentes orientaciones dadas al plan económico, que oscilaba de la guía heterodoxa a la ortodoxa, no evitaron la hiperinflación y la crisis económica.

Aunque se reconozcan algunos avances democráticos se observa, sobre todo al final del gobierno Sarney, una separación del Estado con respecto a la sociedad. Entretanto:

"no es raro, después del fracaso del Plan Cruzado, oír decir que no basta querer cambiar el Estado por dentro. De hecho los objetivos de remodelación institucional, el 'saneamiento financiero' y la reorientación del gasto público fueron progresiva y completamente frustrados por el juego de presiones internas y externas al Estado, sin la huella de cualquier instancia democrática". (in: Reis & O'Donnell, orgs., 1988:167).

El Plan Cruzado, al combinar los diferentes instrumentos, tales como la congelación de precios, anticipo salarial con el objetivo de garantizar el mantenimiento del ingreso real, obtuvo, sobre todo en su fase inicial, amplio apoyo popular. A nivel partidario hubo una reaglutinación de las fuerzas políticas en torno a la Alianza Democrática, aproximando los sectores más avanzados del PMDB y algunos parlamentarios a los partidos de izquierda (PCB y PC do B). En medio de ese clima de fugaz legitimidad política, el gobierno aseguró, en las elecciones para los gobiernos estatales y para el parlamento federal, en noviembre

de 1986, un resultado electoral muy favorable que permitió una composición de fuerzas propicia a la formación de un Congreso Nacional Constituyente, basado en fuerzas políticas conservadoras.

La coincidencia de las elecciones de 1986 para los gobiernos estatales y para diputados federales y senadores, los cuales serían responsables de la elaboración de una nueva Constitución, subordinó la cuestión de la Asamblea Constituyente a las cuestiones internas de los estados. De este modo se concedió prioridad a los cargos ejecutivos estatales en detrimento de la elección de los parlamentarios constituyentes, con el objetivo de posibilitar el avance de las fuerzas conservadoras.

Así, el proceso de elaboración de la octava Constitución del país, iniciado en marzo de 1987, no fue desarrollado en un clima de amplias e intensas movilizaciones de las diversas fuerzas democráticas, de modo a propiciar enfrentamientos político-ideológicos capaces de cambiar o neutralizar el perfil conservador de los constituyentes. Los acuerdos políticos fueron posibles a través de los "lobbies" formados alrededor de los intereses de aquellos que estaban en el poder o que estuvieron apadrinados por ellos. De un lado la oligarquía, que a lo largo de la historia de Brasil estuvo siempre apoyada en el sistema de dominación, emerge en momentos como éste con un "nuevo ropaje", como por ejemplo la Unión Democrática Ruralista (UDR). De otro lado, los movimientos políticos, que representan la mayoría de las aspiraciones populares no logran imprimir en la cultura política el verdadero sentido de

ciudadanía enraizado en la distinción entre lo público y lo privado.

En este aspecto vale subrayar que el contenido final de la Constitución revela la compleja relación de fuerzas que conformaban en ese momento el Congreso Constituyente. Las izquierdas no se unieron con el mismo sentido de repetir las acciones de movilización de las masas como en la campaña de las **DIRECTAS YA** y que de esa forma incorporase al conjunto del segmento popular y democrático en los debates y en el encaminamiento de proposiciones que hicieran avanzar en el proceso constituyente y así neutralizar el perfil conservador de los congresistas. Algunos sectores de la izquierda, sobre todo aquellos organizados en partidos no legalizados y el PT, por cuestión de principios no movilizaron suficientemente a sus bases políticas con el objetivo de influir en la elaboración del texto constitucional, ya que para ellos este instrumento "nació abortado" en función de la restricción del espacio de movilización política, es decir, la Constitución estaba siendo elaborada por un congreso constituyente y no por una Asamblea Nacional Constituyente Libre y Soberana.

A pesar de los retrocesos en el proceso de elaboración de la Constitución, se lograron algunos avances en lo que respecta a los derechos y garantías sociales, contrariando los "lobbies" que representaron los intereses de los sectores dominantes. Según Moisés:

"Por todo eso, es necesario estar alerta al significado real que tiene la nueva Constitución. A pesar de ser fruto de un proceso constituyente turbulento y cuestionado por diferentes

sectores del espectro político brasileño -por más de una vez, sectores ligados al gobierno Sarney trataron de descalificar los trabajos constituyentes, en una tentativa de proponer, si no su disolución, algo como un nuevo inicio en las discusiones y aún la redacción de textos ya aprobados en las comisiones, que, por ejemplo, anulase muchas de las conquistas sociales; también parte de la izquierda manifestó algunas veces la tendencia a subestimar el significado de la Constituyente, debido al inmenso predominio de los conservadores en su composición- el hecho es que el nuevo texto constitucional incorpora algunos avances democráticos significativos, como lo es en el campo de los derechos individuales y colectivos, en el terreno de la definición del papel del trabajo, en la extensión del concepto de ciudadanía o en el ámbito de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo". (in: Moisés & Albuquerque, org., 1989:152/153).

Existe un cierto consenso entre los investigadores de que, con la nueva Constitución aprobada el 5 de octubre de 1988, se da un paso en el sentido de crear condiciones al proceso de cambio del sistema político, mediante la introducción de algunos elementos que se podría denominar de "preámbulo de una consolidación democrática", caracterizando la emergencia de un nuevo régimen.

Por lo tanto es necesario calificar los avances democráticos obtenidos sobre todo en la última década, sea en el campo de la institucionalidad, sea a través de las luchas sociales de los segmentos de la sociedad civil (movimiento por la reforma agraria, por la vivienda en las ciudades, los de naturaleza ecológica, los sindicales, entre otros). En realidad las conquistas sociales alcanzadas a través de una tortuosa y muchas veces atropellada transición política sedimentan avances en el plano de la democracia política. Mientras tanto, aún permanece el reto de enfrentar las reformas necesarias que atiendan a las necesidades de la mayoría de la población. En este sentido conviene subrayar que

la democracia en el nivel político institucional es restringida porque:

"por sí sola no garantiza, por ejemplo, que una vez que sea instaurada las inmensas desigualdades que caracterizan a la mayor parte de los países del Cono Sur (terreno en el cual Brasil es el campeón) tengan solución adecuada. Una estrategia de construcción de la democracia puede conducir, ciertamente, a la creación de un régimen político basado en las instituciones legítimas y en la superioridad de la ley como método para dirimir conflictos sociales, pero este nuevo régimen no será necesariamente un régimen de justicia social". (in: Moisés & Albuquerque, org., 1989:14).

En el caso de la sociedad brasileña conviene aclarar que existe una estrecha relación entre el curso de la apertura política y el proceso de democratización con las características del régimen autoritario. En este sentido, O'Donnell (1988) intenta clasificar a los regímenes autoritarios existentes en América Latina, señalando: a) aquellos altamente represivos y económicamente destructivos, donde se encuadran Argentina, Uruguay, Chile y otros, b) otros como Brasil y Ecuador son caracterizados comparativamente como menos represivos y económicamente más exitosos. Y a partir de ahí identifica una tendencia donde en el primer caso la transición se da por un colapso y por la extrema exacerbación de los conflictos, mientras que en el segundo caso la transición fue controlada por representantes del régimen autoritario, lo que permite que el "nuevo" régimen sea portador de un gran peso de continuidad y conservadurismo.

Los últimos años del gobierno Sarney estuvieron marcados por las fricciones entre los articuladores de la Alianza Democrática y el poder legislativo. El fracaso de los planes de

estabilización económica (Cruzado I y II, Breser), aunado a la forma autoritaria como fueron presentados (decretos-ley y medidas de choque), además de la sustentación político-parlamentaria, contribuyeron a la caracterización de una acción personalista del jefe del ejecutivo lo que, al mismo tiempo, demostraba la fragilidad de las instituciones representativas en la sociedad brasileña, marcando así la persistencia de formas tradicionales de acción política.

Apoyado en una retórica de cambio, el gobierno no ha atendido a las aspiraciones de justicia social, no logra impulsar con éxito una política anti-inflacionaria; tampoco logra la retomada del crecimiento económico, ni mucho menos desencadenar un proceso redistributivo del ingreso, capaz de provocar la disminución de las distancias sociales.

El predominio de un patrón de acción patrimonialista genera al mismo tiempo características de omnipotencia e impotencia. Omnipotencia en la medida en que las decisiones no se someten a las instancias legales de control institucional, propias del sistema constitucional republicano. E impotencia en la medida en que no existen mediaciones políticas y administrativas en la toma de decisiones, obstaculizando así la generación de directrices eficaces a la reglamentación de la vida social y económica en el país.

Por lo tanto, la crisis de gobernabilidad se manifiesta de diversas formas y genera dificultades en la trayectoria de la

transición política, sin lograr una real y efectiva consolidación del proceso democrático.

Las elecciones directas y universales del Presidente de la República, interrumpidas desde el golpe militar de 1964, se realizan en 1989:

"en una coyuntura en la cual las fuerzas políticas y sociales del retroceso se manifiestan con desenvoltura. El clima creado por los medios de comunicación en el sentido de desmoralizar la política, los políticos y el parlamento, constituye uno de los elementos de esa manifestación". (Vianna, 1989:99).

Surgen diferentes candidaturas representando los diversos matices político-ideológicos. Algunos lograron, durante la campaña electoral, marcar un espacio político de afirmación de proposiciones para gobernar el Brasil en el período 1990-1994. En la primera vuelta de las elecciones, los dos candidatos más votados fueron Fernando Collor de Mello y Luis Inácio Lula da Silva, que pasaron a la segunda vuelta. Collor creó el Partido de Reconstrucción Nacional (PRN), que hizo posible su candidatura, sin ninguna base parlamentaria; Lula fue candidato por el Frente Brasil Popular, formado por el Partido de los Trabajadores (PT), Partido Socialista Brasileño (PSB), y el Partido Comunista do Brasil (PC do B).

El discurso neoliberal que Collor dirigió a la nación privilegiaba a la mayoría de la población, a los marginados, calificados por él como "los descamisados". El enfoque era de promesa de cambios, justicia social y prisión para los ricos explotadores y los ladrones del pueblo, con el amplio apoyo del mayor grupo empresarial de comunicación, el sistema Globo,

perteneciente a la Fundación Roberto Marinho¹⁰. La retórica neoliberal logró penetrar en los sectores involucrados en la economía subterránea y colocaba a los marginados de la periferia de las ciudades y del campo en el eje de sus prioridades. Sus mensajes directos y concretos, desprovistos de conceptos ideologizantes más sofisticados, señalaba los errores de los políticos, la mala utilización del aparato estatal por los ricos y denunciaba la corrupción, presentándose como la opción política que favorecería a los pobres, "los descamisados".

La presencia de Lula en la segunda vuelta significó un importante avance de la izquierda y de los segmentos progresistas en el escenario político nacional. Su discurso de campaña se expresó por medio de una proposición políticamente avanzada donde afirmaba que la incorporación de las masas a través de procesos organizativos era fundamental para garantizar la democratización política y social. Aún contando con el apoyo de sectores de la clase obrera y del campesinado, así como de varios sindicatos de diferentes categorías profesionales, de sectores intelectuales y un importante segmento de la clase media urbana, la candidatura de Lula no obtuvo la mayoría de los votos.

El Partido Democrático Obrero (PDT), con su figura principal, el señor Leonel Brizola, -también candidato en la primera vuelta-, y el Partido Comunista Brasileño (PCB), con su

¹⁰ La Fundación Roberto Marinho, el sistema Globo de Televisión, es considerado el séptimo mayor grupo de telecomunicaciones del mundo.

candidato, el señor Roberto Freire, apoyaron la candidatura de Lula en forma efectiva en la segunda vuelta. Por su parte, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), ambos derrotados en la primera vuelta, prestaron un tímido y vacilante apoyo a Lula; solamente sectores aislados de estos partidos lo apoyaron de forma concreta.

Mismo considerando el expresivo significado político de la votación de Lula su opositor logró vencer en la segunda vuelta. Se presenta, a continuación, una de las muchas reflexiones respecto a los resultados electorales:

"endurecido por la miseria, fustigado por el inmediatez del hambre, temeroso de vivir una nueva vida, el pueblo desorganizado, el 'hombre común', se refugió en la fantasía. Con el imaginario agudizado, puso sus esperanzas en alguien que, aun sin las ropas de mago, surgió y se metió en todos los hogares, a través de la pantalla de la televisión, particularmente de la red nacional de la TV Globo, como un astro, un ilusionista, un hombre lleno de mañas, un farsante, para ser más exacto". (Falcao, 1990:2).

En conclusión, es en este contexto, en el que el proceso democrático brasileño presenta avances y retrocesos, que recalcaremos las políticas sociales y sus despliegues ante las luchas sociales y populares por avances democráticos. En este sentido, la vivienda constituye una reivindicación fundamental para garantizar la sobrevivencia de la población urbana de bajos ingresos.

2 . LAS POLÍTICAS SOCIALES : ESPACIOS DE DOMINACION Y LEGITIMIDAD

A partir del periodo autoritario en Brasil se intensificó el proceso de modernización capitalista, donde la presencia del capital extranjero contribuyó al incremento de la tasa de urbanización y aumento de la complejidad de la estructura social. En esa trayectoria el Estado asumió el papel de protagonista principal.

Frente a la expansión de la modernización de la economía brasileña y a la restricción distributiva del modelo económico basado en relaciones de dominación y de represión a los trabajadores, las políticas sociales asumen un rol importante en el establecimiento de un "contrapunto" ante al avance de la organicidad conseguida por los sectores democráticos y populares de la sociedad civil, sobre todo en esta última década.

"Es claro que la casi totalidad de América Latina -en algunos países más que en otros- está marcada por los contrastes entre los más ricos y los más pobres. Pero en Brasil, además de existir ese contraste -y ciertamente, muy fuerte- éste forma parte de un panorama más complejo y espectacular al mismo tiempo. Se trata del contraste entre una abrumadora pobreza (triste patrimonio latinoamericano) de un lado y del otro industrias, comercios y servicios como señales de una opulenta modernidad económica a la cual ninguno de los otros países se acerca". (in: Reis & O'Donnell, orgs., 1988:74).

En medio de esa parafernalia de la modernización económica, muchos de los derechos sociales mínimos de los trabajadores, ya conquistados en el capitalismo central y en parte de América Latina, sobre todo para los trabajadores urbanos, son

negados a una significativa parte de la población brasileña¹¹.

Se considera, por lo tanto, que las conquistas sociales en Brasil son muy pequeñas para una nación económicamente moderna. Están circunscritas a la democratización político-institucional: legalización de los partidos de izquierda, libertad de prensa y de organización y otras. Los derechos a los bienes y servicios necesarios a los ciudadanos son negados a la gran mayoría de la población y parte de ésta, cuando es atendida por una política social al "menudeo", pasa a externar gratitud por el "beneficio" recibido de las élites políticas y del Estado introyectando una percepción distorsionada de la ciudadanía. (Santos, 1979).

Este comportamiento benevolente ante el Estado tiene raíces históricas y ha dejado huellas en el sector popular, aunque coexista con un segmento combativo y políticamente fuerte, como por ejemplo el nuevo sindicalismo y otros movimientos sociales. Así, durante mucho tiempo la burguesía encontró un terreno fértil para constituirse en

"sujeto social y político casi sin otro interlocutor que un aparato estatal con el cual -y por eso mismo- ha mantenido una relación tan simbiótica (...) En ese sentido, la relativa ausencia del sector popular como sujeto sociopolítico relativamente autónomo define la particularidad del modo de ser histórico de la burguesía brasileña: una clase que ha conquistado importantes logros económicos, pero que se ha constituido en sujeto sociopolítico profundamente autoritario -como lo fueron todas las burguesías- hasta que la creciente organización y presencia política del sector popular las condujo por el camino de las negociaciones y concesiones democratizantes". (in: Reis & O'Donnell, orgs., 1988:76).

¹¹ Particularmente en el aspecto de la salud pública, México y Argentina presentan resultados más positivos en relación a varios indicadores, según datos de la Organización Mundial de Salud-OMS.

Las perspectivas de las políticas sociales del periodo 1979-89, aún cuando mantienen sus propios matices en las diferentes coyunturas políticas, son resultado de un proceso de "transición controlada" y de negociaciones políticas donde los "pactos políticos" ocurren frecuentemente, con fuerzas provenientes del régimen autoritario. Las políticas sociales en este contexto son consideradas como un instrumento del régimen y del gobierno, necesario para contrarrestar la "incertidumbre" que, tendría seguramente que enfrentar en caso de que hubiera un "verdadero proceso democrático".

En este sentido, es importante subrayar la diferencia que existe entre los procesos de liberalización y de democratización según Stepan:

"Esta distinción es fundamental. En un contexto autoritario, liberalización puede significar cambios de orientación política y social tales como ablandamiento de la censura a los medios de comunicación, un mayor espacio de actuación hacia la organización de actividades autónomas de la clase trabajadora, la reintroducción de algunas salvaguardias legales para los individuos (...) La democratización requiere una contestación abierta al derecho de disputar al gobierno, y esto, a la vez, requiere elecciones libres, cuyos resultados determinan quién gobernará. Con la utilización de esas definiciones, es evidente que puede haber una liberalización sin democratización. La liberalización se refiere fundamentalmente a la sociedad civil. La democratización fundamentalmente a la sociedad política". (in: Moisés & Albuquerque, orgs., 1989:205).

Sin embargo, aún considerando que la liberalización hubiera sido conquistada con duras luchas, la misma fue utilizada por el régimen como "válvula de escape" para disciplinar y controlar los conflictos y las manifestaciones sociales frente a la crisis materializada en la agudización de las diferencias

socioeconómicas existentes en el contexto de la sociedad brasileña.

Los innumerables cambios generados por la intensificación del uso de técnicas que ahorran la fuerza de trabajo, la pérdida creciente del poder adquisitivo de la población, la transferencia de la población del campo hacia la ciudad (debido a la fuerte concentración de la propiedad de la tierra, las relaciones de explotación del trabajador, así como las crisis cíclicas enfrentadas por el sector primario), además de otros condicionantes de poca expresión, todo ha generado un cuadro socioeconómico donde las políticas sociales han encontrado un inconmensurable y potencial espacio de actuación.

El modelo de Estado arbitrario-autoritario instalado en Brasil en el periodo posterior a 1964 profundiza un cuadro de crisis económica y fuerte contención salarial, lo que puede ejemplificarse a partir de los siguientes indicadores:

- caída en el índice real de los salarios entre 18% y 35% en el periodo 1964 /1970;
- decremento del salario mínimo en 11% entre 1970 y 1978;
- reducción de 25% del poder adquisitivo de los asalariados y de 12,6% del ingreso per capita acumulado, considerando el periodo 1980-1984¹² ;
- aumento en la concentración del ingreso en la medida que en 1980 el 10% más rico de la población urbana, que absorbía el 39,6% del ingreso total pasa a retener el 50,9,% mientras que

¹² Datos presentados por Faleiros, 1989:29.

el 20% más pobre disminuye su participación de 3,9% a 2,8% en 1980 .

A la concentración del ingreso y de los salarios, se agregan las fuertes contradicciones existentes en el sector informal de la economía, donde el bajo nivel de remuneración y la incertidumbre de alguna ganancia agudizan el cuadro socioeconómico presentado a través de los indicadores antes referidos.

Sin embargo, es innegable que el descenso en las condiciones de vida, generado bajo los gobiernos autoritarios, se ha profundizado con la crisis fiscal generada no solamente en Brasil, sino en todos los países latinoamericanos. Las deudas internas y externas son en gran medida responsables de la disminución de las inversiones en el sector productivo, inflación creciente, reducción en la oferta de empleo y reducción de los presupuestos destinados a las políticas sociales.

El proceso de acumulación capitalista en los países periféricos se estructura y expande bajo una dinámica donde los sectores tradicionales y modernos se relacionan -complementariedad y conflictos- y se insertan en la lógica de la economía internacional (Oliveira, 1982). Existen por lo tanto dos situaciones distintas: la modernidad y el atraso; cada una con sus lógicas políticas y organizativas. La formulación de respuestas de carácter nacional exige del sistema político profundas transformaciones en el plano material y supraestructural, es decir, a nivel de la cultura política para poder atender las innumerables necesidades sociales y así ejercitar una ciudadanía plena. Esto muestra el

porqué es evidente que tanto en Brasil como en toda América Latina:

"una parte considerable de la población queda fuera de los acuerdos salariales, fuera de los circuitos considerados viables en cuanto a financiamientos hacia desarrollo, fuera del sistema de vivienda y seguridad social, fuera del uso de bienes comunales, fuera del conocimiento y del aparato público. El segmento atrasado o marginal de la sociedad se constituye un problema 'externo' en los contenidos de gobernabilidad que se plantea la cúpula de la sociedad." (Escobar, 1989:167).

El proceso de pauperización, sobre todo en las ciudades brasileñas, presenta dimensiones alarmantes. Los barrios populares proliferan y ahí viven muchos que pagan el precio de un "progreso", que todavía no les llega. Esta capa social de individuos vive en condiciones de miseria absoluta, que niega los derechos más elementales de la condición humana. Estos individuos son los llamados *lumpen*¹³.

Esta forma de desarrollo genera y/o aumenta una heterogeneidad estructural más expresiva que la existente en los países desarrollados. Esta se manifiesta en varios niveles del contexto nacional:

"-en el plano geo-económico: regiones altamente desarrolladas, con elevado rendimiento industrial o agrícola, al lado de regiones tradicionales y pobres, con economías prácticamente de subsistencia;

- en el plano tecnológico: sectores industriales y agrícolas

¹³ Lumpen constituye la capa social marginada, en todas las dimensiones, de lo que sea considerado 'vida humana'. Hay, por lo tanto, la negación de un patrón mínimo para la sobrevivencia: derecho a la salud, a la vivienda, a la alimentación etc. Este conjunto de individuos son potencialmente los que buscan sobrevivir a través de la prostitución, de la limosna, del robo. Además de todo esto no creen en el "devenir histórico", pues la rutina masacrante los lanza a un estado de marasmo y apatía social, donde en general la desmovilización política es una realidad.

de punta, en una perspectiva comparable a los países centrales, conviviendo con sectores productivos prácticamente artesanales;

- en el plano social: capas sociales con patrón de ingreso y de vida sociocultural comparable a las metrópolis de los países centrales, teniendo al lado las favela, las barriadas y la periferia urbana en general;

- en el plano de las relaciones de trabajo: encontramos todavía sectores bajo relaciones de producción precapitalistas (aparcería, arrendamiento, colonato, por ejemplo, en la agricultura) y un sector de servicios 'hinchado' en las ciudades, configurando un gran ejército de reserva, originario, en parte, de las formas de acumulación en el campo, a través de un constante éxodo rural".(Vasconcelos, 1989:72/73).

La naturaleza peculiar del desarrollo capitalista "periférico" expresa de este modo una serie de especificidades en relación a las políticas sociales ejecutadas por los países "centrales". A partir de la segunda guerra mundial el Estado, en decurrencia de los amplios frentes democráticos que se formaron, fue obligado a asumir una parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, en los diversos países desarrollados. Las necesidades sociales básicas son en la práctica reconocidas como "derecho del ciudadano".

De esta manera, la naturaleza y la extensión de las políticas sociales en las sociedades capitalistas periféricas presentan diferencias en relación a los países avanzados. El contingente social que demanda tales políticas en los países subdesarrollados está formado por un amplio sector de los asalariados de los trabajadores informales y por aquellos que se ubican en la condición de lumpen donde los patronos de pobreza absoluta niegan los requisitos mínimos de ciudadanía.

Es importante subrayar que las políticas sociales tienen una dimensión socioeconómica y política y también simbólica. Socioeconómica, en la medida en que el Estado desarrolla una serie de equipamientos y servicios de consumo colectivo o aún de consumo individual, para satisfacer las necesidades de la población, buscando disminuir el patrón de exclusión social.

Desde el punto de vista simbólico, las políticas sociales han constituido un "locus" privilegiado, a través del cual el Estado establece las bases para viabilizar la reordenación del poder de las fuerzas políticas dominantes. De ahí que el Estado confiere prioridad a aquellas políticas sociales de carácter emergente. Ya en el periodo de la Nueva República, cuando el discurso oficial hablaba de la necesidad de introducir programas dirigidos hacia las reformas sociales, tales cambios quedaron circunscritos al nivel de las intenciones; prueba de esto fue el mantenimiento y hasta la creación de nuevos programas emergentes y asistencialistas. El ejemplo más evidente fue la creación del Programa de la Leche, a través de la SEAC, destinado a los niños carentes, de edad comprendida entre los seis meses y los siete años.

De acuerdo con el planteamiento anterior, en la Nueva República la crisis de legitimidad se expresaba en la recomposición del poder político, donde las fuerzas conservadores seguían teniendo influencia. En este sentido, los programas sociales cobran importancia, intentando neutralizar las reivindicaciones por servicios urbanos expresadas sobre todo por los sectores sociales

populares. En ese contexto, los planes de emergencia tuvieron gran expresión, ya que

"era posible adaptar los programas con ellos relacionados al juego clientelista los cuales permitían ser manipulados con el objetivo de favorecer los resultados electorales más inmediatos (...). El presidente Sarney buscaba obtener legitimidad reformando el patrón clientelista en la distribución de programas y servicios sociales transformando el control de estas políticas en instrumentos privilegiados de cooptación política, al interior del juego de poder".(in: Moura, org., 1989:212).

El concepto de legitimación aquí utilizado, está basado en lo que Habermas desarrolla al considerar que:

"Por legitimación, entiendo la capacidad del ordenamiento político de ser reconocido. La exigencia o la pretensión de la legitimidad se liga a la conservación en el sentido de la integración social, de la identidad normativamente establecida de una sociedad. Las legitimaciones sirven para satisfacer esa pretensión, o sea, para demostrar el cómo y el por qué las instituciones existentes (o propuestas) están aptas para utilizar la fuerza política, de modo a realizar los valores constitutivos de la identidad de una sociedad. El hecho de que las legitimaciones vengan a convencer o merecer la confianza, esto ciertamente depende de los motivos empíricos (...). Lo que es aceptado como motivo es algo capaz de obtener consenso -y, por lo tanto, de crear motivaciones- depende del nivel de justificación exigido en cada una de las oportunidades". (Habermas, 1990:224).

Constituye otra agravación de las políticas sociales el carácter centralizador del Estado, presente inclusive en el periodo de transición democrática, obstaculizando la transparencia real de sus acciones. A lo anterior se suma la fragilidad de la mayoría de los partidos políticos, que no son capaces de marcar sus prioridades programáticas, dificultando consecuentemente la definición de las diferentes concepciones de políticas sociales y su procedencia, asegurando en muchos casos posiciones donde

imperan las generalidades indiferenciadas. Así, las implicaciones de la posibilidad de "alternancia en el ejercicio gubernamental" han reforzado la retórica de las élites y dificultado el establecimiento de otras reglas del juego político, donde las respuestas a las demandas introducidas, a través de la política social, estuvieran articuladas con cuestiones más substantivas del poder y de la democracia. En una trayectoria donde el conflicto fuera trabajado con las múltiples fuerzas políticas, con reglas que no establecen apriorísticamente los ganadores y los perdedores, podría introducirse un "nuevo" patrón de política social metamorfoseándolo con reformas sociales, de modo a conducir a resultados significativos para la mayoría de la población que todavía vive en una situación de extrema pobreza, como lo demuestran los datos presentados a continuación en el Cuadro 1.

CUADRO 1
B R A S I L
INDICADORES SOCIALES
1989

INDICADORES	BRASIL	REGIONES (% en 1.000)	
		NORESTE	SURESTE
-Mortandad de niños	87.9	124.5	71.6
-Expectativa de vida (años)	60.1	51.0	64.4
-Analfabetismo	20.7	39.7	13.1
-Educación primaria (nº de inscripciones)	83.2	70.1	86.2
-Residencias con agua potable	68.0	44.4	83.3
-Familias abajo de la línea de pobreza	35.4	59.0	26.0

Fuente: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) - Censo Demográfico, 1980. In: Moura, 1989:206.

Los indicadores antes citados revelan la profunda desigualdad que caracteriza las condiciones de vida de la población brasileña. La región noreste, donde está ubicada la ciudad de Fortaleza, se presenta como un espacio de acentuada pobreza, tal y como se podrá ver de forma más profunda, en el capítulo IV de este trabajo.

El análisis de las políticas sociales refleja el carácter contradictorio de la estrategia de dominación cuando el Estado, por una parte concede prioridad a los recursos financieros dirigidos hacia el desarrollo económico y la acumulación capitalista, y por otra, en ciertos momentos, atiende, aunque sea de una forma selectiva y desfasada, a las necesidades de la reproducción de la fuerza de trabajo, a través de la oferta de bienes y servicios urbanos considerados esenciales.

Esta lógica contradictoria extrapola a los modelos monolíticos (clases dominantes y dominadas), pues las contradicciones internas del Estado expresan obstáculos a la definición de la política estatal, dada la diversidad de intereses del capital demostrada en el campo de la política y de la economía (Offe, 1984). Hay por lo tanto en el Estado contemporáneo una crisis de legitimación que exterioriza la difícil tarea de conciliación, cuando las demandas se amplían a una escala mayor que la capacidad de respuesta dada por el Estado, a través de sus aparatos, configurando limitaciones desde el punto de vista de la participación político-democrática. (Habermas, 1990).

Aún considerando limitados los avances democráticos a

partir de la Nueva República, no hay duda de que la intervención estatal se ha realizado a partir de *"presupuestos apoyados en la construcción de una nueva institucionalidad política que repone las relaciones entre Estado y demandas sociales"*.(Jacobi, 1989:9).

Sin embargo, no se pueden desconocer los cambios en el seno del Estado, reflejados en un discurso donde está presente la necesidad de la racionalidad administrativa de sus acciones, así como el reconocimiento de los movimientos sociales en la interlocución de sus acciones y el papel de estos como mediadores de las necesidades sociales populares. No obstante, la clareza de esa constatación no garantizará por sí sola la existencia de cambios significativos en la lógica de intervención del Estado, cuya participación social propuesta no ha generado cambios sustantivos y generales en las políticas gubernamentales dirigidas al sector social.

Aunque el discurso oficial proponga reformulaciones a nivel de los espacios de comunicación y conciliación entre estos sectores de la sociedad política y de la sociedad civil, los países de economía dependiente están lejos de desarrollar una *"ética comunicativa"*. Esta según Habermas, supone que sea asegurada a través de:

"la universalidad de las normas admitidas y la autonomía de los sujetos actuantes, por cuanto recurre exclusivamente a la corroboración discursiva de las pretensiones de validez de tales normas (...) de suerte que tan sólo les sea dado reclamar validez a aquellas normas en las que todos los interesados se pongan de acuerdo, o lo que puedan hacer sin coacción en tanto que participantes de un discurso, tras de haber entrado en un proceso de formación discursiva de la voluntad general".(in: García & Castro orgs., 1988:115/116).

Frecuentemente el gobierno ha demostrado la capacidad de actuar entre los individuos conduciendo a una práctica hacia un tipo de participación que, de hecho, no es democrática, pues el poder de decisión sobre las cuestiones fundamentales está en las manos de la élite tecnocrática.

Sin embargo, como ya fue dicho, los cambios ocurridos en el proceso de relacionamiento del Estado con los sectores populares urbanos tienen ahora como mediadoras a sus propias organizaciones. De esa forma el concepto de participación ha pasado por varias metamorfosis, sobre todo en relación al contenido que le atribuía el populismo¹⁴ en el que la categoría "pueblo" era introducida en una dinámica social de descomposición de la dominación oligárquica y la emergencia de nuevas fuerzas sociales, económicas y políticas (Weffort, 1978). Por lo tanto, a partir del final de la década de los 70, la burocracia estatal se reapropia del efecto simbólico que encarna la ideología participativa y la dimensión comunitaria. En las recientes coyunturas, sobre todo en los marcos de la Nueva República, la problemática de la participación ha sido tratada como algo "mágico" y *"vista como un bien en sí mismo, y no como un camino para obtener resultados más ajustados a los intereses de los actores involucrados en el proceso"*. (Nascimento, 1986:8).

¹⁴ El populismo constituyó una forma determinada y concreta donde la burguesía urbana, en aquél momento histórico, se aprovechó de los sectores subalternos, subyugándolos para fortalecerse frente a los sectores oligárquicos tradicionales. Sin embargo, según Weffort (1978:56), "el populismo fue un modo determinado y concreto de manipulación de las clases populares, pero constituyó también un modo de expresión de sus insatisfacciones".

Con la creación de la Secretaría Especial de Habitación y Acción Comunitaria (SEAC), bajo el gobierno Sarney, los programas sociales empiezan a ser ejecutados con la participación directa de las comunidades organizadas. El discurso rescata la ideología de la acción comunitaria, lo que es ilustrativo en el planteamiento del Secretario de esa institución:

"Fue posible constatar, en la práctica, que cuando el gobierno suma sus recursos financieros al trabajo de la comunidad los resultados son mayores y mejores para todos, multiplicando los beneficios generados (...). Este es uno de los caminos que posibilitarán al país pagar la deuda social a través de la conquista de mejores condiciones para la población carente, que constituye la mayoría de nuestra sociedad". (in: Presidencia da República, s/d:2.)

La preocupación con la dimensión comunitaria está relacionada con la expresión política que asumen los movimientos sociales como sujetos sociales. Así, la proliferación y mayor organicidad de los movimientos ha ido agregando nuevos elementos a su relación con el Estado, lo que genera complejidad y contradicción al patrón de participación engendrado a partir de los programas sociales. Ante esto, la burocracia estatal ya no ignora ni da la espalda a los diferentes tipos de organizaciones emergentes, con sus trayectorias específicas y con repercusiones diferenciadas en el seno de la sociedad. No hay por lo tanto evidencias que sostengan un análisis apriorístico y polarizado entre el Estado y los movimientos sociales, dado que el *"proceso se desarrolla de la relación mutua, llevando a la transformación de las partes involucradas y de la propia relación"*. (Cohn, in: Jacobi, 1989:X1).

Los programas sociales establecen una serie de criterios y normas que, si por una parte potencializan la creación de canales de colaboración de los sectores populares junto al Estado, también generan posibilidades de aplicación del control y de la disciplina sobre las partes involucradas en este proceso. Sin embargo, el Estado, al disponer de un complejo aparato y como fuerza hegemónica, imprime a esa relación una dimensión desigual, resultando, muchas veces, en un mayor control, manipulación y cooptación de los sectores populares. Al decir eso, no se pretende reducir la acción del Estado, la cual no debe ser vista única y exclusivamente por la óptica de la cooptación. Existe un terreno movedizo que al ser rescatado en las prácticas cotidianas de los movimientos sociales, esas apuntan hacia nuevas contradicciones generadas que se ubican más allá del efecto cooptativo y "todopoderoso" del Estado. Eso porque, ante el reconocimiento de la limitación de las prácticas sociales, sea desde el punto de vista cualitativo, sea desde el punto de vista político, se abre un campo nuevo de reflexión en que la propia concepción de política trasciende la de Estado y construye nuevos espacios de ejercicio del poder, presentes en el ámbito interno y externo de los movimientos sociales.

El análisis de los movimientos sociales urbanos, que profundizaremos a continuación, apunta hacia una serie de cuestiones donde las luchas por las necesidades y por los derechos (vivienda, salud, alimentación, educación etc.) provoca distintas clases de enfrentamiento con el Estado. Se encuentra también en el

seno de estas experiencias una rica y amplia trayectoria de "auto-organización", cuya red de relaciones desarrolladas expresan avances y contradicciones acerca de la democracia.

3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS

3.1. La Producción Sociológica: Algunas Matrices Explicativas

El estudio de los movimientos sociales urbanos ha representado para los científicos sociales un campo abierto, a partir del cual se han desarrollado varios paradigmas teórico-metodológicos.

Los diferentes estudios realizados en Europa y América Latina presentan una diversidad de aportes que a lo largo del proceso histórico fueron diseñando distintos caminos de apropiación y explicación de cuestiones de naturaleza teórico-metodológica sobre esa temática.

Es interesante subrayar que la temática de los movimientos sociales puso en relieve algunas lagunas existentes en la producción sociológica que, al fijarse en los niveles del análisis macroestructural, no destacaban los aspectos de la cotidianidad, donde sobresalen las acciones sociales con sus diferentes actores.

De esta manera, el análisis del Estado sufre una

metamorfosis en el sentido de desmitificar las conclusiones simplistas de su carácter dominador y todopoderoso por encima de la sociedad y de las clases dominadas, así como las trayectorias preestablecidas donde el proletariado constituía el eje privilegiado en el proceso de transformación social.

Por un lado, aunque reconozcamos que el Estado capitalista, a través de sus múltiples funciones, trata por todos los medios de reproducir la sociedad, éste se ubica socialmente en una red de contradicciones y de conflictos, donde su poder no se agota en sí mismo. Por otro lado, en América Latina, sobre todo desde mediados de la década de los 70, surgen varios actores sociales en el escenario político, fuera de los espacios tradicionales de representación -partidos políticos y sindicatos-.

Así:

"fueron los micro acontecimientos los que hicieron que las conciencias golpeadas por la represión, en un primer momento, se mantuvieran vivas y en un momento posterior se reavivaran de manera colectiva en un movimiento de reconquista de una identidad contra el mundo dominante, que durante largos años sistemáticamente ignoró, desarticuló o reprimió las iniciativas que surgieron en los centros de trabajo y en los barrios: aplastado y despedazado durante los años de auge del autoritarismo, el vigor reivindicatorio que surge a finales de los 70, sólo pudo ser plenamente rescatado cuando, más allá del gran escenario organizacional, sindicato y partido se movieron en la cotidianidad de luchas que transformó las prácticas aisladas en experiencias que se acumularon para embates de mayor envergadura".(Kowarick, 1988:316).

No obstante estos planteamientos, no se desconoce el papel que desempeñan los partidos y los sindicatos, a través de sus instrumentos y luchas, en la construcción de la trayectoria democrática. La cuestión aquí presentada está dirigida a subrayar

la necesidad de utilizar instrumentos metodológicos de tal suerte que se puedan rescatar y explicar las innumerables y diversas formas de organizaciones sociales, entre las cuales los movimientos sociales urbanos han tenido en América Latina un papel destacado, desde mediados de los 70.

A partir de la década de los 70, una serie de análisis acerca de los movimientos sociales urbanos logra mayor presencia en la producción sociológica y, hasta la fecha, un amplio y diversificado cuadro teórico-metodológico surge en torno a las investigaciones sobre esa temática.

A continuación trataremos de presentar las principales líneas de pensamiento, sin la pretensión de agotar todas las existentes, sino solamente subrayando aquellas que en Brasil han sido más utilizadas como ejes teórico-metodológicos para orientar los estudios sobre los movimientos sociales urbanos.

Manuel Castells, con su enfoque marxista, fue uno de los principales precursores, al desarrollar una serie de importantes estudios acerca de los movimientos sociales urbanos emergentes a partir de las determinaciones estructurales, resultantes de las contradicciones específicas del capitalismo monopolista: las crisis y las luchas de clase manifiestas y sus relaciones con la ciudad y el Estado. Este modelo de análisis se refiere a los cambios en el modo de consumo colectivo en los niveles de la producción, consumo, reproducción y gestión en la estructura de la ciudad.

Aunque los análisis realizados por Castells subrayan los aspectos de las contradicciones capitalistas, también hacen

referencia a las prácticas sociales. No obstante, en algunos momentos de su producción, Castells expresa una posición demasiado idealista respecto a los movimientos sociales urbanos, cuando les atribuye un papel de agentes en el proceso de transformación social en dirección al socialismo. (Castells, 1974).

En estudios posteriores, Castells revisa su posición afirmando que:

"Los movimientos sociales no son agentes de la transformación social. Estos poseen límites políticos y técnicos. Tienen su dimensión político-clientelista cuando se trata de demandas inmediatas (...) poseen también limitaciones profundas en términos de su capacidad de transformación social". (Castells, 1985:5).

En varios aspectos hay un denominador común, a partir de la perspectiva histórico-estructural, entre Castells, Lojkiné y Borja, en lo referente al análisis de las contradicciones urbanas del capitalismo monopolista, las cuales se concretan tanto al nivel de la producción como de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Al conceptualizar los movimientos sociales urbanos, la cuestión del poder político constituye, según Lojkiné, una característica necesaria capaz de transformar un movimiento social urbano, donde aparecen los aspectos conflictivos y contradictorios de clase, o sea *"la posibilidad de contestación directa no solamente al poder económico de la clase dominante, sino al modo de reproducción del conjunto de la formación social tanto económica como social"*. (Lojkiné, 1980:301).

En resumen, se puede decir que Lojkiné intenta analizar los movimientos sociales urbanos a partir de una matriz conceptual

que establece la condición revolucionaria como una característica que funda tales movimientos, dejando así de considerar las diversas expresiones de los movimientos con sus trayectorias democratizantes pero no siempre con un perfil socialista.

Los planteamientos hechos por Jorge Borja consideran que las contradicciones urbanas emergentes del desarrollo capitalista monopólico generan lógicas distintas respecto a los procesos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, concibe a los movimientos sociales como expresiones de la existencia de condiciones objetivas en el seno de la ciudad. En este sentido, define los movimientos sociales urbanos como:

"acciones colectivas de la población, como usuaria de la ciudad, en lo que respecta a vivienda y servicios, acciones que se imponen debido a la degradación de sus condiciones de vida, buscando obtener una adecuación a las nuevas necesidades o la consecución de un mayor nivel de equipamientos. Estas acciones generan efectos urbanos (modificación de la relación equipamiento-población) y políticos (modificaciones en la relación de la población con el poder en el sistema urbano) específicos, lo que puede provocar modificaciones en la lógica del desarrollo urbano". (Borja, 1975:12).

La contribución de Castells y de los otros autores citados, cuyos acercamientos van en la misma dirección, tuvieron y tienen todavía una importancia fundamental en el proceso acumulativo de conocimientos acerca de los movimientos sociales urbanos en América Latina.

En Brasil, varios estudios realizados por Moisés (1982), Cardoso (1983), Nunes (1986), Jacobi (1982 y 1989), Kowarick (1987 y 1988), entre otros, han incorporado innumerables elementos de las matrices explicativas de los autores, citados anteriormente, en sus

investigaciones sobre la realidad brasileña.

Sin embargo, el proceso de desarrollo en América Latina impone la necesidad de construir mediaciones analíticas y algunas de ellas remiten a la crítica de algunos aspectos de los planteamientos de Castells y de los demás autores, a partir de las especificidades latinoamericanas. Además de este hecho, la propia dinámica de la realidad histórica ha llevado a muchos investigadores de esta temática a reconocer puntos importantes en otras matrices explicativas.

Así, surgen innumerables investigaciones con la perspectiva de fijar la visión sociológica en los aspectos micro, buscando concentrarse en los aspectos de lo cotidiano (identidad, representación, etc.). Esa perspectiva analítica es llamada por Glória Cohn (1988) de neoidealista.

Muchos de los estudios que subrayan los aspectos de la autonomía de los movimientos sociales frente al Estado y a las formas institucionales tienen como fundamento los ejes teóricos de Foucault:

"El poder puede ser analizado como algo que circula, o a lo mejor, como algo que solamente funciona en cadena. Jamás está ubicado aquí y allí, jamás está en las manos de algunos, jamás es apropiado como una riqueza o un bien. En sus mallas los individuos no solamente circulan, sino están siempre en posición de ejercer este poder y ser alcanzados por su acción." (Foucault, 1985:183).

Al hacer sus estudios Tilman Evers, apoyándose en Foucault, se acerca a la visión "autonomista" de los movimientos sociales, contraponiéndolos a las distintas esferas de la

institucionalidad: del poder, del Estado y de las propias instituciones estatales. Hay por lo tanto en sus estudios el rescate de los aspectos socioculturales en las prácticas de los movimientos sociales, donde se da la reconstrucción de fragmentos de una identidad autónoma entre los individuos y los grupos. En la misma dirección, Tilman Evers considera que:

"Justo en el proceso (alienación-identidad) está la creación de sujetos propios. Sin embargo, estos no pueden ser concebidos como entidades sociales o individuales completas, sino solamente como fragmentos de subjetividad que penetran en la conciencia y la práctica de las personas y de las organizaciones".(Evers, 1984:12).

Evers atribuye a los movimientos sociales una expresión molecular (la práctica en pequeños espacios) y hace una diferenciación entre las franjas de la esfera social, como espacio de los dominados, y la parte frontal socialmente iluminada de la sociedad dominante.

Con relación a la cuestión del poder, Evers considera que en los "nuevos" movimientos sociales, como espacio de prácticas sociales, *"el poder no es fundamental"*. (Evers, 1984:14). Es necesario aclarar esta cuestión, a fin de profundizar el análisis del poder, caracterizando sus formas y contenidos y el tipo de sociedad que está apoyando. Dejar de lado la cuestión del poder sería lo mismo que cerrar las puertas a las luchas por la democracia y por la construcción del socialismo.

Si, por una parte, es importante el énfasis dado a los movimientos sociales como espacios de relaciones donde los principios de solidaridad e identidad aparecen como expresión de

los aspectos subjetivos, por otra parte no se puede olvidar los aspectos estructurales generadores de contradicciones sociales de donde emergen las diferencias sociales, cuya expresión mayor es la creciente profundización y ampliación de la pobreza en el contexto latinoamericano.

En varios autores, el énfasis puesto en los aspectos de lo cotidiano y de la subjetividad está dirigido a rescatar la trayectoria y las experiencias acumuladas a través de las diversas formas organizativas, bajo las cuales se expresan los movimientos sociales (Kowarick, 1988). Empero, estos estudios siembran una inquietud, pues al mirar "hacia adentro" de los movimientos no debemos olvidar sus relaciones con el conjunto de la sociedad, la cual es sostenida por un engranaje estructural.

Durhan explicita esta preocupación al referirse a las dos visiones "la de afuera" y "la de adentro" cuando afirma:

"Insuficientes cada una de ellas a un análisis adecuado de los movimientos sociales, su combinación debe proveer los instrumentos para superar, por un lado, las limitaciones apriorísticas de la historia y por el otro, la restricción de una interpretación, que destrozando internamente al objeto, no lo ve inserto en el proceso más amplio del cual es una parte."
(Durham, 1984:24).

La reflexión acerca de lo cotidiano ha sido privilegiada en los análisis de las prácticas sociales y respecto a esto la perspectiva analítica de Agnes Heller desarrolla un amplio y rico trabajo sobre los temas relacionados con la moral, los valores y la vida cotidiana, como también sobre la democracia y la libertad.

El concepto de lo cotidiano es eminentemente histórico,

dado que la historia al traer sus nociones de tiempo y de espacio las realiza en lo cotidiano. A partir de ahí se supera la visión positivista, donde la realidad inmediata y aparente de las relaciones sociales no se presenta como tal en la reflexión sociológica. En la búsqueda de explicaciones que vayan más allá del simple registro de la realidad, Heller identifica cuatro niveles con respecto al pensamiento cotidiano:

1Q- intento recta 1: "simplemente reagrupa y ordena la experiencia y los datos del pensamiento cotidiano, sin superar el nivel de este último (...)";

2Q- intento recta 2: "parte de las experiencias o datos de pensamiento cotidiano desarrollándolo en un plano que supere su nivel (...)";

3Q- intento obliqua 1: " 'impugna' totalmente el pensamiento cotidiano, es decir no surge directamente de los resultados de las experiencias cotidianas y de los correspondientes contenidos del pensamiento (...)";

4Q- intento obliqua 2: lleva al descubrimiento de una verdad científica a partir de la comprensión de las experiencias cotidianas. "Esto sucede muy simplemente porque el tema de la filosofía y de la ciencia social es la sociedad, cuyos nudos clarificados por la ciencia están ante el hombre todos los días (aunque de forma fetichista)".(Heller, 1977:190/191).

Al estudiar los movimientos sociales, es fundamental recurrir al concepto de totalidad social, tratando de buscar la esencia de los fenómenos, construyendo mediaciones entre las "actividades reproductoras de la vida singular", de la "especie y de los colectivos" (Heller, 1986). El énfasis en lo cotidiano permite penetrar en el sentido y en el significado de la praxis de los individuos, haciendo puentes entre los contenidos intersubjetivos y la organización de la sociedad con sus

determinantes estructurales:

"la vida cotidiana también tiene una historia. Y esto es cierto no sólo en el sentido de que las revoluciones sociales cambian radicalmente la vida cotidiana por lo cual, bajo este aspecto, ésta es un espejo de la historia, sino también en cuanto a que los cambios que se han determinado en el modo de producción a menudo (y tal vez casi siempre) se expresan en ella antes que se cumpla la revolución social a nivel macroscópico; por lo cual bajo otro aspecto aquella es fermento secreto de la historia".(Heller, 1977:20).

En varias dimensiones del conocimiento científico, el pensamiento de Heller plantea conceptos importantes, los cuales han fundamentado los análisis de los movimientos sociales en sus diferentes expresiones (formas de representación social), sus niveles de conciencia social (alienación-desalienación) así como sus relaciones con el Estado.

Heller, basándose en Marx (1969), utiliza el concepto de necesidad social como el *"deseo consciente, aspiración, intención dirigida a todo momento hacia un cierto objeto y que motiva la acción como tal".(Heller, 1986:170)*. Considera que las necesidades tienen una dimensión personal, en la medida en que son deseadas por personas y también social por el hecho de que son condicionadas por la objetivación social.

De acuerdo con la naturaleza de las acciones, Heller califica las necesidades sociales en existenciales y humanas. Las necesidades existenciales están basadas en el instinto, para mantener la conservación del individuo (necesidad de relacionamiento humano, de alimentación, sexual, de abrigo, etc.). En lo que respecta a las necesidades humanas, éstas pueden tener

expresión alienada o no, dependiendo de la orientación establecida en las acciones. Así:

"las necesidades humanas no alienadas poseen un carácter cualitativo. Su desarrollo no se distingue por una acumulación prácticamente infinita de objetos útiles a la satisfacción de las necesidades, sino por la evolución de su multilateralidad, a la que Marx denominaba su riqueza (...) Por otro lado las 'necesidades alienadas' tienen un carácter cuantitativo. El proceso de su acumulación es prácticamente infinito".(Heller, 1986:172).

"Es evidentemente una estructura alienada, desde el momento en que la persona particular privada renuncia entre otros, al derecho de participar activamente de la transformación de la sociedad".(Ibidem:168).

En el capitalismo, la definición de las necesidades cuantitativas está relacionada con la capacidad de producción. Esto es verdadero por el hecho de que, por lo menos teóricamente, las necesidades pueden constituir un campo de objetivaciones "sin reserva" aunque de hecho no todos los individuos disponen de condiciones reales para satisfacerlas. A diferencia de las sociedades primitivas, donde las comunidades *"no estaban obligadas a seguir las huellas de las necesidades"*.(Heller, 1986), en el capitalismo, gran parte de las necesidades, al ser dirigidas hacia la supervivencia, crea obstáculos a la generación de grupos sociales autónomos desde el punto de vista histórico y filosófico.

Ante este razonamiento, es importante subrayar que las necesidades sociales constituyen un producto histórico y como tal no tienen una definición objetiva. Están relacionadas con el carácter de la cultura de cada país, así como con los valores y las

exigencias puestas por los individuos socialmente ubicados, como también con las condiciones de la reproducción material.

A pesar de que Heller trabaja con el concepto de "necesidad social", apoyándose en Marx, lo amplía y lo introduce en un campo analítico más general con el intento de aprehender la distinción entre necesidades "reconocidas" y "no reconocidas". De ahí que afirme:

"El concepto de 'necesidad social' no constituye para Marx una categoría alienada de por sí, sino que es interpretable racionalmente en toda sociedad y en particular también a partir de la superación positiva de la alienación. No obstante, es uno de los conceptos que Marx utiliza 'con menos rigor' y con acepciones diferentes". (Ibidem:77).

En este punto, hay que mencionar que paralelamente a estas discusiones, el concepto de alienación está siempre presente en una perspectiva donde las necesidades alienadas constituyen el fundamento a partir del cual se puede desarrollar el "reconocimiento" de la necesidad frente al "no reconocimiento". Sobre esto Heller afirma que:

"cuando un hombre (un conjunto, una clase) no ve claramente las modalidades o los medios óptimos para hacerse valer a sí mismo, 'no ha reconocido' sus propios intereses. En cuanto atañe a las relaciones entre las diversas objetivaciones, si las modalidades o los medios para hacerse valer de un modo óptimo son diversos o incluso contrapuestos, en este caso puede hablarse con razón de 'contrastes de intereses'". (Ibidem :79).

Respecto a la praxis, es decir, a los objetivos y el carácter de los movimientos sociales, Heller presenta la siguiente clasificación:

a. "la denominada reforma parcial", donde los cambios se

restringen a las instituciones o sectores de la vida cotidiana (salud, educación, vivienda, etc). En general estos movimientos dirigidos hacia reformas parciales son muchas veces desmovilizados después que alcanzan el objetivo y también son vulnerables a las manipulaciones por aquellos que proponen las reformas. Estas son objeto de amplias propagandas, cuando en la realidad los cambios son puntuales sin repercusión general en el orden social;

b. "la reforma general" constituye un tipo de praxis donde las reformas parciales están ubicadas en un proyecto de transformación del conjunto de la sociedad. Hay en estos casos movimientos con amplia base de masas, cuya organización está en constante proceso de movilización;

c. los "movimientos políticos revolucionarios" se caracterizan por su propuesta de transformación radical y la cumbre del proyecto se realiza con la toma del poder político, aunque para algunos sectores de estos movimientos tal hecho sea solamente el punto de llegada. La vanguardia de estos movimientos forma una élite revolucionaria, la cual con el apoyo de las masas corre los riesgos necesarios.

"Sin embargo, a partir del momento de la victoria, se desarrolla un movimiento de reflujo: la actividad de masas decrece hasta que éstas se vuelven totalmente pasivas. Tal es el curso de todas las revoluciones políticas maduradas en el ámbito de las sociedades burguesas (...). El ejemplo clásico más puro de revolución política es la revolución francesa". (Ibidem:168).

d. "la revolución social total" es aquella cuya praxis congrega amplios sectores de la población y, a partir de la vida

cotidiana, se da una transformación profunda en el modo de vida: en los aspectos de la economía, de la cultura y en la política. Heller expresa su posición crítica frente a las revoluciones realizadas en la historia de la humanidad cuando afirma que:

"hasta el momento no ha existido en la historia una revolución tal del modo de vida que haya sido simultáneamente una revolución consciente y conscientemente realizada en toda la sociedad desde la economía a la política y a la cultura." (Heller, 1978:169).

Aunque estos y otros conceptos desarrollados por Heller tengan como referencia, en la mayoría de los casos, realidades históricas distintas a las de América Latina, no se puede olvidar que su rico y amplio trabajo tiene reconocimiento internacional y, en muchos casos, ha constituido un valioso instrumental para subsidiar las reflexiones sobre los movimientos sociales^{1*}.

De este modo, es nuestra intención, en otras partes del presente trabajo, volver a tratar éstas y otras cuestiones conceptuales a la luz de la realidad empírica.

^{1*} Los trabajos de Krischke (1989) y de Karner (1987), sobre la realidad brasileña y de América Latina, utilizan varios conceptos de Heller.

3.2 Los Movimientos Sociales Urbanos: Un Espacio de Lucha

A partir de la segunda mitad de la década de los 70, en Brasil y en América Latina¹⁴ se asiste en el seno de la sociedad civil a la emergencia de "nuevos actores sociales" (Touraine, 1989; Telles, 1987 y 1988; Barreira, 1987 y otros) con nuevas experiencias de prácticas sociales desafiantes de las formas de actuación desarrolladas en el periodo populista. Al respecto afirma Cardoso (1983:20) que:

"fue en la mirada hacia atrás que el tema de la eterna exclusión de las clases populares 'ganó cuerpo' y proporcionó el punto de partida hacia la interpretación de su nueva presencia".

Este carácter "nuevo" de los movimientos sociales constituye una forma de contraponerse al pasado. Sin embargo, no se puede desconocer la existencia de una variedad de expresiones de tales movimientos donde todavía se pueden encontrar rasgos clientelistas, como la utilización de la política en una forma instrumental y donde la noción del derecho es apropiada para la

¹⁴ Son muchas y variadas las experiencias de estos movimientos sociales en América Latina: en Perú, a nivel de los barrios llamados "pueblos jóvenes" y los "frentes regionales para la defensa de los intereses del pueblo". En Perú, Ecuador y Colombia, son significativas las experiencias de "huelgas cívicas nacionales" con amplia participación de los sectores populares y democráticos; además de las experiencias de autogestión en áreas de favelas en Caracas y Lima y en la ciudad de México los movimientos de ocupación de tierras urbanas, etc.

atención de intereses individuales, aunque el discurso sea muy distinto.

Con la emergencia de los "nuevos" movimientos sociales, hay un proceso de cuestionamiento de algunas "verdades" hasta entonces cristalizadas, y el surgimiento de otros esquemas conceptuales para el análisis de la realidad emergente, donde el poder y las representaciones sociales son construidas en espacios de intensa sociabilidad. En este sentido, el planteamiento de Vera Telles es ejemplar para explicar las diferentes dimensiones que contiene el carácter "novedoso" del tema y la construcción de su proceso de conocimiento:

"la vivienda y su mundo de sociabilidad, el barrio y sus pequeños dramas cotidianos basados alrededor de las condiciones inmediatas de vida y de las llamadas carencias urbanas ganaban una nueva visibilidad, preparando el escenario reconocido, haciendo aparecer a los trabajadores como sujetos de prácticas cuyo sentido estaba en la posibilidad de que éstas surgiesen de una revitalización de la sociedad en contra de la institucionalidad vigente. Si eran nuevos los criterios que orientaban la visibilidad de lo social, también era nueva la forma a través de la cual se elaboraba la percepción de la política, pasando a reconocer acciones que no necesariamente alcanzaban expresiones institucionalizadas (...)"(in Warren-Sherer & Krischke orgs., 1987:62).

Respecto de las nuevas prácticas sociales, conviene aclarar que no se trata sólo del descubrimiento de una "nueva forma de hacer política" (Lechner, 1984) sino también de un nuevo patrón de relaciones y de organización social (Calderón & Jellin, 1987).

Conviene recordar que en Brasil los movimientos sociales surgen todavía en un contexto político represivo, donde las fuerzas populares se expresaban a través de actores sociales con sus

energías latentes, que los años de dictadura no consiguieron destruir.

No se quiere decir con esto que los movimientos sociales hayan surgido de la noche a la mañana, como un "toque de magia". Sobre esto, es necesario retroceder en la historia y subrayar el papel que han jugado los sectores progresistas de la Iglesia Católica en el periodo de la dictadura, cuando realizaban acciones entre la población, en las que, a partir del evangelio, se hacían reflexiones críticas acerca de la realidad política, económica, social y cultural de aquel entonces.

A partir de los años 75-76, la Iglesia Católica rearticula sus procesos de organización de los sectores populares, particularmente en la periferia de la ciudad de Sao Paulo, alcanzando posteriormente esta práctica a todo el país. Este proceso ganó más fuerza después del Encuentro de Medellín (1978) que, inspirado en la Teología de la Liberación, definió como posición de la Iglesia Católica en América Latina la llamada "opción preferencial por los pobres", y en Brasil impulsó la creación de las "Comunidades Eclesiales de Base" (CEBs) a lo largo y lo ancho del país.

La acción de la Iglesia Católica congregaba a diversos personajes¹⁷ y sus experiencias de trabajo entre los sectores

¹⁷ En las movilizaciones organizadas por la Iglesia, en el marco del "nuevo tiempo político" (Telles, 1988), hay registros de la presencia de obreros vinculados a organizaciones católicas-Acción Católica Obrera (ACO), la Juventud Obrera Católica (JOC)- y de militantes de los partidos de izquierda (en aquella época clandestinos) que critican el sindicalismo populista y también la práctica cupulista de sus partidos.

obrero y popular. El proceso de articulación se hacía alrededor de las parroquias de orientación progresista, las cuales tenían como obstáculo mayor el fantasma de "los tiempos negros de la dictadura" y que todavía seguía presente en el pensamiento de las personas. Por lo tanto, eran "pequeños grupos" que articulaban a gente de origen diverso: activistas sindicales y obreros, militantes de organizaciones de izquierda, vecinos de los barrios populares, sacerdotes y monjas, los cuales actuaban en los núcleos comunitarios a nivel local. Según Vera Telles, los participantes de este proceso de acción política se refieren a ese periodo como:

"los años de la resistencia y los consideran como una especie de prehistoria en la cual han sido sembradas las semillas que fructificarían con la movilización obrera y popular que pasó a caracterizar los barrios de la periferia de la ciudad a partir de la mitad de los años 70". (in: Kowarick, org., 1988:258).

Estas nuevas prácticas comunitarias subrayaban en el discurso la importancia de la participación colectiva, de la autonomía de las organizaciones frente al Estado y los partidos políticos y la democracia a partir de las bases. Todos estos principios caracterizaban una nueva pedagogía de valoración de las pequeñas reuniones y encuentros, las diversas formas de solidaridad que consolidaban las experiencias de autogestión existentes, donde, a partir del aprendizaje de lo cotidiano, se reflexionaba ampliamente acerca del futuro.

Los discursos y las prácticas de los movimientos sociales en ese contexto político presentaban, en forma implícita y explícita, críticas a las acciones políticas realizadas por la

izquierda en los años previos a la dictadura, las cuales se basaban en los principios del centralismo democrático. Esta posición alejaba a los líderes de las bases, no valorando algunas prácticas comunitarias existentes, ni las potencialidades del trabajo cotidiano. La crítica se extendía al sindicalismo por su dependencia hacia el aparato del Estado y por su instrumentalización por los partidos políticos.

La acción de la Iglesia Católica, a través de la pastoral obrera, se confundía, muchas veces, con los trabajos desarrollados por la oposición sindical en las fábricas, a través de las llamadas "comisiones de fábrica". Estas comisiones realizaban un trabajo político a partir de las bases, en contraposición a la orientación del sindicalismo tradicional y verticalizado, casi siempre con sus liderazgos charros (pelágos) haciendo "acuerdos desde arriba" y alejándose de la discusión con las bases.

Surge en ese periodo el movimiento sindical calificado como "nuevo sindicalismo"¹² el cual a través de sus procesos de luchas, algunas puntuales otras con mayor dimensión política y espacial, hicieron emerger varios líderes -algunos ya mencionados- como es el caso del sindicalista Luis Inácio Lula da Silva, obrero

¹² El "nuevo sindicalismo" se caracteriza por contraponerse al sindicalismo "charro", principalmente en lo que se refiere a las siguientes cuestiones: autonomía sindical con relación al Estado; independencia frente a los partidos políticos; amplia movilización de las bases y construcción de democracia interna; creación de comisiones de fábrica para garantizar la presencia del sindicato en los lugares de trabajo; negación de la intervención del Estado en los procesos de negociaciones laborales, en el sentido de que las mismas fuesen realizadas directamente entre el patrón y las direcciones sindicales. (Consultar Moisés, 1982 y Almeida, 1983).

metalúrgico de la región industrial más importante del Estado de Sao Paulo.

En esta coyuntura se crea el Partido de los Trabajadores (PT), que congrega a los obreros del "sector de punta" de la economía^{1°}, segmentos de izquierda de origen católico, sectores intelectuales, estudiantes etc. El PT se propone hacer política a partir de las bases obreras, buscando desarrollar acciones donde los intereses de clase fuera el principal eje de la lucha.

Toda esa movilización, en su trayectoria temporal, fue construyendo una historia con la participación de los actores sociales populares. Las huelgas de 1978-1980 desencadenadas por los obreros del sector metalúrgico de la región centro-sur del país se extendieron hacia varias regiones del país con expresiones y dimensiones distintas, configurando así el punto máximo de la resistencia al régimen autoritario.

Posteriormente, el movimiento sindical conquista nuevos espacios de lucha con la creación de las centrales sindicales: la Central Unica de Trabajadores (CUT) y la Confederación Nacional de la Clase Trabajadora (CONCLAT)^{2°} .

Todos esos hechos sirven para ilustrar y explicar que las luchas y el aprendizaje se entrecruzan en una red de relaciones

^{1°} El "sector de punta" está formado por las ramas industriales más modernas desde el punto de vista tecnológico, y con un elevado grado de productividad. El sector metalúrgico es uno de los principales en Brasil y en toda América Latina.

^{2°} No fue posible la formación de una central única debido a la existencia de diferentes orientaciones político-ideológicas que caracterizaban el movimiento sindical.

donde no siempre el "mundo de la producción y del trabajo" están separados del "mundo del consumo," el cual garantiza las condiciones mínimas para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Aunque se pueda constatar, sobre todo cuando ocurren grandes conflictos en algunos momentos de la historia, la existencia de cierta identidad y articulación en los procesos de organización y de lucha entre los diversos actores del "mundo del trabajo", a través de los actores cuyas demandas son generadas en los barrios populares (en el mundo del consumo colectivo) por medio de las asociaciones de vecinos, por lo general estos dos espacios políticos se presentan todavía segmentados al nivel de lo cotidiano. A este respecto, Kowarick (1988:20) cuestiona lo siguiente: *"¿Por qué los trabajadores explotados, que son también vecinos expoliados o despojados, no se unen en un esfuerzo para atacar de una forma integrada los diferentes aspectos que determinan su exclusión socioeconómica?"*

Esta indagación es comunmente planteada por muchos intelectuales y militantes del movimiento popular en Brasil. Existen muchos datos en nuestro pasado histórico autoritario que por una parte inciden en el avance y la unificación de los sectores explotados y expoliados, a lo que se suman las divergencias políticas e ideológicas presentes en la izquierda brasileña. Por otra parte, las nuevas estrategias utilizadas por el Estado, aunque reconozcan y se relacionen con los sectores populares organizados, utilizan innumerables maniobras que no conducen a un proceso de participación efectiva ni a una democracia real.

El contexto urbano brasileño fue transformándose poco a poco en un amplio y complejo escenario político, donde las movilizaciones por mejores condiciones de vida y sobre todo aquéllas en torno a la vivienda en los barrios populares han transformado las "necesidades no reconocidas" en reivindicaciones reconocidas (Heller, 1986). La vida urbana constituye un amplio espacio donde lo privado es traspasado hacia la esfera pública y por lo tanto social, conforme señala Lechner:

"ocurre una transformación de lo público a lo social. Lo público es reinterpretado como público consumidor (...) El desplazamiento del ámbito público y la trivialidad del discurso político oficial dirige la atención hacia la vida cotidiana (...) En la medida en que las rutinas -lo normal y natural- son problematizadas, se amplía por lo tanto la complejidad de la vida cotidiana (...)". (in: Calderon & Jelin, 1987:78).

Así, la expansión de los movimientos sociales urbanos en Brasil, en los últimos años de la década de los 70, se desarrolla en un escenario donde aproximadamente el 70% de la población brasileña pasa a vivir en las ciudades. En 1950 la relación era: a cada persona que vivía en el campo le correspondía medio habitante en la ciudad. Hoy día la relación es inversa, o sea, a cada dos habitantes del área urbana le corresponde uno que vive en el campo.

Ante el proceso de concentración creciente de la población urbana y el modelo de desarrollo industrial y de modernización del sector productivo, los despliegues resultantes del crecimiento económico hacen más visible y expresivo el proceso contradictorio de la acumulación: la generación de la pobreza y de la riqueza.

En los últimos veinte años, la lógica del "desarrollo" brasileño intensificó por una parte el proceso de industrialización y modernización, pero, por la otra, el modelo utilizado ha excluido de una participación efectiva, a una parte importante de la población ubicada en la ciudad, en calidad de fuerza de trabajo. Esta realidad pone de relieve las "potencialidades" de la ciudad como un espacio de organización de los "nuevos" movimientos sociales.

Los segmentos sociales subempleados y desempleados, a los cuales corresponde alrededor del 50% de la población económicamente activa (PEA), no logran vender su fuerza de trabajo en una forma permanente, lo que genera un proceso de pauperización, donde la *"capacidad de subsistencia es nula o insuficiente"*. (Kärner, in: Krischke & Scherer-Warren, 1987:21).

Este planteamiento acerca de lo urbano como espacio de contradicciones sociales expresa la dimensión objetiva de la estructuración del capitalismo en la ciudad. No obstante, la existencia de estas contradicciones no constituye un cuadro necesario y suficiente para explicar la emergencia de los movimientos sociales. Al respecto, Barreira (1987:34) considera que:

"no se trata de oponer aquí la idea de la 'lógica de los acontecimientos' a otra 'lógica de las contradicciones', sino de percibir la dialéctica existente entre las condiciones objetivas y la forma como son aprehendidas y politizadas por los actores sociales".

De ahí es posible deducir la existencia de distintos análisis, que expresan varias perspectivas teórico-metodológicas

basadas en la "lógica de los acontecimientos", con énfasis en la dinámica interna de los movimientos como espacio de manifestación colectiva; y de los análisis que son orientados por las condiciones objetivas como requisitos de la emergencia de las luchas urbanas, o sea, a partir de la "lógica de las contradicciones".

Sin embargo, hay una infinidad de estudios, sobre todo los más recientes, que tratan de utilizar en sus investigaciones un instrumental analítico que sea capaz de superar estas visiones polarizadas y simplistas²¹.

El análisis de los movimientos sociales desde una perspectiva histórica permite identificar dos momentos que, aún cuando tengan características específicas, mantienen estrechas relaciones a través de una lógica interdependiente. Al respecto, se puede decir que en el escenario de la sociedad brasileña hasta 1982 predominaba en los movimientos sociales la postura de resistencia frente al Estado, el cual mantenía sus instrumentos represivos y a la vez desconocía a los movimientos sociales como legítimos interlocutores de las demandas populares. No obstante, en ese periodo el proceso de organización logró avances significativos; los conflictos y los enfrentamientos con el Estado se expresaron a través de luchas, que se concretizaron en distintas formas: marchas, demandas, plantones etc. Todas esas manifestaciones se expresaron al nivel local y nacional, con intensidad y expresión políticas diferenciadas.

²¹ Al respecto ver: Jacobi, 1989; Braga y Barreira, 1991; Kovarick, 1988; Cohn, 1988 y otros.

Fue por lo tanto un periodo en el que, las "necesidades reconocidas" y dirigidas a las instituciones gubernamentales representaban el nivel de conciencia que se fue construyendo a través de las acciones cotidianas en el barrio. Los conflictos y los embates con el Estado coadyuvaron también a los avances en los niveles de politización:

"En la coyuntura de crisis del autoritarismo, el ascenso del movimiento popular y de las organizaciones políticas de oposición va configurando la consolidación de espacios de articulación de distintas formas de organización de vecinos en la lucha por el derecho a la ciudadanía".(Jacobi, 1989:149).

El "Movimiento del Costo de Vida", surgido desde las CEBs, fue organizado con articulaciones de nivel nacional y constituyó un eje importante de aglutinación de todos los que luchaban por los avances democráticos -izquierda y sectores progresistas-. En este periodo, dada la existencia de una escisión entre el Estado y la sociedad civil, los movimientos sociales desarrollaron un discurso anti-Estado.

Sin embargo, los avances del movimiento de barrio fueron también posibles gracias a los cambios registrados en las leyes de censura a la prensa, lo que permitió a partir del año de 1978 una mayor transparencia de los acontecimientos en los barrios populares; así, los conflictos y enfrentamientos con el Estado comenzaron a tener una mayor expresión pública. De acuerdo con Moisés:

"no se podrían comprender, en toda su extensión y en su significado profundo, los acontecimientos de los años siguientes sin que el análisis hubiera considerado, debidamente, la acción de esos factores. Ni la 'apertura

política' por sí sola, puede explicar la entrada en el escenario político de los nuevos actores colectivos, los cuales, desde mediados de los años 70, marcan profundamente la política brasileña, ni el proceso de modernización aisladamente sería suficiente para ubicar las razones que, a partir de este período, posibilitaron que una fuerte tendencia a la innovación política pudiera emerger en todo el país. Por una parte, razones endógenas al régimen autoritario ya no justificaban el 'cierre' de la vida pública del país, hasta entonces vigente; por otra parte las tendencias societarias desencadenaban una presión en provecho de la apertura del espacio político a partir de los cambios ocurridos en la sociedad que, en gran parte, se estructuraba apoyada en las alteraciones realizadas en base a la composición social y la naturaleza de las relaciones entre grupos y clases sociales". (Moisés, 1990:25).

A partir del inicio de los años 80, y sobre todo en el periodo de la Nueva República hay un cambio en el patrón de relaciones entre el Estado y los movimientos sociales urbanos. Inicialmente este cambio es más visible en los estados del centro-sur del país, donde están concentradas las ramas industriales de punta. Con la Nueva República este cambio se expande de una forma más generalizada hacia las grandes y medianas ciudades del país.

El Estado redefine sus políticas sociales y establece canales de participación y comunicación con los movimientos sociales a través del desarrollo de programas sociales, pasando a reconocer a la comunidad como interlocutora en el proceso de toma de decisiones: *"el gobierno se inserta en su función de prestador de servicios, pero no interviene. Sin recetas listas, promesas ni milagros. La comunidad elige sus prioridades y propone soluciones"*. (Presidência da República, s/d,:8).

Tal realidad es al mismo tiempo reveladora y

desencadenadora de cambios en los agentes involucrados en esta relación.

Así, de una actitud fundamentalmente de "resistencia" para ser reconocido como fuerza social ante el Estado, los movimientos sociales pasan a proponer un nuevo estilo de participación, alternativo a los existentes en las instituciones gubernamentales. La constitución de canales de participación constituyó por mucho tiempo uno de los ejes reivindicativos más importantes y aparecía subrayado en las conclusiones de los congresos, de las asambleas, de las asociaciones y de la confederación de vecinos.

Es importante señalar que los cambios generados en el ámbito del Estado y de los movimientos sociales urbanos no son lineales ni tampoco uniformes y generales. La heterogeneidad y diversidad existentes en los movimientos sociales urbanos en relación a su posición político-ideológica, a sus esquemas organizativos, a sus estrategias de lucha, etc., generan identidades socioculturales que influyen las características de su relación con el Estado. Con relación a las instituciones gubernamentales, existen también entre los técnicos distintas posiciones ante los discursos oficiales y a las formas de encaminar las políticas sociales, aunque las mismas sean en gran parte definidas a través de planes de carácter nacional. Estos aspectos ponen de relieve el carácter fluido de la relación Estado-movimientos sociales. Es por lo tanto en el desarrollo de los procesos de diálogo y enfrentamiento entre las partes que la

dinamica de la lucha va construyendo su trayectoria, la cual no se puede determinar aprioristicamente.

Pensando los movimientos sociales a partir de esa perspectiva analitica se evita cometer el error de sobrestimar o subestimar las potencialidades politicas de los movimientos sociales urbanos emergentes de las diferentes coyunturas.

"Optamos por analizarlos a partir de los momentos especificos, buscando pensarlos como proceso abierto, sujeto a las contradicciones internas y basados en una posición heterogénea que potencializa la emergencia de distintas formas de acción colectiva y de integración y/o negación del Estado".(Jacobi, 1990:16).

Bajo el gobierno de la Nueva República, se amplian los programas sociales de cuño participativo. Aquellos relacionados con la cuestión de la vivienda popular van creando espacios de participación donde el conflicto viene siendo disciplinado a medida que el movimiento pasa a asumir junto con el gobierno la corresponsabilidad de la gestión de los programas.

Así, la emergencia de los programas sociales participativos, fomentados bajo la Nueva República:

"puede también, constituir una tentativa de canalizar las protestas hacia los espacios legales generados por el Estado. Esto significa que las tentativas de absorción de las demandas a través de los planes y los programas está creando un espacio de comunicación por medio de canales legalizados a partir de los cuales las necesidades consideradas pueden ser solucionadas y negociadas".(in: Braga & Barreira, coord.,1991:37).

La orientación de la política social participativa ocurre en el momento en que las luchas por la vivienda popular se

intensifican en el contexto social frente a las políticas gubernamentales restrictivas e ineficientes.

A lo largo del trabajo y sobre todo cuando se haga el análisis empírico de la cuestión habitacional en la ciudad de Fortaleza, será posible analizar en profundidad las innumerables marchas y contramarchas generadas entre los programas gubernamentales de vivienda popular y las luchas desencadenadas por los sectores sociales organizados. La complejidad de esta problemática rebasa a esta cuestión específica, en la medida que se desnuda caminos y descaminos de construcción de la democracia.

CAPITULO III.

POLITICAS DE VIVIENDA POPULAR DEL GOBIERNO FEDERAL: CAMINOS Y (DES)CAMINOS

La política de vivienda popular llevada a cabo por el gobierno federal ha tenido momentos singulares. Con la creación del Banco Nacional de Habitación (BNH), el gobierno de la dictadura militar intentó desarrollar, a partir de 1964, la estrategia político-ideológica de realizar el "sueño de la casa propia" (Blay, 1978). No obstante, para amplios sectores de familias menos favorecidas, ha quedado solamente el "sueño".

El Programa de Erradicación de la Subhabitación (PROMORAR), creado en 1979 bajo el periodo de transición democrática, representó un momento importante no por sus resultados cuantitativos, sino por tratarse de una estrategia de la política habitacional dirigida a familias que ocupaban ilegalmente la tierra y que ahí construyeron sus propias casas. Sin embargo, bajo este programa, el pago de la amortización no consideraba la precaria e inestable situación económica del trabajador cuyos ingresos oscilaban entre 0 y 3 salarios mínimos. Además del pago de la amortización, el trabajador tenía que retirar de sus ingresos los gastos por alimentación, transporte, vestido, etc.

Con el cierre del BNH en 1986, el gobierno de la Nueva República (1985-1990) crea otra política habitacional para los sectores de bajos ingresos. Reconoce la falacia de utilizar el modelo empresarial que, además de excluir ya de inicio a la mayoría, imposibilitaría a muchos de los supuestamente beneficiados lograr amortizar la deuda. La lógica del retorno financiero no consideraba por lo tanto que las familias, además de sólo disponer de ingresos bajos e inestables, eran víctimas de la constante pérdida del valor adquisitivo del salario. El gobierno, a través de su política económica concentradora de ingreso y capital y de contención salarial, era el principal responsable de esta situación.

Frente a este cuadro, el gobierno de la Nueva República recurre a la experiencia conocida bajo el nombre de mutirao. Esta práctica es utilizada por la población de bajos ingresos en la construcción de sus casas en las periferias de las ciudades a través del sistema de ayuda mutua (faena colectiva). El Programa Nacional de Mutiroes Habitacionais ejecutado por la Secretaría Especial de Acción Social (SEAC) propone, ante la escasez de recursos y la extrema pobreza que afecta a gran parte de la población, la institucionalización de prácticas sociales cotidianas de los sectores populares.

Aún cuando se reconozcan los avances del gobierno federal a través de los programas PROMORAR y Mutirao Habitacional, es necesario decir que también tuvieron grandes limitaciones y generaron innumerables contradicciones desde el punto de vista

sociopolítico y económico. Por ejemplo, a través de estos programas las luchas por la vivienda modelaron un espacio donde los líderes populares, como sujetos históricos, construyeron nuevas formas de relación con el Estado. En el análisis que se hará a lo largo del presente trabajo, se demostrará que éstas no son lineales, pues recorren diversos caminos y construyen mediaciones que van desde la aceptación de las propuestas del Estado hasta el desarrollo de conflictos y enfrentamientos que generaron mecanismos capaces de, en muchas situaciones, hacer avanzar el proceso de negociación.

1. EL BANCO NACIONAL DE HABITACIÓN (BNH): DISCURSO Y PRÁCTICA

El estudio de la política de vivienda, principalmente la destinada a los sectores populares, constituye un espacio ejemplar para la comprensión de la actuación del Estado en el contexto urbano, dado que la habitación juega un papel fundamental en la configuración de la estructura urbana, además de representar uno de los elementos más importantes en la reproducción de la fuerza de trabajo.

Antes de la creación del BNH, el poder público intentó desarrollar experiencias puntuales de construcción de conjuntos habitacionales a través de los Institutos de Seguridad y Cajas de Pensión y de Jubilación. Posteriormente, el 12 de mayo de 1946 (Decreto-Ley nº 9.218) fue creada la Fundación de la Casa Popular (FCP). Esta primera experiencia, de alcance nacional, no tuvo éxito

ni desde el punto de vista económico-financiero ni del social. La FCP constituyó una estrategia del régimen populista con claros objetivos electorales. El carácter clientelista del programa de la FCP, así como las elevadas tasas de inflación, fueron los principales responsables de su fracaso. (Azevedo & Andrade, 1982)

De esta manera, sólo después del golpe militar y, por lo tanto, con la creación del BNH, el sector de habitación pasa a ser considerado, según Cintra, como *"un renglón del desarrollo social, bien público a ser promovido por el Estado a través de la aplicación de recursos tributarios"*. (in: Azevedo & Andrade, 1982:2).

No obstante, la preocupación del Estado al definir una política social donde el sector habitacional recibiera un tratamiento planeado constituye también una exigencia del propio dinamismo urbano. De hecho, a partir de los años 50, la urbanización inició un proceso de inversión en el cuadro de distribución espacial de la población brasileña, el cual se consolidó en la década de los 80, según lo demuestran los datos presentados en el Cuadro 1. El crecimiento de la población en las ciudades iniciado a partir de los años cuarenta (población urbana¹ 31.2 %), y que se vuelve significativa en los años sesenta (población urbana 45.1 %) fue otro de los aspectos objeto de preocupación del gobierno militar. Este cuadro de concentración demográfica y

¹ La Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (FIBGE) considera como población urbana aquella residente en las sedes municipales y distritales.

espacial estaba relacionado con el proceso migratorio rural-urbano en el que la exclusión socioeconómica tenía como eje fundamental el modelo de desarrollo económico puesto en práctica por los gobiernos anteriores.

CUADRO 1
POBLACION URBANA Y RURAL EN BRASIL
1940 - 1980

(en 1.000 hab.)

Año	P o b l a c i ó n				
	Total	Urbana		Rural	
		N.abs	%	N.abs	%
1940	41 236	12 880	31.2	28 356	68.8
1950	51 945	18 783	36.2	33 162	63.8
1960	70 993	32 005	45.1	38 988	54.9
1970	94 509	52 905	56.0	41 604	44.0
1980	121 150	82 013	67.7	39 137	32.3

Fuente: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE)-Censos demográficos: 1940, 1950, 1960, 1970 y 1980.

Nota: Cálculos percentuales hechos por la autora

En aquel momento histórico, las características del sistema capitalista y sus leyes económicas actuaban de tal forma que excluían a buena parte de la población de la lógica oferta-demanda de vivienda. Así, en el discurso de inauguración del BNH (1964), se subrayaba que lo prioritario sería la efectivación de una política de vivienda donde los mecanismos e instrumentos utilizados por el Estado tuvieran una incidencia tal que la demanda potencial se transformara en demanda solvente con relación a aquellos trabajadores de bajos ingresos, integrándolos al mercado y garantizándoles el derecho a la vivienda.

Así, pues, el régimen militar instaurado en 1964, puede ser considerado como uno de los ejes que explican la creación del BNH, puesto que, a través de mecanismos financieros, sociales e ideológicos, logró construir entre los diferentes segmentos sociales una importante base de legitimación del nuevo régimen.

En aquella época, la política de vivienda tenía un rol integrador y normatizador de los procesos sociales en el conjunto del orden social autoritario. En este sentido, el régimen militar supo utilizar muy bien un sector estratégico para construir sus bases de sustentación, como manifiesta la política Sandra Cavalcanti en una carta dirigida al Mariscal Castello Branco, primer presidente militar después del golpe:

"Le estoy enviando el trabajo sobre el cual discutimos y que fue elaborado buscando apoyar la campaña presidencial de Carlos Lacerda², empero consideramos que la revolución necesitará actuar ahora con mucha energía a favor de las masas. Ellas están huérfanas y afligidas, por lo tanto es necesario todo el esfuerzo para traerle de vuelta algo de alegría. Pienso que la solución de los problemas de la vivienda, por lo menos en las grandes ciudades, ablandará y aliviará las heridas cívicas". (Souza, 1974:157).

En esas circunstancias, la habitación fue considerada después de 1964 como uno de los ejes importantes de la política urbana brasileña. Lo anterior puede explicarse debido a que a partir de 1960 el crecimiento urbano -sobre todo a consecuencia de

² El señor Lacerda era gobernador del Estado de Rio de Janeiro en la época del golpe militar, político de extrema derecha, uno de los articuladores civiles del golpe y uno de los presuntos candidatos a la Presidencia de la República en las elecciones de 1965, que no se realizaron hasta 1989.

la migración campo-ciudad- y el empeoramiento de las condiciones de vida fueron adquiriendo mayor expresión social y política a través del crecimiento de las favelas, las vecindades, etc. Estos tipos de vivienda constituían para el gobierno un foco de tensión permanente, lo que posibilitaba un camino abierto a la "inestabilidad social". Además, debido a que una parte de esta población era de origen rural, carecía de referencias políticas y sociológicas que les permitieran una orientación partidaria y electoral en favor de los "aliados del orden y del régimen". A partir de este razonamiento, el gobierno del presidente Castello Branco dejó plasmada en el documento que presentaba el Plan Nacional de Habitación su preocupación con la población "desasistida":

"Es necesario no desamparar a la población de las favelas. En realidad, ésta es mucho más grande de lo que se ve, pues a las favelas se suman las vecindades etc. Esta gente tiene un bajo poder adquisitivo, pero es gente. Para ellos deberá ser mantenido este Fondo de Asistencia Social previsto en el texto en forma amplia y posteriormente deberá ser estudiada y elaborada su reglamentación. Si esta capa de la población no fuere asistida el Plan fallará. Podrá ayudar a la recuperación de la construcción civil, podrá actuar brillantemente en la generación de fuentes de trabajo, podrá mejorar las medianas y pequeñas empresas productoras de materiales de construcción y podrá dar un mejor destino al ahorro de aquellos que gozan de mejor situación financiera. Pero, si la franja proletaria no fuera atendida, habrá fracasado en su objetivo social. Los recursos financieros del Plan serán fatalmente desviados hacia aquellos con capacidad de soportar el peso de la compensación inflacionaria que venga a ser establecida".

Durante el gobierno de Castello Branco, fueron realizadas algunas reformas en las áreas tributaria y financiera. La creación del Sistema Financiero de la Habitación (SFH) constituyó uno de los cambios estratégicos realizados por el gobierno en este sector.

Frente a las diferentes formas de represión desencadenada sobre el movimiento obrero y los movimientos sociales, estas reformas fueron establecidas por decreto y con esto se les sustrajo todo y cualquier contenido anticapitalista planteado por las fuerzas democráticas en sus luchas antes del golpe militar de 1964.

El SFH³ y el BNH fueron creados por la Ley Federal N^o 4.380 del 21 de agosto de 1964. El artículo 1^o decía lo siguiente:

"el gobierno federal, a través del Ministerio de Planeación, elaborará la política nacional de habitación y programación territorial, coordinando la acción de las instituciones públicas y orientando la iniciativa privada en el sentido de estimular la construcción de viviendas de interés social y el financiamiento para la adquisición de vivienda sobre todo por parte del sector de bajos ingresos".

El SFH estaba formado por el BNH y por el Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamos (SBPE). En el SBPE participaban todas las instituciones públicas y privadas que actuaban en la captación de recursos para el sector de habitación: ahorro obligatorio, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS); ahorro voluntario, las cuentas de ahorro, títulos inmobiliarios y los recursos obtenidos de las inversiones.

Con la creación del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio -FGTS-⁴, (Ley Federal N^o 5.107 del 13 de septiembre de

³ Con el SFH fue instituida la corrección monetaria, definida como un instrumento para tratar de corregir el valor real de la moneda, frente a las elevadas tasas de inflación.

⁴ Frente al proceso de modernización de la economía brasileña, las compañías transnacionales empezaron a inquietarse con la cuestión de los gastos de las obligaciones laborales y la relación costos de producción - ganancia. Con la creación del FGTS se dieron profundas modificaciones con relación al sistema anterior, relativas a la indemnización y a la estabilidad en el empleo de los trabajadores posibilitando por ende una mayor tasa de ganancia.

1966), el gobierno pudo garantizar el aumento de los recursos financieros destinados al SFH, y al mismo tiempo quitó el derecho de estabilidad laboral que tenían los trabajadores después de 10 (diez) años continuos en el mismo empleo. La creación del Fondo⁴ representó para el trabajador la inestabilidad laboral y un instrumento para que los patrones realizaran despidos sin justa causa. Dicho Fondo, aunque recibía intereses y corrección monetaria trimestral mientras estuviera en depósito, era utilizado por el gobierno para el financiamiento de programas de vivienda, saneamiento, etc. hasta que el trabajador lo utilizara (en casos de desempleo y otros previstos por la Ley). A pesar de esto hay una pérdida en su valor real, puesto que las tasas aplicadas no hacen la corrección de los recursos depositados de acuerdo a la devaluación real de la moneda.

El SFH, del cual forma parte el BNH, se constituyó en un:

"amplio sistema de ahorro popular, con activos 'indexados' que contribuyó a reactivar el sector de la construcción civil, mientras la promesa de solucionar la cuestión de la vivienda popular solamente fue cumplida en una pequeña proporción en los últimos gobiernos del régimen militar. En síntesis, las reformas tributaria y financiera, cuyo objetivo era sostener la acumulación, fueron realizadas con rapidez y eficacia; las destinadas a distribuir la propiedad de la tierra -rural⁶ y

* En 1968, el 74,0% de los fondos del BNH estaba formado por recursos provenientes del FGTS (Bolafi, 1979).

⁴ La Ley N^o 4.504 del 04 de noviembre de 1964 -Estatuto de la Tierra- preconizaba la ejecución de un amplio programa de redistribución de tierra. Los resultados cuantitativos y cualitativos de la reforma agraria en el período en estudio, y en la actualidad, revelan que no hubo cambios sustantivos en la estructura de la propiedad de la tierra, persistiendo la concentración en manos de pocos propietarios y los conflictos en el campo.

urbana- fueron desvirtuadas y postergadas". (Singer, in: Reis & O'Donnell, org., 1988:115).

De esta forma, el BNH elabora una política que, sin efectuar cambios en los marcos de la estructura socioeconómica, tenía como objetivos:

"- generar nuevas fuentes de recursos a través de ahorros compulsorios (FGTS) y voluntarios (cuentas de ahorro y títulos inmobiliarios) para garantizar el funcionamiento del SFH;

- ampliar la oportunidad de empleos directos e indirectos para la población desempleada que constantemente crece a consecuencia de la elevada tasa de migración campo-ciudad;

- conceder financiamiento para la vivienda, dando prioridad a la atención de las capas sociales más carentes". (BNH, 1966:16).

A través de sus diferentes planes, programas y proyectos, el BNH pretendió caracterizarse como una proposición gubernamental innovadora con base empresarial, en contraposición a otras políticas clientelistas como la desarrollada por la Fundación Casa Popular. En aquel momento, era importante actuar en un sector fundamental que posibilitara la modificación de distintos intereses sociales, económicos, financieros y políticos en la trayectoria de recomposición de la sociedad brasileña después del golpe de 1964, generando una compleja relación entre el Estado y el sector privado.

Es evidente, aunque no siempre se haya reconocido en público, la utilización ideológica que hizo el aparato estatal en torno a la cuestión de la habitación. Conviene subrayar el sugestivo planteamiento del Ministro de Planeación de entonces, señor Roberto Campos, acerca del tema, en un Seminario promovido

por el BNH en 1966, en la ciudad de Sao Paulo:

"la solución al problema de la casa propia tiene la particular atracción de generar el estímulo al ahorro que de otro modo no existiría y contribuye aún más a la estabilidad social que el inmueble alquilado. El propietario de una casa, a diferencia del inquilino depredador de la propiedad ajena, piensa dos veces antes de crear algún problema transformándose así en un aliado del orden". (in: Azevedo & Andrade, 1982:59).

Es interesante subrayar, en los diversos discursos de los portavoces del BNH, la utilización ejemplar de los recursos simbólicos y la forma en que es presentada al conjunto de la sociedad la lógica de los problemas sociales relacionados con la vivienda popular. Aunque en el discurso oficial sean reconocidas las precarias condiciones de las casas-habitación, en esta identificación existe una intención no explícita en el sentido de *"escamotear el conflicto, disfrazar la dominación y ocultar la presencia de lo particular y, como particular, manifestarle apariencia de universal"*. (Chauí, 1981:21).

A partir de la instancia discursiva, es posible "descifrar" las reales y efectivas intenciones del gobierno que, en sus manifestaciones a lo largo de los sucesivos procesos históricos, al ocultar y encubrir lo real, lo hace a partir de una lógica de dominación y/o legitimación. Al respecto, Chauí caracteriza el discurso ideológico como:

"hecho de espacios blancos, como una frase en la cual hubiera lagunas. La coherencia de este discurso (el hecho de mantenerse como una lógica coherente y con capacidad de ejercer el poder sobre los sujetos sociales y políticos) no es por lo tanto una coherencia ni un poder obtenido 'pese' a las lagunas, a pesar de lo que queda oculto; al contrario, es gracias a los vacíos, gracias a las lagunas entre sus partes, que este discurso se presenta como coherente. En resumen, es por no decir todo y no poder decir todo que el discurso

ideológico es coherente y poderoso. Así, llenar los huecos y los vacíos del discurso ideológico y sus lagunas, no nos llevaría a 'corregir' los engaños o las fraudes de este discurso transformándolo en verdadero". (Chauí, 1981:21/22).

Durante el periodo represivo de la dictadura militar, y a través de instrumentos de dominación ideológica, el régimen fue capaz de encubrir los intereses reales que subyacían a la creación y funcionamiento del BNH. La utilización de los distintos mecanismos represivos impidió que las críticas generadas en algunos sectores de la sociedad civil tuvieran canales de expresión frente al Estado y la sociedad. Tal hecho demostraba el abismo existente entre el Estado y la sociedad civil y, por lo tanto, las críticas hechas sobre el distanciamiento entre las promesas y lo ejecutado por el BNH no encontraban espacio de expresión social.

Como muy bien señaló Oliveira, el gobierno militar supo articular la creación del FGTS a los intereses del BNH a la medida que:

"El Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio realmente es una tributación del Estado sobre las clases trabajadoras que fue recorriendo varios caminos, terminando por sumarse al capital en general, que, articulado por el Estado constituye la forma más abstracta del capital (...) De ahí la forma sorprendente en que la acción del BNH se desplaza de su pretendida intencionalidad de resolución de la cuestión de la vivienda popular y se transforma en un poderoso mecanismo de acumulación, cuyas mercancías producidas encuentran su realización, o sea su mercado, entre las clases sociales de más alto nivel de ingresos. Por estos caminos se percibe la estrecha relación entre los procesos de explotación y acumulación, en su expresión genérica, pero sobre todo en las formas que asumen estos procesos. Este movimiento de lo abstracto a lo concreto, en el caso de la vivienda popular, constituye uno de los momentos ejemplares de la especificidad urbana en Brasil". (in: Maricato, org., 1980:17).

La forma de estructuración del SFH permitía a los agentes

financieros retirar altos montos de recursos del sistema. Además de captar los fondos autorizados por el gobierno, a través del BNH, la banca privada retenía por un plazo de cuarenta días los recursos provenientes de los depósitos del FGTS, con los cuales realizaba operaciones diversas en el mercado financiero antes de traspasarlos al BNH. Aparte de esto, la transferencia de los fondos a los agentes promotores tenía⁷ la garantía y la protección del gobierno". (FINEP, 1987)

Con relación a su prioridad real se reconoce que el BNH, por medio de la introducción de montos elevados de recursos financieros, dinamizó los sectores de la economía vinculados a la construcción civil incluyendo la industria de fabricación de materiales, además de atender a los intereses de los propietarios de tierras urbanas, que actuaban de forma especulativa.

En muchos casos, la estrecha asociación entre los diferentes grupos económicos permitió la concentración acelerada de la renta y del capital en manos de unos pocos. También es del conocimiento público que los proyectos de construcción de habitaciones individuales y de condominios estuvieron dirigidos sobre todo hacia una clientela de medianos y altos ingresos, la cual cumplía con las exigencias del BNH, quedando claro con esto que su prioridad no eran los "sin techo" o quienes vivían en viviendas precarias, sino aquella población cuya inserción económica permitía la relación inversión-retorno de los préstamos

⁷ El gobierno garantizaba a las instituciones financieras, a través de un sistema de seguro, la cobertura de los recursos invertidos aún en los casos de quiebra o cierre.

financieros. Estos hechos fueron diseñando, a lo largo de los periodos históricos, los "verdaderos" compromisos sociales de un gobierno cuyo sustento político se realizaba a través de la política de "intercambio de favores" entre las fuerzas sociales integrantes del bloque hegemónico establecido con el golpe de 1964.

Al respecto Portes señala que:

"el interés social es un eufemismo utilizado por el BNH en el sentido de incorporar tanto la vivienda popular como la destinada a la clase media baja. Hasta 1975, un total de quince billones de cruzeiros, o sea un 68% del presupuesto de interés social del BNH, fue utilizado en financiamiento de programas habitacionales de cooperativas privadas de clase media, de institutos privados de seguro social y de fondos de crédito para los militares (...). Los recursos para las familias con ingresos entre 1 y 5 salarios mínimos no superaban el 9% del total de los recursos de inversión del BNH. En el año de 1975, hubo una disminución de las inversiones en los sectores de interés social. De hecho, en este año en particular, la cantidad de recursos para la vivienda destinados a las familias de bajos ingresos fue de Cr\$ 533 millones de cruzeiros lo que representaba tan sólo el 3% del presupuesto total de inversión del BNH, en aquel año. El universo que este 3% debería alcanzar era el de los trabajadores con ingreso por debajo de cinco salarios mínimos, o sea, aproximadamente el 80% de la población brasileña". (Portes, 1977:25).

Los datos presentados a continuación, además de permitir una perfecta comprensión del significado de la repartición de los recursos, demuestran la particularidad de que forman parte de un **report resevado** del BNH, lo cual revela las "verdaderas" intenciones de la política del Banco aunque el discurso fuera otro muy distinto. La previsión "reservada" hecha por el BNH era de que los recursos financieros tendrían el siguiente destino:

- 9.87% destinados a las familias con rango salarial entre 0.88 y 3.10 salarios mínimos;

- 13.81% para las familias ubicadas entre el rango salarial de 3.10 hasta 5.85 salarios mínimos;
- 14.27% para las familias con ingreso entre 5.85 a 9.73 salarios mínimos;
- 62.05% para las familias con rendimiento mensual de 9.73 salarios mínimos en adelante. (in: Azevedo & Andrade, 1982).

Aunque nuestra intención no sea basarnos en los análisis cuantitativos, mencionamos estos datos para ilustrar de manera contundente la falacia del discurso del BNH, tan lleno de promesas y tan vacío de realizaciones en lo que se refiere al sector de vivienda popular.

La actuación del BNH en el sector de la política de habitación se concretaba a través de *"una división de trabajo entre actores públicos y privados en las etapas de captación de los recursos financieros, financiamiento, construcción y comercialización"*. (Azevedo & Andrade, 1982:65).

La captación de los recursos financieros era realizada por distintos agentes:

- El FGTS (ahorro compulsorio), recaudado por bancos públicos y privados, y transferido al BNH ;
- Las cuentas de ahorro y las letras inmobiliarias (ahorro voluntario) estaban bajo la responsabilidad de agentes estatales y de la Sociedad de Crédito Inmobiliario, así como de las Asociaciones de Ahorro.

Con relación al financiamiento, la actuación se realizaba

con base en los distintos niveles de ingreso:

- **mercado de "interés social"**: en él actuaban las Compañías de Habitación (COHAB), a nivel del estado y las alcaldías. En el inicio se propuso actuar en el rango de 1 a 3 salarios mínimos posteriormente, se modificó pasando al rango de 3 a 5 salarios mínimos;

- **"mercados economicos"**: en principio se beneficiaban las familias con ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos, límite que después fue ampliado. Actuaban en este rango las Cooperativas Habitacionales constituidas generalmente por profesionales que recibían financiamiento del BNH para la construcción de condominios. Después de concluidas las unidades, la Cooperativa se extinguía. También actuaba en este sector de ingreso el Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionales (INOCOOP).

- **"mercados medianos"**: comprendido por las familias con ingresos mensuales superiores a 6 salarios mínimos. En este sector de ingresos actuaban los agentes privados, o sea, las Sociedades de Crédito Inmobiliario (SCI), las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, además de la institución bancaria pública de ámbito nacional, la Caja Económica Federal (CEF). Todas estas instituciones, que actuaban junto a la clase media y media alta, formaban el Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamos (SBPE).

Los proyectos de construcción de viviendas eran ejecutados a través de la iniciativa privada y la comercialización de las unidades estaba bajo la responsabilidad de los distintos agentes, según el rango de ingreso de los clientes, tramitando aquellos los contratos de financiamiento ante el BNH.

La acción del BNH dirigida hacia el sector de "interés social" se realizaba por medio de las Compañías Habitacionales (COHAB), que funcionaban en las áreas de los gobiernos estatales y municipales. Las COHAB, en calidad de agentes promotores del BNH, fueron estructuradas bajo la forma de sociedades de capital abierto, aunque el total de las acciones, y por ende su control, hayan quedado en manos del poder público, por desinterés del sector

privado, quizá por ser poco atractivas desde el punto de vista de la rentabilidad del capital. Los gobiernos eran responsables de la gestión burocrática del proceso, cabiendo a la iniciativa privada la ejecución de las obras, lo que representava para los constructores y agentes inmobiliarios una fuente importante de ganancias. Además de las atribuciones de elaborar los proyectos técnicos de las viviendas y de todas las medidas necesarias a la ejecución de los mismos, mediante aprobación del BNH, las COHABs estatales y municipales tenían como tarea la adquisición y urbanización del terreno, utilizando para esto recursos propios y/o préstamos concedidos por el BNH u otro agente financiero.

En enero de 1973, o sea casi nueve años después de la creación del BNH, el Presidente de la República, Gral. Garrastazu Médici, creó el Plan Nacional de la Habitación Popular (PLANAP). En este período el gobierno reconocía públicamente la necesidad de la construcción de por lo menos 2 mil millones de casas-habitación para reducir el déficit habitacional del país. El PLANAP tenía como objetivo actuar en las ciudades de más de 50 mil habitantes, sobre todo en las áreas metropolitanas, y atender a las familias con ingresos mensuales de entre 1 y 3 salarios mínimos y de esta forma:

- eliminar el déficit habitacional en el país, en un plazo de 10 (diez) años;
- atender la demanda de vivienda de las nuevas familias;
- proporcionar condiciones para la mejora y ampliación de las habitaciones existentes;
- apoyar y ampliar programas y proyectos de desarrollo comunitario. (BNH, 1973).

Con el PLANAP fueron creados el Sistema Financiero de la Habitación Popular (SIFHAP) y los Fondos Estatales de Habitación Popular (FUNDHAP) con el objetivo de hacer viable el traspaso de los recursos financieros necesarios para que las COHABs (estatales y municipales) actuasen en la elaboración y supervisión de los proyectos de construcción de vivienda.

El sistema de financiamiento de las COHABs para la compra-venta* de vivienda se realizaba a través de préstamos en plazos que variaban entre los 25 y 30 años, con interés del 1 al 3% anual ajustado con la corrección monetaria, que incidía sobre la amortización mensual (de reajuste semestral o anual, de acuerdo al tipo de contrato) y también sobre los saldos insolutos.

Con la crisis financiera del SFH/BNH, iniciada a partir de 1974 (y que coincide con la crisis "del milagro brasileño"), las COHABs asumen oficialmente lo que ya hacían en la práctica, o sea, atender a familias de ingresos mensuales entre 3 y 5 salarios mínimos. Aparte de esto, en el proceso de selección de las familias inscritas generalmente se dio prioridad a aquellas ubicadas en el límite superior de ingresos, o sea, en torno a los cinco salarios mínimos.

Varios factores influyeron en la determinación de las crisis, siendo los principales los siguientes, según las COHABs:

- el aumento desproporcional del valor de las amortizaciones del préstamo (determinado por la política monetaria del

* Los datos citados se basan en el documento "Banco Nacional de Habitación (BNH), Cartera de Operación de Naturaleza Social (CONS), Rio de Janeiro, 1975.

gobierno), con relación al valor de los ingresos de los trabajadores, definidos por la política salarial que penalizaba a los asalariados;

- la situación de inestabilidad laboral de los trabajadores, provocada por la crisis económica;

- las precarias condiciones de las unidades habitacionales, en lo que respecta a los equipamientos sociales y de servicios urbanos esenciales.

En realidad, estos y otros factores influyeron en el retraso del pago de las amortizaciones de parte de los beneficiados y en el aumento de los casos de incumplimiento (retraso a partir de 3 meses). Así:

*"Las dificultades de una actuación basada en modelos empresariales en el mercado de interés social favorecían la tendencia de vaciar las COHABs. Para tener una idea de la situación de estas compañías, conviene recordar que en ese período (1974), cerca del 60% de los que solicitaron préstamos presentaban algún retraso en las amortizaciones y cerca del 30% se encontraban en situación de insolvencia con más de tres rentas atrasadas, según datos del propio BNH". (Azevedo & Andrade, 1982:92)**

El sector de vivienda de interés social constituyó de este modo una "caja de resonancia" de la crisis económica. Así, en la política de vivienda el BNH, que de hecho no dio prioridad al sector popular, se orientaba aún más hacia el mercado de ingresos elevados, a donde eran canalizados volúmenes sustanciales de recursos financieros para la construcción de viviendas destinadas

* Banco Nacional de Habitación (BNH), op. cit.

a las familias de medianos y altos ingresos¹⁰, así como para inversiones en servicios urbanos (sistema de transporte, saneamiento, metro, etc.), los cuales supuestamente tenían garantizado el retorno-inversión.

Las situaciones de retraso en el régimen de amortización conllevó a que el comprador, en muchos casos, fuera considerado insolvente, trayendo como consecuencia que algunos abandonaran sus casas voluntariamente, o fueron obligados a desalojarlas por orden judicial a solicitud del agente financiero. En general, estos problemas eran considerados por las COAHBs simplemente como un resultado de fallas en el sistema de selección de las familias. En realidad, estas situaciones ponían en evidencia ante la sociedad que el fracaso del SFH/BNH estaba relacionado con cuestiones más profundas tales como: la falacia de la concepción de un modelo "empresarial" para vivienda de "interés social"; la concentración del ingreso; la inestabilidad laboral; el reajuste de las amortizaciones por encima de la capacidad de pago de los compradores y la caída del salario real, principalmente de aquellos con bajos y medianos ingresos.

Además de las restricciones impuestas por el modelo de crecimiento económico, que al concentrar ingreso excluía progresivamente a amplias capas sociales, la recesión económica y la consecuente reducción en la oferta de empleo influían

¹⁰ En el mercado mediano los intereses eran de 10% o más, según el rango salarial, lo que hacía más atractivo invertir en viviendas para ese mercado, además del bajo nivel de insolvencia, presentado usualmente por dicho sector.

negativamente en la recaudación de los recursos del FGTS, el cual estaba formado por un porcentaje calculado en base al salario de los trabajadores. Estos hechos comprometían aún más la oferta de vivienda para las familias de bajos ingresos, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos.

Tales limitaciones influyeron para que las COHABs utilizaran numerosas estrategias tratando de abaratar el precio final de la mercancía-vivienda. Una de éstas fue la ubicación de los conjuntos habitacionales en terrenos más baratos y por ende más alejados de los mercados de trabajo, y donde generalmente no existían los servicios y equipamientos de infraestructura social. Otra estrategia fue la reducción del tamaño de la casa y la utilización de materiales de construcción de baja calidad. Esto, si por una parte posibilitaba al BNH/COHAB reducir los costos de construcción y por ende el precio de venta, por la otra generaba serios problemas a los futuros ocupantes en lo que respecta a las condiciones mínimas de habitabilidad de las casas-habitación.

En el documento **Subsídios à Formulação de uma Nova Política Habitacional para a População de Baixa Renda**, firmado por diversas organizaciones e instituciones de la sociedad civil, así como por instituciones de los gobiernos federal y del estado de Ceará¹¹ se dice que:

¹¹ Algunas de las principales entidades e instituciones gubernamentales que firmaron el documento fueron: la Asociación de los Mutuários de Casa-Propia del Estado de Ceará; las Asociaciones de Vecinos de diversos conjuntos habitacionales; el Instituto de Arquitectos de Brasil-sección de Ceará; COHAB-Ceará; Banco Nacional de Habitación, etc.

"para las zonas metropolitanas se adoptó una política de financiamiento de grandes conjuntos habitacionales, para tal efecto grandes extensiones de áreas fueron compradas utilizándose el alegato de que los precios de las mismas eran bajos. Sin embargo estas áreas se ubicaban muy lejos del centro de las ciudades exigiendo grandes inversiones en infraestructura social a fin de hacelas habitables. Así, fueron depreciados los vacíos urbanos existentes en las ciudades, que disponían de toda la infraestructura requerida, estimulando de esta manera la especulación inmobiliaria. Fue desarrollada una política de saneamiento básico elitizada, concentrada y de alto costo (...). La reserva de terrenos para la especulación es evidente en las ciudades brasileñas" (Associação dos Mutuários¹² del Estado de Ceará et alii, 1985:3).

De esta manera, el gobierno pudo utilizar por algún tiempo el "sueño de la casa propia", que aunado al desempeño del "milagro brasileño" (1969-1973) generó entre amplios sectores sociales la ilusión de una prosperidad que, a pesar de pasajera, tuvo importancia como objeto de enajenación política. A partir de 1974, la crisis demostró que alteraciones superficiales sin cambios profundos en la estructura de la sociedad no lograrían solucionar los problemas fundamentales padecidos por la mayoría de la población brasileña.

Como resultado de las incipientes y puntuales presiones y críticas al BNH, el gobierno intentó a través del Programa de Financiamiento de Lotes Urbanos (PROFILURB) -creado en 1975-, cambiar su imagen, introduciendo innovaciones en la concepción y funcionamiento del nuevo programa, que tenía como objetivos principales:

1- "el resultado final debe contemplar la producción de lote para que sean traspasados a las familias pobres;

¹² Mutuário es el nombre correspondiente al comprador de vivienda por el Sistema Financiero de la Habitación (SFH).

- 2- el PROFILURB es fundamentalmente un programa de mejora de las condiciones de habitación para las familias pobres;
- 3- el PROFILURB no está destinado a realizar la remoción de las favelas" (BNH, 1975:4).

El PROFILURB tenía como meta ampliar el área de actuación del PLANHAP, incorporando a las familias insertas en el sector informal de la economía y con ingresos por debajo del límite establecido por los programas de las COHABs. Sus objetivos no contemplaban el control del proceso de ampliación del número de favelas y de las invasiones de áreas urbanas. Sin embargo, fue evidente el fracaso de este programa. Una serie de obstáculos influyó en la poca trascendencia del mismo, el cual a lo largo de cinco años, proporcionó financiamiento para sólo 42.904 lotes en todo el país. Los obstáculos más frecuentemente identificados en la implementación de este programa fueron: como los más frecuentes fueron:

1. la incapacidad de las COHABs para ejecutar el programa, por temor a las situaciones de insolvencia financiera por parte de la población de bajos ingresos, presunta "beneficiaria";
2. el inexpresivo impacto político-social, ya que la vivienda sería construida directamente por el comprador del lote y por ende no generaría los mismos dividendos políticos para el gobierno, como los programas tradicionales;
3. los precios de la tierra urbana, los elevados recursos invertidos en infraestructura social y el plazo de financiamiento definido en sólo 15 años influyeron en la definición del valor de las amortizaciones de los lotes, lo

que muchas veces desestimuló la búsqueda de este tipo de financiamiento.

Al final de la década de los 70, era evidente el crecimiento del número de favelas, de las ocupaciones de tierra etc. Los sectores de bajos ingresos, los subempleados y los desempleados encontraban en esta forma de habitar una estrategia de sobrevivencia en las ciudades como alternativa a los programas gubernamentales.

Ante la profundización de la crisis (crecimiento de la deuda externa y de la tasa de inflación, aumento del desempleo, deterioro de los salarios y otros), la pauperización de amplios sectores de la población generó un cuadro socioeconómico semejante al que inspiró a Engels en 1872, cuando ubicó la cuestión de la vivienda popular dentro de la lógica de la explotación capitalista.

"El agravamiento concreto que han experimentado las malas condiciones de vivienda de la clase obrera a causa de la súbita afluencia de población hacia las grandes ciudades, el enorme aumento de los alquileres, el hacinamiento aún mayor de inquilinos en cada vivienda y para algunos la imposibilidad de encontrar cualquier alojamiento".(Engels, 1977:3).

Con el proceso de apertura política iniciado bajo el gobierno de Geisel, las críticas -que en general suelen quedarse en el ámbito académico y en los centros de investigación- adquieren una expresión más amplia bajo el gobierno de Figueiredo, a partir de 1979, entre los diferentes sectores de la sociedad. Esto se debió a que, con el proceso de reorganización de los sectores democráticos y populares de la sociedad civil, fue posible la utilización de diversos canales de divulgación (prensa, TV, firmas

colectivas y otros) para denunciar los "verdaderos" objetivos económicos y financieros del BNH, sus intenciones políticas marcadamente conservadoras y su exitosa actuación como instrumento de dominación ideológica al servicio fundamentalmente de los sectores burgueses.

En este escenario, diferentes fuerzas sociales empiezan a actuar a través de organizaciones tales como: el Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB), la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Asociación Nacional de Sociólogos, los sectores progresistas de la Iglesia Católica y numerosas entidades populares dispersas por todo el país. Además de la estructuración del pluripartidismo, cuando surgieron y/o se institucionalizaron varios partidos progresistas y de izquierda, las denuncias y protestas eran cada vez más frecuentes y con mayor expresión política,

"el trabajador pobre que logró tener acceso a la vivienda construida o financiada por el poder público puede ser considerado como un verdadero ganador de una carrera patrocinada por la burocracia. De acuerdo con los criterios del SFH, las COHABs en general solicitaban una serie de documentos y exigencias que pocas familias de bajos ingresos podían atender. Entre ellos sobresalen por lo menos dos, que alejan a una parte considerable de la población: declaración de ingreso y estabilidad en el empleo. En el caso de la COHAB-Sao Paulo, la propia institución declaraba que cerca del 50% de las personas que iban a los puestos de inscripciones eran eliminadas rápidamente por tener ingresos menores a lo requerido y que la proporción de los efectivamente atendidos era de 2.6%"¹³. (Véras & Bonduki, 1986:59).

A finales de la década de los 70 el BNH reconoce, a

¹³ Los datos referentes al año de 1978 fueron obtenidos en la COHAB-São Paulo, División de atención al público. Citado por Véras, Maura, in "A vida em conjunto: um estudo de habitação popular", Tesis de Maestría, PUC-SP, 1978.

través de varios documentos, que amplios sectores de la población con ingreso mensual de hasta 3 salarios mínimos, deberían ser incorporados a los programas de vivienda. En esta toma de posición mucho influyeron las acciones desarrolladas por el sector popular y democrático organizado en los barrios, así como la acción de sectores progresistas y de izquierda de la Iglesia Católica a través de las CEBs y de los partidos políticos.

La lucha de resistencia organizada en las grandes ciudades brasileñas, así como las microexperiencias de urbanización realizadas en algunas favelas, consolidaban proposiciones que, al mismo tiempo que constituían en una denuncia del fracaso de los proyectos oficiales y sus contradicciones en el campo de la vivienda popular, también eran una forma de generar una proposición alternativa, un proceso endógeno, donde la creatividad popular sería capaz de realizar la urbanización. Estos procesos, aunque hayan tenido muchos problemas debido a la escasez de recursos financieros, consolidan experiencias donde fue fundamental el apoyo de sectores de la Iglesia Católica, de las ONGs y de las asesorías independientes de profesionales, particularmente de arquitectos. Algunos de los experimentos realizados en ciudades brasileñas, donde la lucha de los habitantes de las favelas llevaron a cabo a través del proceso participativo experiencias de urbanización y/o regularización jurídica de aquellas áreas, dieron testimonio del avance de la organización popular. Es interesante mencionar algunas de las luchas emprendidas en varias ciudades brasileñas:

- en Río de Janeiro: las experiencias de lucha y de resistencia en las "favelas" llamadas "Braz de Pina" en 1964;

"Ilha das Dragas" 1968 y "Vidigal" 1977;

- en Sao Paulo: la lucha de los vecinos que habían comprado lotes en fraccionamientos ilegales organizados por empresas privadas, para asegurar la posesión de la tierra y la permanencia de las viviendas en aquellas áreas;

- en Belo Horizonte: la lucha de los vecinos de la favela, Morro do Papagaio a partir de 1964. La invasión de una área llamada Jardim de Teresópolis, a partir de 1982 y la lucha por la regularización de la propiedad de la tierra;

- en Fortaleza: la lucha de los vecinos de la Favela das Placas (1981-82), la invasión de una área llamada José Bastos (1978-79); el movimiento coordinado por las CEBs, a partir de 1981, en la Favela Velho Lagamar para asegurar la tenencia de la tierra.

En esta coyuntura, la pauperización se reflejará en el empeoramiento de las condiciones de las casas-habitación. Frente a esto, amplios sectores populares y democraticos presentan por diversos medios y bajo distintas trayectorias organizativas:

"una eficaz denuncia del Estado autoritario, de la inexistencia de democracia y de canales de representación y de la discriminación que las áreas de habitación popular, en especial la periferia y la favela, sufrían en la distribución de los recursos públicos. La cuestión de la ausencia de la ciudadanía emerge en ese periodo, articulando la supresión de los derechos políticos con la negación del derecho a la ciudad, atribuyéndose así a las luchas un carácter más amplio de búsqueda de la ciudadanía y de la democracia política y social".(Véras & Bonduki, 1986:65).

En este contexto, olvidar a los que viven en las favelas, las vecindades etc., podría traer consecuencias muy desfavorables a los rumbos de la apertura política "controlada".

Según datos de la FIBGE (1980), el 80% de las favelas estaban concentradas en las nueve zonas metropolitanas

brasileñas¹⁴ donde vivía la mayoría de los electores. Tal hecho comprueba la tesis de que la población se concentra donde se concentra el capital, aunque las oportunidades de empleo sean limitadas con relación a la demanda.

La conjunción de estos elementos de naturaleza socioeconómica y política contribuyó a que en aquel momento surgiera una "nueva" proposición del gobierno federal a través del Programa de Erradicación de la Subhabitación (PROMORAR). Este programa, lanzado en junio de 1979 por el BNH, como parte del PLANHAP, traía explícito el reconocimiento por parte del gobierno que las acciones realizadas en el pasado en el sector de la vivienda popular no habían presentado resultados exitosos. Así, la proposición de creación del PROMORAR contenida en la Exposición de Motivos Interministerial NQ 006, del 25 de junio de 1979, dirigida al Presidente de la República, destacaba:

"La cuestión de la subhabitación viene desafiando la acción de los poderes públicos en muchas regiones del país, debido a que las soluciones realizadas en gran escala generan otros problemas sociales (...) La transferencia de poblaciones hacia lugares lejanos en relación a los anteriores no siempre es lo más recomendable, ya que puede generar no solamente una ruptura de los lazos establecidos con la comunidad, sino también trastornos relacionados con el estilo de vida, en cuanto a las situaciones de empleo, las condiciones de trabajo de las familias en lo que se refiere a las formas de complementación del ingreso familiar, generando problemas debido al aumento de las distancias y a la ampliación de los gastos domésticos"

¹⁴ La Ley-Complementaria 14/1973, del gobierno federal, considera las siguientes zonas metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre.

Aunque el PROMORAR aparezca en los discursos oficiales y en la propaganda de los medios masivos de comunicación como una proposición novedosa, en realidad lo "nuevo" era la asimilación parcial de los experimentos ya realizados por los sectores populares, así como la incorporación de algunas reivindicaciones ya presentadas en diferentes momentos (congresos, reuniones, firmas colectivas, etc) por las organizaciones de barrios.^{1*}

Sin embargo, tal y como será analizado en el inciso 2 de este capítulo, es importante recalcar que a través del PROMORAR el gobierno federal se propone, por medio de un programa de alcance nacional, actuar en las favelas en el sentido de mejorar las condiciones de las viviendas localizadas en aquellas áreas o reubicando en áreas vecinas a la población residente.

Paralelamente a la ejecución del PROMORAR, el BNH crea en 1983 el Proyecto Joao de Barro^{1*} como parte del Plan Nacional de Habitación Popular. El señor Nelson da Mata, presidente del Banco Nacional de Habitación en aquella época, consideraba que a través de este proyecto sería posible corregir las ocupaciones irregulares

^{1*} En el 12 Congreso de las Asociaciones de las Favelas del Estado de Rio de Janeiro, una de las consignas era "Urbanización sí, remoción no", esto fue transformado en una proposición de urbanización de las favelas en el 22 Congreso realizado en 1968. En el 22 Congreso de las Entidades de Barrios de la ciudad de Fortaleza, fue creada la Federación de los Barrios y de las Favelas de Fortaleza (FBFF), y una de las conclusiones proponía la urbanización de las favelas.

^{1*} El título del proyecto fue inspirado en un pájaro del mismo nombre muy conocido en el país, y que tiene como característica construir su nido utilizando barro, en forma conica con entrada lateral de forma que el agua de las lluvias y el viento no penetren.

del suelo urbano y lograr la erradicación de las favelas; al respecto, decía lo siguiente:

"la utilización de mano de obra de los propios interesados en la solución de los problemas y beneficiarios de las acciones del Proyecto Jomo de Barro, a través del sistema de ayuda mutua, promueve la participación colectiva y la integración de la comunidad, cuyos resultados van más allá del objetivo principal del proyecto o sea, proporcionar el fortalecimiento de los grupos sociales de tal forma que se vuelvan, progresivamente, más aptos en la realización de su propio desarrollo".(Periódico, Folha de Sao Paulo, del 21 de septiembre de 1984)

En este proyecto, el BNH financiaba el material de construcción, el gobierno estatal se responsabilizaba de la regularización o adquisición de los terrenos y de la construcción de la infraestructura urbana necesaria, mientras que las familias participaban con el trabajo no remunerado. Los créditos se concedían a un plazo de 25 a 30 años, con intereses de alrededor del 1%, más la corrección monetaria. Aunque la filosofía del proyecto contenía puntos de correspondencia con las reivindicaciones populares relativas al abaratamiento del costo de la vivienda, éste no provocó ningún impacto. Muchos de los problemas relacionados con el bajo nivel y la inestabilidad de los ingresos que usualmente caracterizaban a las familias de las favelas y debido a la escasez de recursos financieros que padecía el BNH, (según la versión oficial), todo esto contribuyó a hacer poco significativo el proyecto, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos. En sus tres años de existencia, según los datos del BNH/CEF, el programa financió en todo el país solamente 9.760 casas-habitación (Núcleo de Estudios e Políticas Públicas- NEPP-

,1989:449); de este total muchas quedaron inconclusas y en precarias condiciones de habitabilidad por falta de equipamientos e infraestructura urbana.

La crisis del SFH/BNH se hacía evidente de múltiples maneras. No obstante, a partir de junio de 1983, la crisis asumió algunas especificidades cuando los compradores de vivienda (por el SFH) de ingresos medios se unieron a los de bajos ingresos en varias manifestaciones en contra del Banco ¹⁷. La reacción del BNH -que ignoró las cláusulas contractuales relativas a la equivalencia salarial¹⁸ e impuso un aumento de las amortizaciones por encima del porcentaje de reajuste de los salarios de los trabajadores-, provocó en todo el país una ola generalizada de protestas. Este hecho fue la "gota de agua que derramó el vaso" de las insatisfacciones y consolidó la organización de los compradores, quienes crearon una Coordinación Nacional de Mutuários¹⁹. En 1987, este movimiento ya estaba

¹⁷ En junio de 1984, en la ciudad de Fortaleza, se llevó a cabo una marcha de protesta del centro de la ciudad hasta la sede del BNH, con una amplia participación popular. Las calles cercanas al BNH fueron cerradas por la policía, lo que imposibilitó a los participantes entregar un documento con reivindicaciones y sugerencias sobre la cuestión de los excesivos aumentos de las amortizaciones del préstamo de la casa propia.

¹⁸ Una de las cláusulas del contrato firmado entre el BNH y los compradores de vivienda por el SFH (mutuários), donde se determinaba que el reajuste del valor de las amortizaciones no rebasaría el porcentaje de reajuste del salario mínimo.

¹⁹ El movimiento de los mutuários, en las diversas ciudades del país, está formado sobre todo por los sectores de clase media, visto que el sector popular no dispone de recursos financieros para cubrir los gastos procesuales en la justicia. No obstante,

organizado a nivel nacional en quince de los veintitrés estados de la federación. Hay datos sobre la existencia de 600 mil expedientes en la Justicia Federal en contra del BNH²⁰ .

"Los trámites de los mutuários en el sector judicial constituía un elemento de presión que por primera vez abría, en la historia centralizada y autoritaria del BNH, un espacio de negociación con los prestamistas del SFH". (FINEP, 1987:19).

Además del trasfondo de la crisis económica, también conviene aclarar que, el agotamiento de los recursos financieros y posteriormente la extinción de los programas PROMORAR y João de Barro en 1986, agravaron más aún la omisión del gobierno respecto a las políticas de vivienda popular.

En agosto de 1985, en medio de la crisis financiera e institucional del SFH (por lo tanto, antes de la extinción del BNH), el Presidente Sarney emite el Decreto N° 91.531, por medio del cual se crea un Grupo de Trabajo para la Reformulación de Sistema Financiero de la Habitación, el GTR/SFH. El Grupo estaba formado por representantes de entidades de la sociedad civil, tales como: la Orden de Abogados de Brasil (OAB); el Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB); la Asociación Brasileña de las COHABs; la Cámara Brasileña de la Construcción Civil, además de los Ministerios del

algunas asociaciones de compradores de conjuntos habitacionales se organizaron e interpusieron demandas.

²⁰ En 1989, la casi totalidad de las demandas ya habían dictado sentencias favorables en la primera instancia judicial, que funciona al nivel regional. Pocos ya obtuvieron la sentencia final, también favorable, con el dictamen del Tribunal Superior Federal, donde se asegura el criterio de la equivalencia salarial, para fines de ajuste de las amortizaciones de la casa propia y del saldo insoluto.

Trabajo, de Hacienda, de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; y también representantes del BNH y de otras instituciones públicas, con un total de 21 personas como miembros titulares.

El informe del GTR/SFH y sus conclusiones fue presentado al Ministro de Desarrollo Urbano el 25 de enero de 1986. El documento hace un diagnóstico de la situación habitacional, aunque pone énfasis en proposiciones concretas. Muchas de ellas fueron consideradas valientes e innovadoras, aunque no presentaron instrumentos capaces de llevar a cabo cambios profundos. Pese a que muchas de las sugerencias del informe ya habían sido presentadas por los sectores populares y democráticos a través de sus organizaciones (participación de la población de bajos ingresos en la planeación y ejecución de los proyectos, el involucramiento de la mano de obra en la construcción de las casas, y que el monto correspondiente al costo de la fuerza de trabajo fuera descontado del financiamiento de la casa), este hecho no resta mérito al documento gubernamental. Una parte de los representantes de la sociedad civil fueron capaces de sensibilizar a los demás participantes del GTR/SFH, posibilitando el surgimiento de propuestas consideradas "innovadoras". Merece destacar algunas:

- el reconocimiento de que la cuestión de la vivienda está relacionada con el modelo de desarrollo y de que las alternativas para solucionar los problemas de habitación son, por lo tanto y fundamentalmente, de naturaleza política;
- la necesidad de programas habitacionales descentralizados, es decir, que el BNH transfiera a los estados, zonas metropolitanas y municipios, los recursos financieros destinados a la mejoría de las condiciones de vivienda de la población de bajos ingresos en las grandes ciudades;
- la importancia de articular la solución de la vivienda con

las necesidades de servicios básicos de saneamiento y transporte;

- el financiamiento de inmuebles para alquiler y de compra-venta de inmuebles usados;

- el reconocimiento de que la "cuestión del derecho a la vivienda" para la población de bajos ingresos es un deber del Estado. La vivienda está considerada como un derecho de todas las familias, independientemente de su poder adquisitivo;

- la participación efectiva de la población de bajos ingresos en la planeación y ejecución de los proyectos de vivienda y que la mano de obra involucrada en la construcción de las casas obtenga descuento, respecto al valor correspondiente al trabajo realizado, en el costo final de la mercancía-casa a ser financiada. (BNH, 1986).

Estas y otras sugerencias integran el informe del GTR/SFH. Sin embargo, algunas de ellas, relacionadas con la propiedad de la tierra para fines especulativos, son tratadas sólo de manera superficial, cuando es del conocimiento público que estas cuestiones ameritan decisiones políticas al nivel federal para que así las instancias de los poderes estatal y municipal puedan contar con el apoyo político-jurídico destinado a disciplinar la estructura fundiaria urbana.

A pesar de éstas y otras fallas, el documento fue relativamente bien aceptado por los sectores democráticos y populares de la sociedad civil. Sin embargo, fue sorprendente el hecho de que, diez meses después de que se conocieran las conclusiones del GTR/SFH, el mismo gobierno que había solicitado el estudio, como en un "paso de magia" decreta la desaparición del BNH, lo que, por supuesto, no había sido sugerido por el GTR. Este hecho viene reforzar el argumento anecdótico muy conocido en la cultura política brasileña de que cuando el gobierno no pretende

solucionar un problema crea un grupo de trabajo y sus conclusiones las pone en "baño María".

Con el cierre del BNH y el traspaso de sus atribuciones a la Caja Económica Federal (CEF) -institución bancaria vinculada al Ministerio de Hacienda, perteneciente a la cúpula gubernamental- ésta pasó a concentrar una doble función:

"la de agente financiero del SFH, y simultáneamente, la de banco de segunda línea, como el BNH, esto es, traspasador de los diversos recursos, y en este caso involucrando inversiones en vivienda, saneamiento y desarrollo urbano. El Banco Central de Brasil pasó por lo tanto, a ejercer -en el lugar del BNH-, las funciones de fiscalizador de los agentes financieros del SFH. Es precisamente en el Banco Central -y no es por casualidad- donde se anidan las principales bases del amplio apoyo político e institucional de los carteles financieros en la lucha incanzable por garantizar y ampliar los privilegios de que disfrutaban, especialmente en el ámbito del SFH." (Coordenação Nacional de Mutuários, 1987:14/15).

A partir de la desaparición del BNH, el Ministerio de Desarrollo Urbano fue vaciado y sus funciones fueron restringidas a la formulación de la política habitacional y de desarrollo urbano.

La reestructuración del SFH, realizada en la vigencia del Plan Cruzado II, además de la extinción del BNH con el traspaso de sus atribuciones a la CEF (Decreto-Ley nº 93.600 del 21 de noviembre de 1986) y al Banco Central provocaron cambios de naturaleza estrictamente financiera, echando por tierra las esperanzas alimentadas por el gobierno de la Nueva República en el campo social. Con la creación de la Comisión de Incorporación del antiguo BNH a la CEF (Portaria nº 762/86 del presidente de la CEF), se introdujeron muchos cambios relacionados con las atribuciones

institucionales. A continuación señalamos algunas relacionadas con la cuestión de la vivienda:

"la separación institucional y financiera de los programas de vivienda popular de aquellos dirigidos hacia las clases de medianos y altos ingresos. La CEF quedó con la responsabilidad de gerenciar los programas de vivienda popular, disponiendo de los recursos del FGTS, de los de las Cuentas de Ahorro y, teóricamente, de fuentes presupuestales. Los agentes del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamos quedaron subordinados a las normas y a la fiscalización del Banco Central de Brasil y obligados a operar con recursos de las cuentas de ahorro en los mercados habitacionales accesibles a los estratos de medianos y altos ingresos".(NEPP, op. cit.:329)

Aunque se reconozca la existencia de una gran insatisfacción entre los sectores de la población con respecto a la actuación del BNH, sobre todo entre aquellos de medianos y bajos ingresos, no fueron éstos los verdaderos y fundamentales motivos de su desaparición. Son ilustrativos los planteamientos de especialistas y representantes de la sociedad civil sobre el asunto. Algunas de ellas revelan los intereses en juego que influyeron en esta decisión:

"Los motivos del cierre del BNH parecen insertarse dentro de la preocupación coyuntural de control del deficit público, vinculado a la negociación de la deuda externa, o sea en una óptica simplemente financiera".(Pereira, 1987:130)

"Tenemos la certeza de que la desaparición del BNH no fue, de ningún modo, la forma adecuada de reformular los mecanismos de la ordenación del desarrollo urbano brasileño y de incrementar la atención a las capas más pobres de nuestra población; (...) Las discusiones sobre estas cuestiones han estado sistemáticamente desenfocadas, sustituidas por las falsas cuestiones que involucran políticamente la necesidad de cambiar la imagen desgastada del BNH. Somos un país que tiene apego a los rótulos, lo que menos importa es la verdad. Los medios masivos de comunicación se encargan de lo demás (...)". (Associação dos Funcionários do BNH, 1987:7 y 28)

"En verdad el cierre del BNH es una operación que tiene un contenido de largo alcance político, pues ocurre en el marco

de una audaz trayectoria en contra del mantenimiento de las empresas estatales, con rumbo a la privatización acelerada de los sectores estatizados de la economía brasileña, de acuerdo con las exigencias formuladas insistentemente por el FMI y los altos círculos dirigentes del capital financiero internacional".(Coordinacao Nacional de Mutuários, 1987:15)

Con el cierre del BNH, desapareció una parte significativa de sus archivos y del acervo de información; sus técnicos fueron transferidos a distintos sectores de la CEF, y muchos de ellos desubicados de sus trabajos anteriores, lo que dificultó el rescate de la historia del BNH, sobre todo la más reciente²¹. A pesar de esto, varios hechos fueron divulgados a través de la prensa y de estudios realizados generalmente, fuera de los organismos estatales. Sin embargo, no siempre es posible contar con pruebas suficientes que posibiliten ir más allá de la constatación de los hechos, e identificar los verdaderos responsables de una crisis muchas veces imputada a quien de derecho no corresponde.

Después del cierre del BNH, surgieron muchas denuncias con respecto a la utilización ilícita de los recursos provenientes del ahorro de la población (cuentas de ahorro y del FGTS), así como de desviaciones de recursos del erario público. A continuación, citamos algunas de estas denuncias:

"El más grande es la Empresa Brasileña de Electricidad (ELETROBRAS), con una deuda vencida de Cz\$ 412,4 millones

²¹ Muchos de los documentos utilizados en el presente trabajo no existen en las bibliotecas de la CEF, del Banco Central o de otras instituciones oficiales. Parte de nuestra investigación fue realizada en bibliotecas particulares de investigadores y técnicos del gobierno que comprenden la importancia del rescate histórico del BNH.

(cuatrocientos doce billones y cuatrociento millones de cruzados). Los recursos fueron utilizados en las obras de infraestructura de las usinas hidroeléctricas de Itaipú, Tucuruí, São Simão, Itabiara y otras. (Periódico Folha de São Paulo, del 27 de septiembre de 1986)

"Los agentes financieros del sistema (SFH), por disposiciones internas establecidas de común acuerdo con la alta burocracia del BNH, y ahora con las autoridades monetarias presentes en la dirección del Banco Central, han podido disponer, por un plazo de doce meses, de la totalidad de los recursos captados de la población, para la aplicación sin control en el mercado de capitales. Esto ocurre a pesar del déficit creciente de viviendas en todos los rangos de ingresos (...). Al respecto la alta burguesía ha silenciado. Su voz sólo aparecía cuando se presentaba ante la opinión pública como víctima de la inflación (...) o de la furia de los compradores malos pagadores, insolventes, lo que en verdad interesaba a los agentes financieros". (Coordenação Nacional de Mutuários, 1987:8).

"Los préstamos con tasas de interés subsidiados a quienes podían pagar los intereses de mercado y también contratos irregulares que triplicaban los costos haciendo que un mismo gasto fuera pagado dos veces". (FINEP, 1987:18).

La recuperación histórica de la larga trayectoria del BNH nos permite disponer de elementos que revelan hechos que van más allá del discurso oficial, las ambigüedades y contradicciones que emergen al constatar, que en la práctica nunca existió la prioridad con relación a la vivienda popular.

A continuación analizaremos el PROMORAR, todavía en el periodo de existencia del BNH, lo cual permitirá ahondar en las reflexiones hasta ahora presentadas. En este sentido, las evidencias empíricas profundizaron las cuestiones aquí tratadas no solamente a través del discurso oficial, sino también de los diferentes actores que de algún modo se vieron involucrados y fueron también de algún modo participantes en la ejecución de este programas de vivienda popular.

2. REPENSANDO LA CUESTION DE LA VIVIENDA POPULAR: EL PROGRAMA DE ERRADICACION DE LA SUBHABITACION (PROMORAR).

La creación de PROMORAR en junio de 1979 muestra de parte del gobierno federal, a través del BNH, una actitud de "mea culpa", -por supuesto, no siempre suficientemente declarada-, frente al fracaso de la política habitacional destinada a los sectores populares de ingreso familiar mensual menor a 3 salarios mínimos.

Este programa, al presentarse como una proposición impactante e innovadora, tenía entre sus propósitos, aunque no explícitos, convirtiéndose en un canal de legitimación política, sobre todo en las grandes ciudades brasileñas donde avanzaba la organización popular, teniendo como uno de los principales ejes aglutinadores la cuestión de las precarias condiciones de vivienda. La multiplicación de las favelas y de las invasiones de tierra urbana constituía un "barril de pólvora" que debería ser objeto de preocupación de un gobierno que se había propuesto realizar la apertura democrática del país.

La importancia que el gobierno atribuyó a PROMORAR fue ampliamente divulgada a través de los medios masivos de comunicación, presentándolo como una de las realizaciones mayores del gobierno de Figueiredo, quien tomó posesión en marzo de 1979. En esta coyuntura, el gerente de la Cartera de Erradicación de la Subhabitación (CESH) del BNH, señor Gustavo Heck, afirmaba que:

"el PROMORAR tiene como objetivo promover la mejora de las

condiciones de vida de la población de bajos ingresos, ubicadas en áreas de asentamientos de subhabitación, integrándolas física y socialmente a las estructuras urbanas. Esta integración debe ocurrir manteniendo a la población carente en las mismas áreas donde esté ubicada, preservando las estructuras sociales y las relaciones de empleo existentes (...) además que la tasa de crecimiento de favelas es más alta respecto a la tasa de migración. Se observa por lo tanto que la población viene perdiendo su poder adquisitivo y buscando las áreas más carentes de servicios urbanos".(BNH, 1979c:22).

La CESH, creada por el BNH para implementar el PROMORAR, contaba con una División de Coordinación de Apoyo Técnico y Desarrollo Comunitario cuyo objetivo era:

"promover y coordinar la participación de la comunidad en las actividades de los programas y proyectos de responsabilidad de esta cartera de modo que participe y contribuya desde las fases del diagnóstico y planificación hasta la consolidación final del trabajo y su inserción en la comunidad urbana". (Ibidem:23).

Concretamente el PROMORAR plantea en su discurso los siguientes objetivos:

- erradicar las subhabitación desprovistas de las condiciones mínimas de habitabilidad en lo referente a salubridad, saneamiento etc. existentes en las favelas, palafitas²² y otros, garantizando la sustitución de estos tipos de vivienda a través de proyectos aprobados por el BNH;
- dar prioridad a las áreas que se hallan en condiciones crónicas o áreas socialmente críticas según las instrucciones definidas por los gobiernos estatales;
- garantizar la permanencia de la población en las áreas donde viven, erradicando las condiciones de subhabitación;
- recuperar las áreas anegadas o susceptibles de inundaciones, cuyo sistema de terraplenaje sería responsabilidad de

²² Casas de madera, cartón y materiales de desecho, contruidas sobre armazones elevados de madera en áreas anegadas, orillas de ríos, brazos de mar, donde las condiciones de habitabilidad, y consecuentemente las de salud son extremadamente precarias.

Departamento Nacional de Obras y Saneamiento (DNOS), mediante proyectos aprobados por el BNH/PROMORAR. (BNH, 1980).

En la medida en que el PROMORAR busca atender a la población que gana ingresos mensuales entre 0 y 3 salarios mínimos, queda de manifiesto el reconocimiento del alejamiento del BNH de su propalado "objetivo social". Esto no quiere decir que los objetivos hayan sufrido desviaciones, mas pone en cuestión la falacia del discurso articulado, para encubrir las reales redes de intereses que estaban en juego, en perjuicio de las metas sociales.

"En resumen, es éste el proceso a través del cual la ideología enmascara los problemas reales y los sustituye por los falsos problemas. O sea, se formula problemas que no se pretende resolver, que no se tiene la esperanza de resolver y que no sería posible resolver, con el fin de legitimar el poder y con el propósito de justificar la toma de medidas destinadas a satisfacer otros objetivos". (Bollafi, 1980:40).

El PROMORAR apareció así como un "programa de impacto", por medio del cual el gobierno, en aquella coyuntura de crisis política y económica, articulaba distintos intereses en cuestión: los sectores burgueses, representados por el sector inmobiliario, financiero y de la construcción civil, y los sectores populares cuyas reivindicaciones relacionadas con la vivienda ganaban expresión nacional²³ a través de los movimientos de barrios

²³ En enero de 1982, fue creada la Confederación Nacional de las Asociaciones de Vecinos (CONAM) con el objetivo de articular y congregar las federaciones de asociaciones de vecinos existentes en los estados de la Federación. En 1989 participaban 22 federaciones y 3.000 asociaciones barriales. El PC doB es la fuerza hegemónica en la CONAM. A partir de 1985, militantes del PT y sectores de la Iglesia Católica empezaron a realizar encuentros de Articulación Nacional de los Movimientos Populares y Sindicales (ANAMPOS), con el objetivo de crear la Central de Movimientos Populares. Esta

populares y en las favelas. No obstante, las luchas y presiones ejercidas por el sector popular quedaron ocultas en el discurso del PROMDRAR, transmitiendo el gobierno, por medio de la gran prensa, la idea de concesión, regalo y sensibilidad ante el cuadro precario de la vivienda popular, ignorando y/o neutralizando, delante de la opinión pública, toda y cualquier noción de conquista obtenida mediante reivindicaciones embates y conflictos.

En 1982, las elecciones directas para los gobiernos estatales (no celebradas desde el golpe militar) representaron para el partido oficial -PDS-, un momento importante donde todo debería orientarse a garantizar la victoria electoral en la mayoría de los estados. De este modo, urgía que frente a aquella coyuntura de crisis se articularan varios mecanismos capaces de alcanzar a las masas urbanas y neutralizar el avance de las fuerzas progresistas, de izquierda y de la Iglesia Católica, sobre todo a través de las CEBs, que extendían cada vez más su capacidad organizativa y de concientización política en contra del gobierno autoritario aún en el poder.

Estas elecciones, por medio de las cuales también se elegirían a los representantes de la Cámara de Diputados y parte del Senado, tenían una importancia capital en los rumbos de la transición democrática brasileña. En aquél momento el PROMDRAR fue utilizado políticamente por las fuerzas institucionales con el fin

organización pretendía reunir el conjunto de los movimientos populares (mujeres, desempleados, negros, transportes etc.) Hasta la fecha de realización de las entrevistas para este trabajo (1990) la Central no había sido creada.

de lograr una aproximación hacia las masas urbanas. Por este medio, (conforme, será analizado en el capítulo V, inciso 1 de este trabajo), se trató continuamente de someter a la población de las favelas a la voluntad política del partido oficial mediante la utilización de un "nuevo" discurso basado en la ideología de la planeación participativa.

El discurso del Ministro del Interior, señor Mário Andreazza, en la presentación del PROMORAR, puso de relieve la importancia concedida a planeación participativa, cuando afirmó que en las áreas de intervención del Programa *"serían consultadas todas las instituciones involucradas en la solución del problema de la vivienda y realizados amplios debates con los vecinos y con las entidades que tuvieran interés en la cuestión"*. (BNH, 1979c:2).

En la coyuntura de transición política no era recomendable para el Estado "dar la espalda" a los segmentos que vivían en las favelas. Además, era conveniente para el señor Andreazza, en aquél momento presunto candidato a la presidencia de la República en las elecciones programadas para 1985, utilizar ese Programa y marcar una posición innovadora, popularizando así su nombre entre los sectores de bajos ingresos, los cuales poseían gran expresión electoral.

Cabe señalar que el PROMORAR había sido habilmente pensado y planeado en las oficinas de los tecnócratas, articulando diferentes estrategias para imprimirle un impacto social. Desde el punto de vista del contenido su proposición era: actuar en beneficio de las familias que disponían de ingresos mensuales entre

0 y 3 salarios mínimos; no transferir a las familias residentes en las **favelas** hacia la periferia de la ciudad, por el contrario, respetaría el lugar elegido de la vivienda y lo urbanizaría, construyendo los equipos de infraestructura y los servicios de consumo colectivos considerados como prioritarios; crear oportunidades de empleo, a través de los equipos comunitarios instalados en las áreas urbanizadas (guarderías, escuelas, centros de salud, talleres de artesanías, centros deportivos etc.). Desde el punto de vista metodológico el "impacto" se basaba en la participación de la población - levantamiento de datos e información, reuniones, debates, presentación y discusión de planes - de tal manera que se produjera un espacio de relación entre el gobierno y la población.

En los planteamientos oficiales, se encuentra una evidente absorción y al mismo tiempo redefinición de aspectos y contenidos de las reivindicaciones del movimiento popular, sobre todo aquellos desarrollados por los grupos articulados por la Iglesia Católica y los partidos de izquierda. La recuperación de los conceptos de comunidad y participación; la urbanización de las **favelas** o la reubicación de los habitantes en áreas cercanas y urbanizadas, en oposición a los desalojos son algunos de los puntos que revelan el cambio de posición del Estado respecto a estos sectores poblacionales de bajos ingresos.

A este respecto, es importante subrayar algunos párrafos del documento **Vivienda de Pobre en Rio de Janeiro** presentado al BNH por la Arquidiócesis de Rio de Janeiro, que contiene proposiciones

sobre formas de actuación en el sector de la vivienda popular:

- *"que se considere la urbanización de las favelas como la primera opción, garantizando el derecho de la población a opinar y participar en todas las fases del proceso de urbanización;*
- *que los recursos del gobierno sean aplicados en las expropiaciones o en la compra de las áreas donde están ubicadas las favelas; y que en caso de compra-venta de los lotes por parte de los vecinos, que ésta sea realizada a través de programas de financiamiento compatibles con las condiciones reales de pago de los compradores;*
- *que en el proceso de urbanización sean realizadas las obras de infraestructura básica (agua, energía, saneamiento, etc), es decir, lo mismo que se hace en otras áreas de la ciudad;*
- *que a las asociaciones de vecinos, como una expresión legítima de la población, se les garantice sus derechos de organización, en la medida en que de hecho representen sus comunidades y así participen de todo el proceso de discusión y ejecución del proyecto". (Arquidiócese de Rio de Janeiro, 1979:2/3).*

Son innegables los avances logrados en las proposiciones del PROMORAR con respecto a las experiencias anteriores, donde el BNH no tenía ningún programa de construcción de vivienda desarrollado directamente para las favelas, como una actitud que revelaba el "desconocimiento" de esta forma de ocupación por considerarla como una expresión ilegal y por lo tanto un agravio al derecho de la propiedad privada.

Pese a lo anterior, el cambio de la condición jurídico-social de la población de favelados hacia la condición de habitantes de los conjuntos habitacionales ha generado una serie de problemas, que dejan al descubierto cuestiones de naturaleza estructural que ni el programa ni el Estado se proponían resolver.

De hecho, la reubicación de los favelados en conjuntos

habitacionales implicó de inmediato una mejoría en las condiciones de habitabilidad. Empero, la "nueva" situación generaba gastos adicionales para las familias -pago de las prestaciones, cuota de agua, impuesto predial, etc.- los cuales no existían anteriormente.

Por lo tanto esta situación, o sea, la reubicación de las familias presentó varios grados de complejidad en lo que se refiere a cuestiones económicas y culturales. Por una parte, el cambio en las condiciones de vivienda no necesariamente generaba linealmente modificaciones en las condiciones generales de vida ya que los bajos ingresos y la inestabilidad laboral forman parte del escenario cotidiano de la mayoría de estas familias. Por otra parte, no se puede olvidar que el "nuevo convivio" representó para muchas familias un cambio abrupto, ya que las pláticas de preparación realizadas por los técnicos del gobierno no fueron suficientes para generar una adaptación cultural y psicológica inmediata ante a la nueva situación. El testimonio de un morador cuando afirma que: *"con el cambio de la favela hacia el conjunto me sentí como un pájaro preso en una jaula"* demuestra la existencia de numerosas implicaciones, que serán analizadas en el capítulo V, inciso 1.

En la implementación de los programas gubernamentales dirigidos hacia la población de bajos ingresos es importante considerar toda la complejidad de la relación Estado-movimientos sociales urbanos. Teniendo presente esta preocupación, se buscará superar la tesis de Estado-instrumento del capital, Estado-árbitro y la del movimiento popular como mero grupo de presión utilizado

por las políticas estatales para reproducir el orden social. La circularidad y las simplificaciones planteadas de esa manera reducen la realidad a una situación en la que:

"Un discurso de izquierda puede perfectamente desarrollarse sobre estas bases, pero la concepción del Estado-sujeto me parece un de los peores obstáculos para un proceso de investigación: no hay nada más que explicar, porque todos los fenómenos son remitidos por postulados a una causa única. El fenómeno A y el fenómeno no-A son ambos funcionales, entonces, ambos explicados incluso antes de que se produzcan". (Topalov, 1979: 82).

Existe en cambio un campo fluido de determinaciones donde el Estado y la sociedad civil se entrecruzan a través de relaciones contradictorias y conflictivas, las cuales establecen en la práctica los rumbos de la ejecución de las políticas sociales. Los diferentes elementos presentes en la coyuntura tejen en la práctica las condiciones que posibilitan la mayor o menor capacidad de los sectores populares para influir en la determinación de las políticas sociales. Por una parte, el Estado no constituye un ente abstracto y monolítico exento de contradicciones; por la otra, las múltiples prácticas cotidianas de los movimientos sociales urbanos demuestran la existencia de distintos niveles de organización, y concientización, donde el pluralismo articula sus aspectos de unidad y diversidad en un "juego dialéctico".

Los enfrentamientos, los conflictos y las negociaciones entre el Estado y los movimientos sociales constituyen mediaciones necesarias, o sea, es el único camino capaz de producir alternativas de participación política en la resolución de las necesidades sociales de la mayoría de la población. Estas

cuestiones serán ampliamente analizadas en el capítulo V.

El PROMORAR constituyó, en aquella coyuntura de apertura política, uno de los espacios a partir de los cuales se empiezan a diseñar, en el seno de un programa nacional de vivienda popular, algunas preocupaciones con los aspectos participativos al nivel institucional. Durante su ejecución, este programa sufre avances y retrocesos que expresan la lógica de una transición democrática inmersa en una coyuntura de crisis socioeconómica y política.

El discurso novedoso articulado por el BNH, ahora bajo otro ropaje -el PROMORAR - presenta límites reales frente a la situación de empeoramiento de las condiciones de vida de amplios segmentos sociales, conforme ya fue mencionado en el capítulo II.

Además de estas limitaciones, las cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra urbana no han sido objeto de preocupación en los programas de vivienda popular. La mayoría de la población urbana brasileña vive en condiciones precarias (favelas, áreas de ocupaciones, vecindades, etc.). Los bajos ingresos, por una parte, y la acción especulativa por parte de los propietarios de tierra, por otra, han limitado la participación de esta población en el mercado de vivienda. Hay estimativas de que el 50% de las áreas urbanas ubicadas en las capitales de los estados están vacías (IAB, 1982) en espera de valorizaciones crecientes. Parte significativa de estos vacíos ya dispone de los servicios de infraestructura urbana, pero permanecen a merced de la voluntad de los terratenientes urbanos, que no siempre los ponen en el mercado pues los utilizan como "reserva de

valor". Mientras tanto crece la ocupación de la periferia sin que las viviendas dispongan de la infraestructura mínima para garantizar una morada digna.

Estos y otros hechos reveladores de los verdaderos fracasos del BNH en lo concerniente a la política de vivienda popular no fueron en ningún momento objeto de una reflexión profunda para a partir de ahí trazar los rumbos de una nueva política de vivienda popular.

Analizando la actuación del BNH en el periodo 1982-86, los datos presentados en el Cuadro 2, a continuación, demuestran que la implementación del PROMORAR, destinado al rango poblacional que tenía ingresos entre 0 y 3 salarios mínimos, no fue de hecho capaz de cambiar el nivel de prioridad hasta entonces dominante. Es interesante subrayar el contraste con relación al grado de atención a las familias de niveles de ingreso más elevados. Los financiamientos para las familias cuyos ingresos varían entre 0 y 3 salarios mínimos alcanza solamente el 13% de las necesidades, mientras que los financiamientos cubren el 123% de las necesidades cuando se trata del extrato social de más de 10 salarios mínimos, lo que significa que rebasan el 23% de sus necesidades reales.

CUADRO 2

B R A S I L
 NECESIDADES HABITACIONALES (%) Y FINANCIAMIENTOS CONCEDIDOS (%)
 A TRAVÉS DEL SISTEMA FINANCIERO DE LA HABITACION (SFH),
 EN EL MEDIO URBANO
 1982 - 1986

Rango de Ingresos en salarios mínimos	Necesidades (A) %	Financiamientos (B) %	B/A %
0 - 3	50	17	13
3 - 5	19	16	33
5 - 10	18	26	55
+ 10	13	41	123
TOTAL	100	100	224

Fuente: Banco Nacional de la Habitación, in República Federativa do Brasil, 1987

Tales evidencias revelan que la acción del BNH en el sector de vivienda popular representó una "gota de agua en el océano" de las necesidades reales.

Los "años dorados" del PROMORAR fueron lo mismo que una "pompa de jabón", pronto se deshizo. A partir del tercer año es inminente el derrumbe del programa. El Cuadro 3, con datos del PROMORAR, demuestra que del total de los financiamientos previstos el 81.7% fueron realizados en los tres primeros años de su ejecución. Prácticamente la misma tendencia se puede observar en relación a los recursos aplicados. En los cuatro primeros años fueron invertidos 64% de los recursos financieros del programa.

CUADRO 3
B R A S I L
RECURSOS APLICADOS (%) Y FINANCIAMIENTOS CONCEDIDOS (%)
EN EL PROMORAR
1980 - 1987

AÑOS	RECURSOS APLICADOS %	RECURSOS PREVISTOS %
1980	6.1	38.1
1981	13.1	20.7
1982	23.9	22.9
1983	21.0	5.5
1984	15.5	7.2
1985	12.6	2.5
1986	6.5	3.1
1987	1.3	-
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: BHN/CEF, in: Nucleo de Estudios de Políticas Públicas, 1989, y cálculos porcentuales hechos por la autora.

Nota: Los recursos financieros fueron calculados a precios de 1987. Inflator: IGP/DI- Media anual-base 1987=100.

Así, los efectos propagandísticos accionados por los medios de comunicación no fueron capaces de contraponerse, a lo largo de los años, a las evidencias empíricas, que señalaban una escalada decreciente del programa tanto en relación con las inversiones financieras, como en lo referente al número de viviendas financiadas a partir del tercer año de su implementación. Aparte de la situación de crisis económica y política en la que estaba inmerso el país, y que afectaba directamente las condiciones de vida de la población, la crisis del BNH, que culminaría con su cierre y junto con éste la desaparición del PROMORAR, impidió que muchos de los proyectos del programa llegaran a su término, según las metas establecidas.

Además, los resultados fueron muy limitados, pues las

"buenas intenciones" expresadas en el discurso oficial no encontraron resonancia en cambios de naturaleza estructural tales como: la repartición de la riqueza, la tenencia de la tierra urbana y rural, etc. lo que redujo enormemente la acción gubernamental en el sector de la vivienda popular.

El análisis acerca de la implementación del PROMORAR en la ciudad de Fortaleza -capítulo V, inciso 1- revelará, a través de los datos empíricos, los límites, los avances, los impactos y las contradicciones ocurridas en la ejecución de este programa de vivienda popular.

A continuación el análisis del Programa Nacional de Mutiros Habitacionales, señala las discontinuidades administrativas de los programas de vivienda popular. Sin embargo este programa es creado sin que haya sido hecha una evaluación en profundidad de los errores y aciertos del PROMORAR.

3. "AHORA EL GOBIERNO Y LA COMUNIDAD JUNTOS" : EL PROGRAMA NACIONAL DE MUTIROES HABITACIONALES

Bajo el gobierno del Presidente Sarney (1985-1990), conocido como el gobierno de la Nueva República, se inició, como ya fue dicho antes, el proceso de transición democrática. Los acontecimientos políticos más importantes fueron: la elaboración de una nueva Constitución Federal y las elecciones directas para presidente de la República.

El presidente Sarney, en su calidad de primer presidente civil después de más de veinte años de gobiernos militares, intentó marcar su administración con la consigna "TODO POR LO SOCIAL". Tal postura, ampliamente difundida por los medios de comunicación, reflejaba la preocupación anteriormente presentada por el señor Tancredo Neves cuya repentina muerte hizo imposible su ascenso al cargo de presidente de la República. Después de electo (por vía indirecta, junto con Sarney como vicepresidente), Tancredo afirmó lo siguiente en una conferencia de prensa, con periodistas nacionales y extranjeros:

"la gran deuda de Brasil es la deuda social, como es de nuestro conocimiento como líder de los trabajadores de este país. Nuestra deuda está caracterizada por aquello que los economistas, los científicos políticos y los sociólogos en lo convencional llaman de 'bolsao de pobreza'". (Periódico, Folha de Sao Paulo, 18 enero de 1985).

Bajo el gobierno de Sarney se llevaron a cabo varios cambios en la estructura administrativa. Con el cierre del BNH, en 1986, parte de sus atribuciones fue traspasada hacia la Caja Económica Federal (CEF) y hacia la Secretaría Especial de Acción Comunitaria (SEAC), creada en 1985. La SEAC, que ya desarrollaba programas sociales en las áreas de alimentación, nutrición, guarderías comunitarias etc., incorporó a su cargo el sector de vivienda popular, correspondiente a los programas destinados a las familias de ingresos mensuales de hasta 3 salarios mínimos.

Así, en estas circunstancias, los programas de vivienda popular (familias de ingresos de hasta 3 salarios mínimos) del gobierno federal empezaron a recibir un tratamiento institucional

especial con respecto a las familias de ingresos medios y altos, como se analizará detalladamente, más adelante. Los programas habitacionales, junto con los demás programas ejecutados para el sector social, fueron desarrollados a través de una metodología con la cual el gobierno, además de rescatar la lógica del trabajo comunitario, se propuso trabajar directamente con las comunidades de los barrios populares. En este sentido:

"bajo distintos grados y niveles (gobiernos federal, estatal y municipal), el Estado generó nuevos mecanismos de articulación e intervención en la sociedad, cimentados en una estrategia participativa, a través de la cual las comunidades son 'invitadas' a colaborar y negociar con el Estado la solución de sus problemas y a participar de la gerencia y ejecución de los proyectos en las áreas de vivienda, salud, nutrición, guarderías y otras". (in: Braga & Barreira, coord., 1991:83).

Es importante señalar que bajo la Nueva República el gobierno federal se apropió del discurso del movimiento popular y de muchas de las prácticas que estaban siendo aplicadas sobre todo por algunos alcaldes pertenecientes a partidos progresistas y de izquierda, los cuales al ser elegidos por medio de elecciones directas²⁴ trataron de apoyar y/o promover con recursos de los varios municipios proyectos comunitarios, destacándose entre estos los del sector habitacional. Entre ellos podemos citar los siguientes ejemplos:

²⁴ En 1982 hubo elecciones directas para los gobiernos estatales y en 1985 para las alcaldías de las capitales de los estados y las áreas hasta entonces consideradas de "seguridad nacional" (áreas de fronteras internacionales, de plantas petroquímicas, de presas hidroeléctricas, y otras actividades consideradas estratégicas); los elegidos asumen sus respectivos cargos en enero de 1986.

- en la ciudad de Recife el alcalde Jarbas Vasconcelos (1986-1989), perteneciente al Partido Socialista Brasileño (PSB), expropió terrenos y desarrolló programas de construcción de viviendas e infraestructura urbana, a través de estrategias participativas involucrando diferentes segmentos populares organizados;
- en la ciudad de Fortaleza, la alcaldesa Maria Luiza Fontenele(1986-1989), del Partido de los Trabajadores (PT), desarrolló proyectos sociales con la participación de los sectores populares, apoyados por la Fundación del Servicio Social de Fortaleza (FSSF) y de organismos internacionales.

Estas y otras experiencias institucionales reflejaban el apoyo institucional y la tentativa de legitimación de muchos gobiernos municipales, frente a la creciente formación de movimientos que exigían al poder público la solución al problema de la vivienda. Las organizaciones vecinales, con articulaciones al nivel estatal (federaciones) y nacional (confederaciones), reivindicaban mayores inversiones del gobierno federal en viviendas, pues todavía este nivel de poder centralizaba una parte significativa de los impuestos.

En el periodo 1980-1985, sobre todo en las medianas y grandes ciudades brasileñas, las invasiones de terrenos baldíos (públicos y privados) se multiplicaron. Poco a poco miles de familias que vivían en casas alquiladas fueron perdiendo la capacidad de pagar la renta, sumándose a esto el proceso de

crecimiento vegetativo y migratorio de una población que sufría una escalada de pauperización provocada por la crisis económica en proceso. Ante el aumento de las necesidades, las instancias públicas se mostraban incapaces de enfrentar la cuestión de la vivienda popular utilizando los mecanismos de mercado.

Este cuadro de múltiples determinaciones repercutió en las estrategias de acción del gobierno federal, que intentaba de todas formas demostrar una faceta democrática. Seguramente, para tener éxito el gobierno metamorfoseó su estrategia de dominación, introduciendo una metodología cuyo discurso va a privilegiar los conceptos de participación, ciudadanía y justicia social. Este cambio fue muy significativo en la política de vivienda, dado que hacia este sector convergía la mayor parte de las demandas de las asociaciones de vecinos.

Es relevante destacar, inclusive antes de analizar más detalladamente el programa de vivienda popular Mutirao Habitacional, la existencia de otro programa social en el área de alimentación y nutrición, llamado Programa Nacional de la Leche (PNL), y su estrategia política subyacente, frente a la creciente organización vecinal, la cual tuvo amplia penetración de los sectores de izquierda y progresista.

El PNL no mantenía ninguna vinculación explícita con el programa de vivienda popular. No obstante, la forma en que este programa fue desarrollado a partir de 1985 reveló la existencia de una estrategia política del gobierno federal destinada a contrarrestar la expansión de los movimientos sociales urbanos. De

esta manera, cuando fue creado el Programa Nacional de Mutiroes Habitacionales, el movimiento popular ya presentaba señales de cambios en sus acciones por influencia del trabajo desarrollado através del PNL.

El PNL, ejecutado a nivel nacional por la SEAC, tenía como objetivo, la provisión de suministrar leche a los niños de seis meses a siete años de edad. Cada familia con ingresos hasta de 2 salarios mínimos, independientemente del número de hijos que tuviera, recibía mensualmente una libreta con treinta tiquetes, lo que le daba derecho a recibir un litro de leche por día en los locales de distribución. (in: Barreira & Braga, coord., 1991). Al implementar este Programa, el gobierno descentralizaba hacia las entidades comunitarias las siguientes tareas: selección de las familias que podían "participar" en el programa; distribución de los tiquetes; realización de reuniones mensuales con las familias; control de las familias "beneficiadas" en cuanto a la utilización efectiva de la leche para los niños, además de otras actividades.

Al inicio del programa, el gobierno estableció arbitrariamente un número limitado de tiquetes²³ por cada comunidad vecinal, independientemente de las necesidades. Este hecho fomentó, en el seno del sector popular, la estructuración y

²³ En la ciudad de Fortaleza, al iniciarse la implementación del programa, cada asociación recibía solamente cien libretas con treinta tiquetes cada una, para atender a toda la población del programa, esto significó que la mayoría de los niños que deberían ser "beneficiados" por el programa quedabase excluida.

legalización de entidades asociativas^{2*}

como condición para inscribirse en el PNL. Esta situación provocó la proliferación de organizaciones, en la mayoría de los casos, sin base social consistente, o sea, arraigo comunitario. En este proceso muchos de los políticos tradicionales facilitaron, de varias formas, la emergencia de este perfil de entidad, lo que hizo crecer el número de asociaciones sin representación política que no se involucraban en el proceso de lucha marcado por una postura de independencia frente al Estado.

En estos términos, el Programa Nacional de la Leche, constituyó una estrategia para debilitar el movimiento popular. Además de provocar la ampliación del número de entidades en cada barrio, traspasó a las asociaciones la responsabilidad de administrar un programa cuyos procedimientos ya estaban definidos por el gobierno federal y que sólo disponía de escasos recursos frente a las necesidades sociales que se proponía atender. El testimonio presentado en seguida muestra muy bien las múltiples contradicciones generadas en el seno de las entidades populares, a partir de la ejecución del PNL:

"El gobierno fue muy sabio al crear el programa de la leche. Traspasó hacia los líderes una tarea que de derecho era suya, y de sus empleados. También les pasó la tarea de seleccionar entre ochocientas familias pobres, con niños entre 6 meses hasta 7 años, a las más miserables. Fue muy difícil elegir

^{2*} La SEAC sólo distribuía los tiquetes del PNL entre aquellas asociaciones con registro ante la notaría pública y publicado en el Diario Oficial del estado. Otra institución ligada a la SEAC, la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), pagaba el registro y la publicación de los estatutos de las asociaciones, dentro de la óptica asistencialista. Muchas veces buscaba, por esta vía, crear un cierto nivel de dependencia.

unas y rechazar otras cuyas necesidades eran iguales. Con esto el gobierno decía estar realizando una acción participativa. Para nosotros participación es otra cosa. Participar sería poder decir al gobierno la cantidad de tiquetes que nuestra comunidad necesita, de acuerdo con criterios definidos por nosotros mismos". (Lider de la favela do Dendê).

Aunque al principio algunos líderes se hayan manifestado en contra del PNL, por las razones antes presentadas, estos fueron forzados a rectificar su posición debido a las presiones ejercidas por la base del movimiento en los barrios. La situación de carencia "hablaba más fuerte" que una actitud crítica frente a las intenciones ideológicas subyacentes. El testimonio que sigue refleja claramente las contradicciones engendradas y los conflictos en el interior de las organizaciones populares:

"De inicio estábamos contra la entrada del programa en nuestra comunidad por su carácter paliativo y asistencialista. Estábamos en contra porque la cantidad de leche distribuida no iba a quitar el hambre de las familias considerando principalmente, que muchas de ellas no participarían. Y las 'beneficiadas' recibirían sólo un litro de leche para alimentar, en la mayoría de los casos, de 5 a 6 niños. Sin embargo, la presión de la población carente fue tal que fuimos obligados a solicitar inscripción en el programa. Aún así, mucha gente se alejó de la asociación porque no fue seleccionada. Eran 100 tiquetes para ser distribuidos entre dos mil familias, no era posible que hicéramos milagros". (Lider de la Asociación de Vecinos del Lagamar).

Estos y otros testimonios son bastante elucidativos del carácter engañoso de la participación concebida por el gobierno: "descentralizar acciones cuyas decisiones fueron tomadas de forma centralizada".

La referencia al PNL puede parecer fuera de lugar, no obstante, este programa puede ser considerado la "antesala" de los programas habitacionales. La ejecución del PNL, sobre todo en la

región noreste de Brasil, donde los niveles de pobreza y miseria son más agudos, influyó en el nuevo balance entre las fuerzas sociales existentes en los barrios populares, cuyo pluralismo fue artificialmente construido de arriba hacia abajo. Así, el Programa Nacional de Mutirões Habitacionales, que analizaremos más adelante, se enfrentó con este cuadro organizativo de las asociaciones de barrios.

En su Plan de Acción Gubernamental (1987-1991), antes de presentar sus programas en el sector de la vivienda popular, el gobierno federal hace de inicio una serie de críticas a las políticas de vivienda, sobre todo aquellas desarrolladas por los gobiernos anteriores: *"en los grandes centros urbanos, los graves problemas habitacionales están ubicados en las favelas y vecindades donde está concentrado cerca del 20% de la población"* (República Federativa do Brasil, 1987:192).

El citado documento dice además que en el periodo 1982-1986, sólo el 13% de las familias de ingresos de 0 a 3 salarios mínimos, y con necesidades de vivienda, fueron atendidas con financiamiento del BNH. Ante a este cuadro crítico de la actuación federal en el ámbito de la vivienda, identifica algunos de los elementos responsables de esta situación:

- *"ausencia de prioridad a la vivienda de interés social, demostrado a través del reducido volumen de inversiones dirigido hacia las familias de más bajos ingresos;*
- *reducción de las disponibilidades financieras para aplicación en el SFH, a consecuencia de la crisis económica en el inicio de los años 80 y el retiro de grandes sumas de recursos de las cuentas de ahorro a partir de 1986;*

- incertidumbre frente a las reglas operacionales en el sistema de financiamiento de vivienda en 1986;

- dificultades en la definición de una nueva política habitacional, en el momento de la incorporación del BNH por parte de la CEF; e

- insuficiente articulación entre las varias agencias estatales que actúan en el sector habitacional". (República Federativa do Brasil, 1987:192).

El plan considera que la población de bajos ingresos, o sea, los que viven en las favelas, vecindades y en la periferia de las ciudades y que generalmente integran el sector informal de trabajo necesitaban recibir un trato especial. Establece para este segmento social las siguientes formas de actuación:

- autoconstrucción bajo la forma de mutirão (ayuda mútua en régimen colectivo, faena colectiva);
- programas de urbanización de lotes;
- producción de casa-habitación de bajo costo, tipo 'embrión';
- regularización fundiaria y urbanización de las favelas;
- implantación de servicios urbanos básicos en la periferia urbana;
- mejora de los barracos.

El gobierno federal se propone a través de la SEAC realizar varios programas de vivienda popular, entre otros:

- Programa Nacional de Mutiños Habitacionales;
- Programa Fala Favela (Habla Favela) para mejoras

habitacionales y construcción de servicios urbanos básicos.

En realidad, el énfasis mayor fue dado al Programa Nacional de Mutirões Habitacionales, para el cual estaba prevista la aplicación del 72% del total de los recursos destinados a las familias de ingresos mensuales de hasta 2 salarios mínimos. Este programa tenía como objetivo básico,

" (...) la construcción de casas para la población de bajos ingresos, con la participación de los estados, las alcaldías y la comunidad. Los recursos previstos serían divididos en las siguientes proporciones en relación a los distintos sectores involucrados en el proceso:

- *el 37% del costo final de las viviendas construidas sería financiado por el gobierno federal, sin obligación de reembolso por parte de los beneficiarios;*
- *el 40% relativo al costo de la mano de obra sería proporcionado por la propia comunidad;*
- *el 23% relativo al valor del terreno y de las obras de infraestructura urbana sería de responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con la destinación de los recursos". (República Federativa do Brasil, 1987:192).*

Vale la pena subrayar las contradicciones presentes en el propio discurso gubernamental. Por una parte, reconoce el papel decisivo de la comunidad frente al Programa Nacional de Mutirões Habitacionales, cuando afirma en su manual de orientación que:

"la SEAC acepta lo que tu decidas. La alcaldía y los organismos públicos estatales y federales apoyan las iniciativas comunitarias destinando los instrumentos y posibilitando el acceso a los diversos medios. El gobierno lleva a cabo su función prestadora de servicios, pero no interfiere. ". (Presidência da República /SEPLAN, s/f:8).

No obstante, por otra parte establece normas de orientación del programa, de carácter nacional, cuyas

definiciones provienen de las oficinas de los tecnócratas del gobierno federal, sin contar siquiera con la participación de otras esferas gubernamentales, ni tampoco de la comunidad. Se realiza por lo tanto una acción centralizada, sólo que ahora con una retórica engañosa que confunde a la opinión pública, así como a las organizaciones en relación con sus verdaderos propósitos.

En la fase de definición e implementación del proyecto a nivel local la SEAC, junto con los gobiernos estatales y municipales y representantes comunitarios, establece las prioridades, de acuerdo con las demandas formuladas y con los recursos financieros disponibles.

Los recursos financieros del gobierno federal son traspasados hacia las instituciones gubernamentales (estatal y municipal) mediante la firma de convenios entre éstas y las Sociedades Comunitarias Habitacionales (SCH) jurídicamente constituidas y con los estatutos registrados.

El estatuto elaborado por la SEAC define detalladamente la forma de constitución de la sociedad, sus atribuciones, así como la creación de otros organismos deliberativos y ejecutivos. La transcripción de algunas de las partes del contenido que aparecen a continuación posibilitará aprehender las intenciones del gobierno al generar canales de intervención en el movimiento social urbano bajo el pretexto de que *"juntos es posible cambiar la realidad"* y servirá para aclarar sus principales objetivos:

- "la sociedad tiene por finalidad suplir la necesidad de vivienda de la población carente y de bajos ingresos, considerando como tales a los individuos no poseedores de casa"

propia y que tengan ingresos mensuales de hasta 2 salarios mínimos". (Cap. I, art. 2º);

- "la sociedad realizará en su comunidad la inscripción de las personas interesadas en participar, sobre todo aquellas tengan la posibilidad de ser directamente beneficiadas con su actuación". (Cap. IV, art. 5º);

- "constituyen organismos deliberativos y ejecutivos de la Sociedad el Consejo Comunitario y la Asamblea General. El Consejo Comunitario está compuesto por 5 miembros, siendo dos indicados por el Poder Público conveniado, donde se encuentra establecida la sede de la Sociedad, otros dos indicados por la Asamblea General de Asociados y uno indicado por la SEAC. Las reuniones del Consejo Comunitario serán realizadas con el 'quorum' mínimo de la mitad más uno de sus miembros (...) y las decisiones serán siempre tomadas con la mayoría simple de los votos de sus miembros". (Cap. V, art. 13 y 14).

- "es atribución del Consejo, entre otras, manejar el Fondo Comunitario Habitacional representado por la cuenta de cheques de la Sociedad en agencia bancaria; del total de las contribuciones mensuales, dar la siguiente destinación: 50% para la construcción de nuevas viviendas y 50% para las mejoras comunitarias; hacer balance de las cuentas en la Asamblea General de los Asociados". (cap. V, art. 15);

- "mensualmente se celebrará una asamblea de los asociados, convocada por el Consejo Comunitario, a la cual además de los asuntos inscritos en la 'orden del día', compete aprobar las cuentas presentadas por el Consejo Comunitario (...); En las Asambleas cada asociado tendrá derecho a un voto". (Cap. V, art. 17);

- "el presente estatuto regirá a partir de la fecha de su aprobación por la Asamblea General de los Asociados, no siendo permitida su alteración en el conjunto o en partes so pena de extinción de la Sociedad". (Cap. VI, art. 23).

Además de proponer un estatuto elaborado detalladamente, la SEAC establece en su último artículo del capítulo VI la obligatoriedad de aprobación del mismo, sin ninguna alteración, como una condición para la existencia de la SCH.

A partir de este razonamiento, queda claro que la propalada "participación de la comunidad", que aparece en los

documentos oficiales del Programa, no pasaba de pura retórica. La apariencia manifestada en los materiales de propaganda demostraba la existencia de un cambio radical en la relación del Estado con las comunidades. Sin embargo, en esencia, el gobierno, utilizando la "mística participativa", buscaba generar a través de las SCH, otras formas organizativas en los barrios con el objetivo de desestabilizar los niveles de representación política existentes e inducir muchas veces la emergencia de pseudolíderes.

Estas y otras cuestiones, que van a aflorar cuando se haga el análisis de las situaciones concretas, revelarán las distintas posturas de las asociaciones vecinales ante las decisiones impuestas por el gobierno, las cuales no siempre atendían a los intereses comunitarios que decía pretender el Programa.

Aparte de esto, el concepto de comunidad utilizado por el gobierno presentaba cierto grado de imprecisión y ambigüedad. En unos casos parecía referirse a un conjunto de población que vivía bajo determinadas condiciones y en un mismo espacio físico; en otros momentos parecía considerar el término con el mismo contenido semántico atribuido por el movimiento popular, lo cual le atribuía un significado político-organizativo, más allá de la simple delimitación espacial y del nivel de las carencias.

Seguramente, por este camino el gobierno quiso lograr la desestabilización de muchas asociaciones de barrios, las cuales en su mayoría generaron un patrón de representación política bajo en un largo y costoso proceso asociativo de luchas y enfrentamientos

con el Estado. Al mismo tiempo, a partir de una nueva táctica el Estado busca influir en el surgimiento de otras representaciones y en la dinámica de funcionamiento de las organizaciones populares. Las Sociedades Habitacionales son vistas como una forma asociativa propuesta por el Estado, y contrapuesta a las existentes, según lo expresó uno de estos líderes:

"El gobierno dice que querer trabajar con la comunidad, pero al mismo tiempo llega aquí la SEAC y se propone crear una Sociedad Habitacional, pasando por encima de las organizaciones existentes. El gobierno siempre quiere hacer las cosas de prisa, pues así no alcanza tiempo para reunir y discutir con las bases. El gobierno se aprovecha de nuestras necesidades y quiere imponer cambios en nuestras organizaciones y nos amenaza: si no constituyen y legalizan la Sociedad Habitacional el dinero no llega a ustedes". (Líder de la CEBs en el Lagamar).

El gobierno, principalmente a partir de la Nueva República, trata de imponer una racionalidad y un ritmo a los movimientos sociales. Los aparatos estatales se insertan en las organizaciones populares buscando subordinarlas a la trayectoria dictada por el Estado (Sader, in: FASE, 1987). En ese sentido, es imposible evadirse del juego político, de los embates de propuestas y de la lucha por la hegemonía social.

"En los años 70, la lógica era mucho más simple, 'ellos allá' y 'nosotros aquí'. En los años 80 la tónica ha sido otra y el desarrollo y el desenlace de las acciones han sido atribuidos por la capacidad de anticipo y de planeación, por la destreza en actuar en el campo del adversario y por la capacidad al formular alternativas viables y bien fundamentadas presentadas por las diferentes partes en el proceso de lucha". (Abrantes, 1989:7).

De hecho, además de las actitudes del gobierno respecto a los procedimientos de cooptación, con el fin de dificultar la

organización autónoma e independiente, hay que considerar la "otra cara de la moneda". La participación, aunque limitada y tutelada bajo el Programa Nacional de **Mutiroes** Habitacionales, ha generado un acercamiento entre los sectores populares y el Estado y un nuevo espacio de sociabilidad.

Así pues, de las luchas reivindicativas y de resistencia, que caracterizaron los años de la dictadura militar, el movimiento popular pasó a enfrentar nuevos retos frente a su inserción en la ejecución de los programas de vivienda. La interacción institucional pasó a exigir del movimiento popular el dominio de conocimientos técnico-burocráticos. La relación Estado-movimientos sociales se inserta en una lógica dialéctica, donde el conflicto, en muchos casos, pone límites a la acción centralizada del Estado.

El análisis concreto de la implementación del Programa Nacional de **Mutiroes** Habitacionales en la ciudad de Fortaleza posibilitará aprehender, a partir de la lógica de intervención estatal y de la dinámica de los movimientos sociales urbanos, la forma en que los agentes involucrados en los dos ejes principales (Estado y movimientos de barrios) se metamorfosean en el proceso. Hay así un campo de indefinición, donde la forma de apropiación y redefinición de las contradicciones generadas en la relación han establecido los límites y los avances posibles rumbo a un nuevo patrón de relacionamiento.

El carácter limitado de recursos financieros para los programas sociales y la propia necesidad de legitimación del gobierno entre los sectores populares hace que el "llamado

participativo" pase a tener también como objetivo la disminución de los gastos en los programas, para de esta manera ampliar sus metas. Por otra parte, estos programas involucran las propias comunidades con la estructura de selectividad (Offe, 1976) inherente a la lógica estatal para ablandar de este modo las luchas sociales. Sobre esto Jacobi (1989:13) señala:

"la participación popular pasa a ser valorizada como un fin en sí mismo, expresando la emergencia de nuevos actores políticos con un estilo de participación alternativo a los patrones institucionales, pero en la realidad son reducidos los cambios efectivos en los objetivos de la política gubernamental".

En este sentido, vale la pena recalcar que el nuevo patrón de relación Estado-movimientos sociales urbanos en muchos aspectos permanece orientado por principios autoritarios. Mientras tanto, la inserción de los movimientos en la ejecución de los programas sociales y de forma destacada en aquellos de vivienda popular, revela que:

"a pesar del funcionamiento tradicionalmente autoritario del Estado brasileño, la implementación de las políticas sociales actualmente obliga a que se establezca algún tipo de interrelación con la población. Aunque nuestros planeadores manejen instrumentos muy eficientes para imponer sus razonamientos técnicos, no pueden ignorar las demandas por sus servicios. No es posible, sea porque generaría un alto costo político, sea porque la propia ideología de intervención estatal en el área social presupone el diálogo". (Cardoso, 1983:230).

Es innegable la intención del Estado de poner una "camisa de fuerza" a los movimientos sociales a partir de la búsqueda de un alineamiento institucional. No obstante, hay todo un espacio dinámico y generador de nuevas contradicciones en el proceso de la

relación del Estado con los movimientos sociales urbanos, a lo largo del cual los dos ejes de la relación se han transformado.

"Lo que se observa, de forma general, es que las relaciones que se establecen entre el Estado y el movimiento popular son menos lineales, más llenas de contradicciones, las cuales no se agotan ahí, sino en los desdoblamientos que la propia política social impone, o sea al interior tanto del aparato estatal como del movimiento". (in: Braga & Barreira, coord., 1991:277).

Numerosos análisis polarizados ven al Estado y simple enemigo, como si hubiera una línea divisoria entre él y los movimientos sociales. Al desarrollar los programas sociales, el Estado contemporáneo genera una imbricada relación que además de pretender cooptar y manipular los movimientos genera un espacio de diálogo y de negociación en el que la burocracia pública se transforma. Tal hecho lleva a pensar en la democratización del aparato estatal, aún cuando los niveles sean restringidos. Al respecto, Ruth Cardoso plantea que:

"en casi todos los procesos reivindicativos hemos podido reconocer un momento inicial de movilización donde son identificados los obstáculos y los opositores, lo que supone un discurso radical. A pesar de esto, la continuación de la campaña supone contactos con esferas específicas del poder público, lo que puede generar conductas distintas y muchas veces contradictorias entre ellas. El conjunto de las instituciones públicas, a pesar de la sumisión de orientaciones básicas comunes, al desarrollar políticas parciales con objetivos diversos ha ofrecido a la población usuaria 'facetas' muy distintas. Además las políticas públicas han cambiado de rumbo de tiempos en tiempos (...)" (Cardoso, 1983:226).

Así, el análisis acerca de la implementación del Programa de Mutiros Habitacionales en la ciudad de Fortaleza, (capítulo V, inciso 2) demostrará por medio de datos empíricos el vaivén de este

programa y sus resultados en la delineación de un nuevo patrón de relacionamiento entre el Estado y los movimientos sociales urbanos.

CAPITULO IV.

LA CIUDAD DE FORTALEZA : ESCENARIO DE ANALISIS

"Ocurre con las ciudades como con los sueños: todo lo imaginable puede ser soñado, pero hasta los sueños más inesperados son un acertijo que esconde un deseo, o bien su inversa, un miedo. Las ciudades, como los sueños, están construidas de deseos y de miedos, aunque el hilo de su discurso sea secreto, sus reglas absurdas, sus perspectivas engañosas y toda cosa esconda otra."

Italo Calvino, Las ciudades invisibles

El análisis de la ciudad de Fortaleza constituye la "antesala" necesaria para que muchos de los aspectos que serán planteados en el capítulo V tengan un significado analítico.

Fortaleza, la 5ª ciudad más poblada del país, es la capital del Estado de Ceará, el cual está ubicado en la región noreste septentrional de Brasil. Esta ciudad constituye el escenario de análisis de las políticas de vivienda popular. Los programas federales PROMORAR y Mutirão Habitacional, serán analizados en este contexto empírico puesto en relieve, traspasando así el nivel analítico, fundamentalmente general a otro donde las prácticas gubernamentales interactuarán en distintas direcciones con los diferentes sectores populares frente a la vivienda como necesidad y derecho de los ciudadanos.

En efecto, la relevancia de las prácticas cotidianas en el marco de los distintos programas nacionales de vivienda popular en la ciudad de Fortaleza, nos impone presentar un cuadro sobre los aspectos socioeconómicos generales y la situación de la vivienda

popular, así como la constitución de los distintos movimientos populares y la trayectoria de los diferentes actores sociales que han actuado en estos subrayando la lucha por la vivienda.

Históricamente hablando, sobre todo a partir de fines de la década de los 70, se observa que las luchas por la vivienda ampliaron el espacio de organización en las asociaciones barriales donde las "prácticas internas" (discusiones, debates etc.) y "externas" (marchas, plantones, firmas colectivas, etc.) configuraron distintos niveles de relación con el Estado, que van desde el conflicto hasta procesos de negociación con diferentes matices. En esta dinámica, la expresión de luchas, conflictos y negociaciones ha generado un espacio de reflexión sobre los aspectos relacionados con la pobreza y dominación, los que, en muchos casos, ponen límites a las políticas democráticas. En este escenario contradictorio, la cultura política ha configurado una dinámica entre las diferentes fuerzas organizadas del movimiento popular, que van desde una simple posición de relativa apatía, pasando por actitudes de resistencia, hasta la búsqueda de una participación efectiva.

En las distintas microexperiencias, la mayor o menor maduración política de las organizaciones barriales diseñan situaciones diferenciadas con relación al conflicto y a la capacidad de diálogo y de negociación con los gobiernos (estatal y municipal).

1. LA METROPOLÍ CEARENSE: ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

Muchas de las personas que sólo transitan por la ciudad de Fortaleza, la ven simplemente como una de las ciudades del noreste brasileño que posee lujosas casas, varios clubes sociales de élite, además de bellas playas. Las casas y mansiones ostentan riqueza y suntuosidad en su arquitectura y lujo interior; la mayoría de ellas, con extensión de alrededor de 1.000 m², está ubicada en las zonas este y sureste de la ciudad.

"Los muros que cercaban las antiguas ciudades medievales fueron trasladados hacia el interior de la metrópoli moderna, donde cada segmento se 'muraliza' como puede, haciendo de lo 'igual' y de lo conocido sus únicos interlocutores, como si esta cristalización espacial pudiera negar el torbellino desestabilizador en la cual está inmersa". (Gomes & Costa, 1988:65).

En las zonas oeste y sureste están ubicados los barrios más poblados y pobres de la ciudad, donde residen los obreros, trabajadores de bajos salarios y aquellos cuya informalidad laboral impone muchas veces una situación de miseria. Estos habitantes de la ciudad no siempre son considerados por aquellos que viven en los barrios ricos y por los visitantes-turistas, para quienes la dimensión de la pobreza y de la miseria existentes no revelan su magnitud real. Es por lo tanto en la "Fortaleza de los pobres" (Costa, 1988) que se concentran 2/3 partes de la población de la

ciudad. Ahí están ubicadas las favelas y las áreas de invasión¹, que constituyen estrategias informales de habitar en la ciudad. En general, por utilizar precarios materiales de construcción (vara/lodo, cartón, lona, plástico, madera, zinc y otros) y ubicarse en áreas con precaria infraestructura urbana, concretizan un patrón de vivienda donde son negados los requisitos mínimos de una vida digna y humana.

Estas desigualdades sociales a nivel de lo urbano, que se exhiben en los espacios de vivir y habitar, no constituyen un fenómeno específico de Fortaleza, pero su dimensión se está acelerando en proporciones antes desconocidas. No obstante, las desigualdades no son visibles por todos, sino sólo por aquellos que desarrollan una conciencia crítica frente a esta cotidianeidad, sea por vivir inmersos en ella, sea porque al estudiarla demuestran su compromiso político e ideológico con esta realidad que excluye a un significativo segmento social de las ventajas del "progreso".

Esta condición genera por lo tanto dos situaciones: por una parte, los habitantes que son considerados ciudadanos ante el mundo del trabajo y del consumo; por otra, aquellos quienes, dada su condición de subciudadanía o de ciudadano de segunda clase, les es negado un patrón mínimo de calidad de vida, y que en el mundo informal, sea del trabajo o del consumo, desarrollan innumerables

¹ El término invasión será utilizado en este trabajo como sinónimo de ocupación de tierra urbana. Sin embargo, los protagonistas de este proceso se autorreconocen como ocupantes, pues consideran que la tierra vacía puede ser ocupada por aquellos que no tienen acceso a la misma a través del mercado capitalista.

e ingeniosas alternativas para garantizar el nivel mínimo de supervivencia.

La constatación de que la zona este de la ciudad presenta elevados índices de valorización inmobiliaria en función de las características de su ocupación, marcada por la gran confluencia de equipamientos y servicios urbanos, no la excluye tampoco de un proceso segregativo interno, donde manchas de pobreza y miseria se incrustan en algunos de los barrios tales como: **Aldeota, Agua Fria, Praia do Futuro** y ahí construyen los asentamientos informales de las **Favelas Lagoa do Coração, Dendê, Morro do Futuro** y otras. Sobre esto es ilustrativo lo señalado por el periódico *O Povo* (12.03.88): "*Zona leste contradice el azul del mar con la miseria*".

Las numerosas facetas de las desigualdades existentes se suceden históricamente, aunque en la actualidad su dimensión presenta mayor expresión. Este cuadro urbano tiene como trasfondo el propio Estado de Ceará, donde la ganadería como actividad económica orientó inicialmente el poblamiento y posteriormente la actividad extractiva de la **Carnaúba**² (palma nativa productora de

² El área de explotación de la **Carnaúba** era bastante extensa, abarcando zonas del litoral y algunas del interior. Era un sistema de **plantation nativo** ocupando grandes áreas de tierras, los **carneubais** (latifundios con cultivo de carnaúba). Todo el sistema de extracción y procesamiento para la obtención del producto (cera) era artesanal, con utilización intensiva de mano de obra en la época de la cosecha de la paja de la palma (de donde se extrae la cera). La cera fue ampliamente utilizada en la fabricación de discos musicales y en la rama electrónica. En la época de oro de esta actividad (década de 30 hasta el inicio de los años 50) floreció una burguesía local llamada los "barones de la carnaúba" y se dió el crecimiento de ciudades que ostentaban señales de riqueza (Sobral, Camocim, Icó). Actualmente la cera de carnaúba tiene un mercado muy restringido, casi insignificante, y funciona

una cera que hasta los años 50 era muy cotizada en el mercado internacional). Con la introducción del cultivo del algodón, el Estado de Ceará pasó a integrarse en el circuito del comercio exterior y, más recientemente, la explotación de la langosta y la nuez de la India representan importantes fuentes de divisas para el estado. En distintas épocas estos productos han representado la principal fuente de recaudación tributaria del estado.

A diferencia de lo que sucedió con otras regiones costeras, la ocupación de la Provincia de Ceará se realizó de una forma inversa (interior-litoral) a la tendencia de otras capitales brasileñas (litoral-interior). Tal hecho demuestra la subordinación de Ceará durante casi todo el periodo colonial³ a la Provincia de Pernambuco, que coordinaba a través de su puerto marítimo las relaciones entre Ceará y Portugal⁴.

Fortaleza pasa a desempeñar un rol importante en el estado y en la región a partir de la expansión del cultivo del algodón y la elevación de su precio en el mercado externo a raíz de la guerra de la secesión de los Estados Unidos (1860-64).

"De centro colector de algodón para fines de exportación, Fortaleza fue poco a poco ajustándose a la función comercial, constituyéndose actualmente en un importante centro de distribución regional, con amplio rayo de penetración de la producción industrial brasileña" (Da Silva, 1990,).

sobre todo como fuente de divisas.

³ El periodo colonial duró de 1500 hasta 1822.

⁴ La separación política de Ceará de la provincia de Pernambuco se dio a fines del siglo XVIII. Solamente a partir de entonces el comercio entre Ceará y Portugal empezó a realizarse directamente.

Así, a lo largo del tiempo, la ganadería, la carnaúba y el algodón se asociaron, generando una estructura agraria cuyo proceso de concentración de la tierra, a raíz del sistema de "sesmaria,"* persiste y se profundiza hasta hoy día. Según Oliveira, (1977a:55-56):

"El algodón se une a la ganadería y la carnaúba para transformar al Estado de Ceará en un inmenso algodonal segmentado en miles de pequeñas áreas de cultivo, y las imbricaciones latifundio-minifundio, comerciante-latifundiarío, latifundiarío-exportador, como no ha ocurrido en ningún otro lugar del noreste con mayor profundidad que allí".

Los datos del Cuadro 1 demuestran que en la actualidad, la estructura fundiaria todavía es bastante concentrada: donde el 28.8% del total de las propiedades rurales consideradas como latifundios, ocupan cerca del 81.7% del Área total de las tierras agrícolas, y los minifundios, que representan cerca de 71.2% del número total de las propiedades, corresponden tan solamente al 18.3% del Área total.

* Sistema adoptado por Portugal para el reparto de las tierras con el fin de garantizar su ocupación y explotación económica. Los donatarios recibían extensas áreas de tierras cuyos límites eran los cauces de los ríos y los cerros existentes en determinadas regiones.

CUADRO 1
DISTRIBUCION DE LAS PROPIEDADES RURALES
SEGUN EL TAMANO DEL AREA

Clasificación	Nº Propiedades		Area(ha)	
	Total	%	Total	%
Minifundio	132 198	71.2	2 461 781.5	18.3
Latifundio	53 345	28.8	11 000 983.8	81.7
T O T A L	185 543	100.0	13 462 765.3	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Estadísticas Tributárias, 1987*

La estructura concentrada, aunada a las relaciones de trabajo donde el sistema de remuneración (salario disfrazado) se coordina con la aparcería y el arrendamiento, imponiendo obligaciones "contractuales" muy pesadas para el trabajador, fueron influyendo en la constitución de un cuadro de pobreza. Todo esto ha generado a los campesinos una condición de vida muy precaria, de dependencia y subordinación a los grandes propietarios y al gobierno, lo que se agudiza en las épocas de sequía⁷. Esta, que

* La clasificación adoptada por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) incluye la categoría de Empresa Rural, (8,871 propiedades = 4.8% del nº de predios con 2,290,128.6 hectáreas, correspondiendo a 17.0% del área total). Los criterios de clasificación de la empresa rural varían según el área y la ubicación de la propiedad y el tipo de explotación. Para fines de este trabajo, se tomaron en cuenta estas propiedades, las cuales fueron sumadas a los predios clasificados por el INCRA como "latifundios por explotación". En el Estado de Ceará no existen predios clasificados por el INCRA como "latifundios por dimensión".

⁷ El Estado de Ceará tiene la mayor parte de su territorio en la zona semiárida, caracterizada por una baja precipitación pluviométrica anual de 300 mm, en promedio) y la mala distribución de las lluvias. El fenómeno de la sequía es cíclico, aunque sin periodos definidos y todavía no totalmente conocido por los especialistas. En esos periodos, la agricultura y la ganadería son

constituye una pesadilla para los pequeños propietarios y más aún para los desprovistos de tierra, tiene un efecto inverso para la mayoría de los latifundistas, los cuales en esos períodos reciben auxilios, beneficios y subsidios del Estado (construcción de presas y carreteras en sus tierras, perdón de las deudas por créditos agrícolas, distribución de agua y alimentos etc.), que favorecen la valorización de las tierras, aceleran el proceso de acumulación y estimulan la concentración de las tierras y aceleran el proceso de acumulación del capital. Así, las políticas en contra de la sequía, vigentes hace más de un siglo, y que se caracterizan principalmente por los incentivos gubernamentales a la gran propiedad, favorecen un proceso de enriquecimiento, muchas veces ilícito, de personas que están directa y/o indirectamente involucradas con dicha cuestión (propietarios de tierra, comerciantes, políticos, etc.). Se verifican muchas denuncias de desviación de los recursos asignados al sector agrícola hacia otras inversiones urbanas en Fortaleza (comercio, mercado de capitales,

fuertemente afectados: el ganado es transferido de la zona de sequía hacia las pocas áreas húmedas del Estado (sierras) y hacia los estados vecinos. Los ríos secan, se intensifica el éxodo rural hacia la capital y hacia estados. Los períodos de sequía varían de uno hasta cinco años, provocando grandes problemas sociales y afectando seriamente a la economía de la región. De esta situación, se aprovechan los políticos para reforzar la cadena de dependencia. A raíz del problema de la sequía se crearon dos instituciones federales con el objetivo de promover el desarrollo regional: el **Departamento Nacional de Obras Contra las Secas (DNOCS)**, en 1917 y la **Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE)**, en 1959.

casas de lujo, construcción civil, consumo superfluo y otros)*.

"Tal ocurrencia revela la existencia de un 'tráfico de influencia' con el poder dominante, donde éste 'abre las puertas' y al mismo tiempo 'cierra los ojos' a los hechos, que involucran a aquéllos que ilícitamente construyen y/o consolidan riquezas en detrimento de una pobreza que se amplía y se intensifica(...) Es la fuente, la fuente oculta. Es el fraude fiscal bajo muchos aspectos' (...). (Carvalho, 1963:9).

La creación de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en 1959, hace explícita con la mística de la planeación, o sea la acción "racional" del Estado frente a las desigualdades regionales. Sin embargo, muchos de los propósitos expresados en el documento del Grupo de Trabajo de Desarrollo del Noreste (GTDN), que dio origen a SUDENE, no lograron los efectos esperados a nivel de creación de empleos y de instalación de un parque industrial moderno, capaz de extender sus efectos a nivel de la economía y revertir así el cuadro de las desigualdades regionales.

En estos términos, el proceso de industrialización de la región, según Oliveira, se desarrolló dentro de un contexto de subordinación:

"la expansión del sistema capitalista en Brasil tiene su 'locus' en la región sur comandada por Sao Paulo. El ciclo asume espacialmente la forma de destrucción de las economías regionales, o de las regiones. Ese movimiento dialéctico destruye para concentrar, y capta el excedente de otras regiones para centralizar el capital. El resultado es que, en su etapa inicial, la quiebra de las barreras interregionales, la expansión del sistema de transportes facilitando la circulación de mercancías, producidas ahora en el centro de

* Para más información, consultar "Los industriales de la sequía", de Antonio Calado, obra clásica sobre el problema de la sequía en la región noreste de Brasil.

gravedad de expansión del sistema, son en sí mismas tantas otras formas del movimiento de concentración y la exportación de capitales de las regiones en estagnación, son la forma del movimiento de centralización. Aparentemente, pues, ocurre desde el inicio una destrucción de las economías regionales, pero esa destrucción no es sino una de las formas de expansión del sistema en escala nacional". (in: Carleial, 1967:28).

Este nuevo patrón de integración de la región noreste al espacio monopolista nacional y su homogeneización económica (Oliveira, 1977a) se realizan, recreando desigualdades a partir de la dinámica industrial donde las diferentes fuerzas políticas influyeron sobremanera en el reparto desigual de los proyectos y los recursos financieros, conforme revelan los datos del Cuadro 2, presentado a continuación.

CUADRO 2
PROYECTOS INDUSTRIALES APROBADOS POR LA
SUPERINTENDENCIA DE DESARROLLO DEL NORESTE (SUDENE).
1980/81

Estados	Número de los Proyectos %	Recursos Financieros %
Pernambuco	32.0	23.0
Bahía	22.2	33.0
Ceará	15.0	10.8
Demás estados(*)	30.8	33.2
Total	100.0	100.0

Fuente: CASIMIRO (1986) y cálculos de la autora.

Nota: (*) Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe y parte de los estados de Maranhao y Minas Gerais integran las áreas sujetas a las sequías, o sea, el "polígono de las sequías".

Esta tendencia concentradora de proyectos y recursos en términos regionales se expresa también a nivel del Estado de Ceará, en el que, hasta 1981 cerca del 80% de los proyectos y recursos fueron asignados a la zona metropolitana de Fortaleza.

Fundamentalmente, los aspectos relacionados con la estructura fundiaria y las relaciones de trabajo constituyen factores de expulsión de la población (Singer, 1973) que han estimulado un proceso de migración campo-ciudad. Estos factores actúan de forma complementaria a los de atracción (Singer, 1973) o sea, a través de las fuentes de empleo e ingreso, de mayores oportunidades de educación, salud, además de la gran concentración de los servicios y empleos públicos, etc. En la década de 60/70 se registró un elevado proceso migratorio ingreso, de 49.4%, sobre el crecimiento demográfico total de la ciudad de Fortaleza (MINTER, 1976).

El crecimiento vegetativo y migratorio ha consolidado a lo largo del tiempo, especialmente en las últimas décadas, una tendencia macrocéfala ascendente de la ciudad de Fortaleza con relación a la estructura urbana del Estado de Ceará.

"El hecho de que la capital cearense concentre aproximadamente 1/3 de los habitantes del territorio estatal demuestra la falta de condiciones de la actividad económica del interior para retener a su población. Se acostumbra nombrar al resultado de este desequilibrio la macrocefalia de la ciudad de Fortaleza' o sea, un crecimiento poblacional que la aleja cada vez más de otros centros que ejercen el papel de polos regionales en el estado". (CETREDE, 1981b:28).

Los datos del Cuadro 3 indican que la población de la ciudad de Fortaleza presenta un elevado índice ascendente de

concentración respecto al contingente demográfico del estado (24.7% en 1980, y 27.6% en 1989), y también con relación a la zona metropolitana (80.8% en 1980 y 81.9% en 1989).

CUADRO 3
POBLACION DEL ESTADO DE CEARA, Y DE LA ZONA
METROPOLITANA DE FORTALEZA (RMF)
Y DE LA CIUDAD DE FORTALEZA
1980 Y 1989

Discriminación	1980			1989		
	Población (nº abs.)	%Estado	%RMF	Población (nº abs.)	%Estado	%RMF
Ceará	5 288 253	100.0	-	6 401 245	100.0	-
RMF	1 617 960	30.6	100.0	2 153 351	33.6	100.0
Fortaleza	1 307 611	24.7	80.8	1 763 546	27.6	81.9

Fuente:—Fundação Instituto de Geografia e Estatística(FIBGE):
 Censo demográfico 1980 (población residente) y Anuário
 Estatístico 1989 (población residente estimada), 1989.

De hecho, el acentuado crecimiento demográfico de Fortaleza ha contenido el avance de las ciudades interiores (Silva, 1990). Actualmente, las ciudades de Juazeiro do Norte y Sobral, las más pobladas del estado después de la capital, además de tener una participación inexpressiva en el conjunto de la población, según lo señalado en el Cuadro 4 registraron un crecimiento decreciente en el periodo 80/89 (10.4% para 9.0% y del 10.0% para 7.0%, respectivamente), con relación a la ciudad de Fortaleza.

CUADRO 4
POBLACION DE LA TRES CIUDADES MAS GRANDES
DEL ESTADO DE CEARA
1980 Y 1989

Estado/ Ciudad	1980				1989			
	Población	%Estado	%Fort.	Población	%Estado	%Fort.		
Ceará	5 288 253	100.0	-	6 401 245	100.0	-		
Fortaleza	1 307 611	24.7	100.0	1 763 546	27.6	100.0		
Juazeiro do Norte	135 616	2.6	10.4	175 749	2.7	10.0		
Sobral	118 026	2.2	9.0	123 173	1.9	7.0		

Fuente: Fundação Instituto de Geografia e Estatística (FIBGE): Censo Demográfico, 1980 (población residente) y Anuário Estatístico, 1989 (población residente estimada).

Al establecer comparaciones a nivel regional con las dos ciudades más pobladas del noreste brasileño (Salvador y Recife), Fortaleza destaca por concentrar en los años 1980 y 1989 el 24.7% y 27.6% de la población total del Estado de Ceará. Las ciudades de Salvador y Recife en este mismo periodo registraron índices más bajos de concentración: 19.6% y 18.5%; 15.9% y 17.2%, en sus estados respectivos, de acuerdo con los datos del Cuadro 5, presentado a continuación. Eso está relacionado, entre otros factores, con el inexpresivo dinamismo industrial de otros centros urbanos existentes en el estado de Ceará, que no fueron capaces de actuar como una especie de freno al crecimiento demográfico de origen migratorio. El Centro Industrial de Aratu (CIA), en el municipio de Camaçari, Estado de Bahía, y el complejo industrial de los municipios de Cabo, Jaboatão y Paulista, ubicados en la zona metropolitana de Recife, Estado de Pernambuco, han contribuido a

retener parte del flujo de la población hacia las respectivas ciudades-capitales, lo que no ocurrió con el mismo dinamismo en el caso de Fortaleza.

CUADRO 5
POBLACION DE LOS ESTADOS DE BAHIA, PERNAMBUCO
Y CEARA Y SUS CAPITALES
1980 Y 1989

ESTADO/ CAPITAL	P O B L A C I O N					
	1980		1989			
	Nº	Absoluto	% Estado	Nº	Absoluto	% Estado
Estado Bahía	9 454	346	-	11 625	473	-
Salvador-Capital	1 501	981	15.9	2 336	004	17.2
Estado Pernambuco	6 141	993	-	7 302	610	-
Recife-Capital	1 203	899	19.6	1 352	024	18.0
Estado Ceará	5 288	253	-	6 401	246	-
Fortaleza-Capital	1 307	611	24.7	1 763	546	27.6

Fuente: Fundação Instituto de Geografia e Estatística (FIBGE): Censo Demográfico, (población residente), 1980 y Anuário Estatístico (población residente estimada), 1989.

El flujo creciente de población hacia Fortaleza no indica necesariamente la existencia de un dinamismo en las actividades industriales*, ya que en 1980 éstas absorbían sólo el 27.8% de la población económicamente activa (PEA). El sector terciario (comercio y servicios) era responsable por la absorción del 63.8% y el sector primario retenía sólo el 2.0% de esa población^{1º}.

Por lo tanto, la base de sustentación económica de la

* Cerca del 60% de las industrias de la ciudad de Fortaleza se ubica en la categoría de las ramas tradicionales: textil, alimentos, calzado, etc.

^{1º} Datos de la FIBGE, censo demográfico de 1980.

ciudad de Fortaleza está constituida fundamentalmente por el sector terciario, donde el comercio y los servicios aparecen como los principales generadores de un dinamismo cuyos límites se expresan en los índices de pobreza, subempleo y bajos ingresos.

La acción de la SUDENE como un organismo de desarrollo regional, basada en la concepción "desarrollista" cepalina, no fue capaz de implementar un proceso de industrialización autosostenible, que interiorizase su dinamismo y generase una dinámica interna, complementaria al sector agrícola. Tampoco fueron las políticas agrarias y agrícolas capaces de cambiar sustancialmente el régimen de propiedad y tenencia de la tierra.

El sector terciario, como fuente generadora de ingresos, es muy limitado, dado que una parte significativa de los empleos creados no refleja el dinamismo ni las necesidades de las actividades productivas. Muchos de los empleos generados por aquél sector están ubicados en la esfera pública, donde los gobiernos, a través de éste y de otros caminos, han desarrollado sus "políticas clientelistas".

Así, según Oliveira, la amplia participación de los servicios en el empleo no significa la expresión del crecimiento industrial. En esta perspectiva, el crecimiento del sector de servicios, caracterizado como una "hinchazón" constituye, por lo tanto, un modelo que no es

"contradictorio con la forma de acumulación, no siendo por lo tanto un obstáculo a la expansión global de la economía (...). La apariencia de 'hinchazón' esconde un mecanismo fundamental de la acumulación: los servicios realizados meramente en base a la fuerza de trabajo, que es remunerada a niveles muy bajos, transfieren permanentemente hacia las actividades económicas

de corte capitalista una fracción de su valor, 'plusvalía' en síntesis (...)" (Oliveira, 1977b:26).

Por lo tanto, en la asociación de estructuras ocupacionales modernas y arcaicas, existe una lógica estructural capitalista según la cual, "lejos de ser un peso muerto en el proceso de acumulación, constituyen [las estructuras ocupacionales arcaicas y modernas] partes integrantes de este proceso". (Kowarick, 1974:80).

Además de la preponderancia del sector terciario en la estructura ocupacional, la evolución de la población en el sector informal y de los desempleados demuestra, a partir de los datos del Cuadro 6, que la suma de estos dos contingentes de población significa el 55.8%, 56.7% y 58.6%, de la población efectivamente ocupada en los años 1987, 1988 y 1989 respectivamente.

CUADRO 6
EVOLUCION DE LA POBLACION OCUPADA, LOS DESEMPLEADOS
Y LAS OCUPACIONES INFORMALES
FORTALEZA 1987-1989

INDICADORES	1 9 8 7		A Ñ O S (1) 1 9 8 8		1 9 8 9	
	nº	abs. %/A	nº	abs. %/A	nº	abs. %/A
Poblac. Ocupada(A)	600 783	-	604 754	-	607 527	
Desempleados (2)	76 463	(12.7%)	56 171	(9.3%)	59 590	(9.8)
Ocupación Informal	254 988	(42.4%)	286 477	(47.4%)	296 247	(48.8)

Fuentes: Sistema Nacional de Empleo (SINE-Ceará), Unidad de Información, 1989.

(1) Consideramos el promedio de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre.

(2) A partir del mes julio/88, el desempleo fue calculado por el SINE-CE en base al periodo de referencia de 30 días.

Debido a la inexistencia de datos sobre la estructura del ingreso en la ciudad de Fortaleza, el Cuadro 7 relativo a la Zona Metropolitana de Fortaleza (RMF), muestra una tendencia respecto a este indicador. La comparación de los datos revela que, en los años 1979 y 1983, la población correspondiente al 72.9% y 76.3%, del total de la población ocupada ganaba hasta 3 salarios mínimos y su participación en el ingreso total es bastante insignificante, aún considerando haber aumentado del 27.4% al 31.8%, en el periodo señalado.

CUADRO 7
ZONA METROPOLITANA DE FORTALEZA
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS RESIDENTES EMPLEADOS, SEGUN
RANGO DE INGRESOS Y SU PARTICIPACION EN EL INGRESO TOTAL
1979-1983

Ingreso Mensual en salarios mínimos		1 9 7 9				1 9 8 3			
		Ocupados		Ingreso		Ocupados		Ingreso	
		%	% acumu lado	%	%acumu lado	%	%acumu lado	%	%acumu lado
0	- 1/2	14.9	14.9	1.6	1.6	14.6	14.6	1.5	1.5
1/2	- 1	24.1	39.0	6.2	7.8	20.2	34.8	5.4	6.9
1	- 2	21.2	60.2	9.7	17.5	30.9	65.7	15.5	22.4
2	- 3	12.7	72.9	9.9	27.4	10.6	76.3	9.4	31.8
3	- 4	11.6	84.5	14.4	41.8	10.4	86.7	14.4	46.2
5	- 7	4.7	89.2	8.9	50.7	5.6	92.3	11.9	58.1
7	- 10	2.9	92.1	7.9	58.6	1.3	93.6	4.0	62.1
10	- 15	2.5	94.6	9.8	68.4	2.4	96.0	10.5	72.6
15	- 20	2.7	97.3	14.9	83.3	1.6	97.6	9.9	82.5
+ 20		2.0	99.3	16.7	100.0	1.7	99.3	17.5	100.0
No contestó		0.7	100.0	-	-	0.7	100.0	-	-
Total		100.0	-	100.0	-	100.0	-	100.0	-

Fuente: Curso de Maestrado en Economía (CAEN)/UFC (encuesta directa)
In: Casimiro, 1985.

La relación entre los que ganan 10 o más salarios mínimos o sea, 7.2% y 6.4% retiene respectivamente el 41.4% y 37.9% del ingreso global, para los años de 1979 y 1983, es inversamente proporcional a los que están en el rango de hasta 3 salarios mínimos.

El conjunto de los indicadores hasta aquí presentados indica, por lo tanto, que un sector significativo de la población está ubicado en un nivel de pobreza, considerada como absoluta. El testimonio del Obispo de la Arquidiócesis de Fortaleza revela su preocupación respecto a la cuestión.

"Pobreza absoluta, entendida no solamente como la situación resultante de los bajos niveles de ingresos, sino, sobre todo, como la incapacidad de las personas de cambiar sus precarias condiciones de vida; tiene sus manifestaciones más evidentes en el hambre, mendicidad, "proliferación de favelas, prostitución, subordinación cultural y social, inseguridad y violencia. Todas estas manifestaciones han aumentado con el crecimiento de la economía, contrariamente a lo que se predijo. La pobreza que involucra a la mayor parte de la población es de carácter permanente". (in: Periódico O Povo, del 7 de mayo de 1984:7).

De este modo, tomando en cuenta el panorama socioeconómico de la ciudad de Fortaleza, analizaremos en seguida las numerosas estrategias de morada adoptadas por los sectores populares, que ante al proceso de exclusión social no tienen acceso al mercado capitalista del suelo urbano. Así, la expansión de los asentamientos "irregulares", asociada a los procesos de autoconstrucción, si por una parte demuestra una ampliación y profundización del proceso de pauperización, también pone de relieve los límites de la acción gubernamental en el sector de la vivienda popular.

2. LA BUSQUEDA DE UN LUGAR PARA VIVIR: LAS FAVELAS Y LAS OCUPACIONES DE TIERRA.

La discusión respecto a la vivienda expresa la relación entre la propiedad privada de la tierra y la segregación espacial en la ciudad de Fortaleza.

"La segregación urbana existe porque no ocurre la homogeneidad de los precios, porque los terrenos ubicados en las zonas donde se concentran los valores de uso externos a la vivienda son objeto de mayor disputa por las personas de mayor poder adquisitivo, lo que permite a sus propietarios demandar precios más altos para acceder al derecho de uso. Sucede lo contrario con los terrenos mal ubicados, generando entre esas dos situaciones límite una escala de precios fundiarios, que tiende a distribuir a las personas en el espacio urbano según su poder adquisitivo". (Ribeiro, 1979:19).

Esa segregación se viene acentuando en las últimas décadas frente al proceso desenfrenado de valorización del suelo urbano y al deterioro gradual del poder adquisitivo de la clase trabajadora. Todo esto tiene como "telón de fondo" el modelo socio-económico y político que viene siendo puesto en práctica por los dos últimos gobiernos brasileños, -de acuerdo con lo que ya se discutió en el Capítulo II-, aunque existan especificidades locales que aparecen subrayadas en la parte inicial de este capítulo.

Las evidencias apuntan hacia el hecho de que el deterioro del poder adquisitivo en lo que se refiere a los renglones básicos de supervivencia -alimentación, vestido, vivienda, salud, etc-, ha llevado segmentos significativos de la población a vivir en las favelas ya formadas y a iniciar procesos de ocupación de nuevas

áreas.¹¹. Para los poderes institucionales, esas acciones son ilegales porque van en contra del derecho de propiedad privada; para sus actores, son legítimas, son vistas como una estrategia de supervivencia, donde la cuestión del abrigo desempeña un papel fundamental.

"En los discursos la propiedad, el respeto a quien detenta el título jurídico, el documento, es más fuerte que la propia necesidad, ya que parece ser un derecho que nace con el individuo". (Rodríguez, 1988:55).

A partir de la "opción preferencial por los pobres" la Iglesia Católica ha asumido una posición de defensa de los "excluidos", luchando por la justicia y el derecho. En este aspecto es importante subrayar el pensamiento de la Iglesia en el Concilio Vaticano II:

"Todos tienen el derecho de poseer una parte de bienes suficientes para sí y sus familias(...) Pero aquél que se encuentra en extrema necesidad tiene el derecho de apropiarse de los bienes de los demás, cuando necesite". (G.S.nº 69 in: CNBB, 1982:28).

La renta de la tierra, como expresión económica de la propiedad del suelo, presenta grandes dificultades para su utilización como valor de uso por parte de un sector significativo de la población de Fortaleza.

La tierra urbana en sí no genera "valor", pero es como si

¹¹ Aunque aparentemente no haya una gran diferencia entre las características de las viviendas de las áreas de invasión y las de las "favelas", éstas últimas, por tener más existencia, están menos sujetas al proceso de desalojo, a diferencia, de las primeras. Muchas veces el tiempo legitima el derecho de posesión de la tierra, volviendo prácticamente imposible la erradicación de estos asentamientos.

ella lo incorporase en la medida en que se valoriza, no a partir de la actividad productiva sino mediante la absorción de las inversiones realizadas, en la mayoría de los casos, por el Poder Público (pavimentación, electricidad, agua, transporte etc.) así como a través de su escasez muchas veces generada artificialmente por el proceso especulativo (reserva de "valor"), y de las características "selectivas" de los habitantes que ocupan. Estos aspectos influyen en el precio que adquiere el suelo urbano, cuya propiedad privada es muchas veces de naturaleza especulativa.

"Para producir renta el tener y el usar no están juntos. Se basa en las reglas de valorización del juego capitalista, que a la vez se fundamenta en la propiedad privada. Pero es una falsa mercancía y un falso capital. Es un valor que se valoriza por fuerza de la monopolización del acceso a un bien necesario a la supervivencia y convertido en escaso y raro por la propiedad". (Rodrigues, 1988:17).

Este proceso de valorización del suelo y la pauperización de segmentos sociales, por una parte; y por la otra, las limitaciones y fracasos de las políticas estatales de vivienda popular, han contribuido en forma determinante a los procesos de asentamientos "ilegales" del suelo urbano. Al consolidarse como espacios de habitar o vivir, estos asentamientos constituyen de alguna forma una expresión de la lucha política contra la propiedad privada del suelo, muchas veces desocupada y en espera de valorización.

Las primeras favelas surgieron en las décadas de los años 50 y 60. Las favelas llamadas Pirambú, Poço da Draga, Cinza y Lagamar fueron, entre otras, las precursoras de esa forma de

ocupación del espacio. Inicialmente, esos aglomerados se ubicaban cerca del centro de la ciudad y/o en las zonas de trabajo.

En la actualidad, el incremento en la tasa de ocupación de las áreas céntricas y su elevada valorización ha llevado al Poder Público y a los propietarios de tierra a ejercer una mayor vigilancia en aquellas áreas. Así, a partir de la década de los 80, la formación de nuevas favelas y las recientes ocupaciones ocurren, en su mayor parte, en las áreas periféricas que tienen nivel de valorización relativamente bajo.

La primera lucha registrada por la tierra urbana se desarrolló en la Favela Pirambú¹², cuyo auge fue la realización de una marcha con cerca de 30 mil personas, partiendo de la favela hacia el centro de la ciudad con una extensión aproximada de 4 Km. La marcha tuvo un gran éxito político en aquella época. Sin embargo, ocurrieron varios enfrentamientos entre los ocupantes del área y la policía, que trató de intimidar con el objetivo de expulsar a las familias; tal hecho atendía a la presión de sectores de la burguesía, que en aquel entonces tenían sus casas y mansiones en el barrio Jacarecanga, cercano a la favela.

El resultado de esta lucha fue la firma, por el señor Virgílio Távora, entonces Ministro de Obras y Transportes (enero de 1962), del decreto de expropiación de un área de 151,1 hectáreas. Esto simbolizó una victoria de los vecinos, que contaron con el

¹² El terreno, ubicado en una área marítima, era propiedad de la Armada. Se sitúa en la zona oeste de la ciudad, en las cercanías de la zona industrial Francisco Sá, que en aquella época estaba en proceso de instalación.

apoyo de la Iglesia Católica y del PCB.

"Es del conocimiento de todos que fue aquí en el barrio Pirambú, en 1962, que se inició la lucha de los "favelados" por la expropiación de tierra. El barrio estaba siendo habitado desde 1955... es un barrio formado por inmigrantes, gentes expulsadas del campo". (Presidente del Consejo Comunitario Pirambú, in: Sampaio, 1987:102).

Este tipo de asentamiento, es decir, las ocupaciones "ilegales", no constituye una opción para la mayoría de sus actores, sino es la única alternativa para vivir en la ciudad.

"Yo ya viví en casa alquilada, pero hoy mi ingreso es incierto y muy poco, no hay otra salida(...)". (Ayudante de albañil y ocupante del área de Lagamar).

"Hace 10 años que salí del interior del estado con mi familia para no morir de hambre. Hasta hoy aún no he conseguido un empleo fijo, trabajo como vendedor ambulante, por eso vine para acá, ocupé esta tierra que estaba abandonada. Las condiciones aquí no son buenas, pero un día construiré una casa de ladrillo". (Ex-trabajador rural y ocupante de un área en el Parque Genibaú).

Este y otros testimonios "echan por tierra" los argumentos utilizados particularmente por las instituciones públicas, que consideraban a las favelas como "lugares de paso" para aquellas familias recién llegadas de la provincia. Según esta perspectiva, dichas familias, en la medida en que se iban integrando al contexto urbano, saldrían de la favela para ir a una casa alquilada o comprada, en el mercado formal.

La favela como una expresión de la pobreza, no representa un fenómeno coyuntural, aunque pueda ampliarse en las épocas de sequía, de caída del poder adquisitivo etc. La favela encierra un

problema más de fondo, generado por varios factores de naturaleza estructural y que involucra a amplios sectores de ingreso monetario extremadamente bajo.

Por lo tanto, constituye una "solución posible" en el sentido de disminuir el gasto familiar, no sólo respecto al alquiler, sino también al constituir un ahorro de otros pagos corrientes que generalmente son desembolsados, al habitar una "vivienda formal" (agua, energía, impuestos, etc.).

"Aquí mi familia y yo trabajamos los fines de semana construyendo nuestro techo; ahora tenemos nuestro barraco pues lo que gana no alcanza para pagar alquiler de una casa ni tampoco para pagar agua y energía. Aquí buscamos el agua en la toma de agua pública, la luz es la que más hace falta, usamos dos lámparas de petróleo y el gas de cocinar que es rendidor y barato". (Vecino-ocupante del área Planalto das Goiabeiras).

Las "soluciones" encontradas por éstos y centenas de otros favelados, en muchos casos no hacen referencia a la cuestión del sobretrabajo (Kowarick, 1980) incorporado al proceso de autoconstrucción. Este representa, bajo otra forma, la materialización de la explotación de la fuerza de trabajo de un segmento social, cuyos ingresos no cubren las necesidades fundamentales de la supervivencia. En este y otros casos, la autoconstrucción es percibida solamente como el ahorro de un ingreso monetario extremadamente bajo.

En el contexto actual las estrategias de ocupación del suelo urbano y la autoconstrucción de la vivienda, pese a los aspectos de inestabilidad que pueda generar en cuanto a su carácter "ilegal", posibilita la generación de un valor de uso, que podrá

ser transformado en valor de cambio. Esto porque la casa misma, no obstante ser un barraco, adquiere un valor monetario, aunque limitado, debido a la inexistencia de la posesión legal de la tierra. Es como si la casa fuera un "cheque en blanco", que podrá ser llenado y firmado cuando surja una crisis mayor que ponga en riesgo la supervivencia de la familia.

"Gracias a Dios conseguí construir mi barraco, es humilde pero es mío. La tierra no es mía porque no tengo el papel. En un momento de necesidad puedo venderlo y con parte del dinero construir otro barraco en otra área, aunque sea retirada". (Ocupante del área de Lagamar);

"Conozco gentes que hoy se arrepienten de haber ido a vivir en el conjunto Sao Francisco. Perdieron la casita que tenían aquí y ahora para ser propietario de la nueva tienen que pagar durante 25 años. Más aún, para vender la casa tienen que conseguir permiso del gobierno. El gobierno también amenaza tomar la casa cuando se retrasa el pago de las amortizaciones. Es un riesgo perder la casa y todo lo que uno pagó de amortizaciones. Es por eso que me quedo aquí en mi barraco, porque es más seguro". (Vecino de una favela en la cercanía del Conjunto Sao Francisco).

En lo imaginario de los actores que ocupan la tierra "ilegalmente" prevalece en muchos casos la referencia a las necesidades individuales, o sea, el abrigo de la familia.

"Ahora estoy aquí, antes vivía en Messejana, pero el propietario de la tierra ordenó que saliéramos. Él me dio Cr\$ 1.000,00¹³ y unos trozos viejos de madera y con eso vinimos para acá, porque antes vinieron unos conocidos y se llevaron bien. Parece que estos terrenos no tienen dueño y así uno puede quedarse con la familia." (Vecino-ocupante del Lagamar).

Otros testimonios van más allá de la referencia a

¹³ Este valor correspondía en 1989 a aproximadamente U\$ 11.00 dólares."

las necesidades individuales al reconocer la noción del derecho, abriendo a la vez un espacio de protesta contra la estructura de la propiedad urbana enmarcada por la distribución desigual de la tierra.

"Yo necesitaba de un lugar para vivir, entonces con otros compañeros ocupamos este terreno y construimos nuestras casitas. Un hombre que vive en frente dijo que íbamos a tener problemas porque esta tierra tiene dueño. Pero a partir de ahora los dueños somos nosotros. Si existe un dueño y no está viviendo aquí es porque no la necesita". (Vecino-ocupante de un área en el Planalto das Goiabeiras).

"Existen compañeros que tienen vergüenza de decir que viven en una favela. Mucha gente no tiene donde vivir porque pocos son los propietarios de muchas tierras; algunas tienen muros muy altos para que los pobres no invadan". (Ocupante del área Morro Santa Terezinha).

Las ocupaciones de tierra sintetizan por lo tanto la necesidad concreta y objetiva de un lugar para vivir. Sin embargo, la percepción sobre el proceso de ocupación varía según los datos que caracterizan las distintas experiencias, que presentan diferentes matices con relación:

- al proceso de ocupación: colectivo (planeado) e individual (espontáneo);
- a la existencia o no de conflictos y/o enfrentamientos con la policía, el Estado y/o los propietarios;
- a la existencia o no de apoyo político de partidos, Iglesia Católica, Organizaciones no Governamentales (ONG), Asociaciones Profesionales y otras.

Algunos procesos de ocupación se mantienen relativamente "silenciosos", otros consiguen mayor grado de publicidad en función

de su impacto político en la sociedad. A finales de la década de los 70, la constitución de la **Favela José Bastos** hizo emerger en el escenario urbano de Fortaleza una problemática aparentemente

los ojos del gran público. La lucha emprendida en favor de la permanencia de los ocupantes de la tierra, ganó *"gran expresión a nivel de la ciudad, con divulgación en los medios de comunicación de masa"* (in: Braga & Barreira, coord., 1991:63). El apoyo brindado por la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), la Asociación de Sociólogos, la Arquidiócesis de Fortaleza, el Directorio Central de los Estudiantes, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y de otras fuerzas sociales repercutió de forma que generó un efecto-demostración, impulsando la reanimación del movimiento popular en Fortaleza.

Muchos de los vecinos consideran que la lucha de la **Favela José Bastos** representó una derrota de los habitantes al ser desalojados y transferidas las familias al conjunto **Sao Miguel**, ubicado en la periferia de la ciudad. Sin embargo, la lucha de esa favela, cuyo eje fundamental era la permanencia en el área ocupada, tuvo significativos resultados políticos que van más allá de la cuestión del cambio de las familias.

"Son evidentes las repercusiones del movimiento de la "Favela José Bastos", sobre las diversas organizaciones de barrios. La solidaridad de otros barrios y el desarrollo de discusiones consolidan y propician ejemplos para los barrios amenazados de desalojo como las áreas del km 20, km 8, Veneza, etc. (Barreira, 1982:84).

La lucha de la **Favela José Bastos** ocurrió en el periodo en que se inició el proceso de apertura democrática, cuando las huelgas del ABC paulista (región del Estado Sao Paulo), de acuerdo con lo recalcado en el capítulo II, constituyeron el detonante de un proceso que, a partir de finales de la década de 70, fue poco a poco multiplicándose en otros sectores organizados de la sociedad civil, en diferentes partes del país. Como será analizado en el capítulo V, inciso 1, este conflicto influyó para agilizar la implementación del PROMORAR, en Fortaleza, como una forma de neutralizar el nivel de movilización instaurado a partir de la lucha de la **José Bastos**.

Las **favelas** existentes en Fortaleza presentan condiciones de vida diferenciadas. Las más antiguas o aquellas que lograron consolidar un proceso organizativo consiguieron, muchas veces, la instalación de algunos servicios colectivos (agua entubada, pavimentación, energía, etc.). Las condiciones de saneamiento y drenaje constituyen el aspecto más crítico en prácticamente todas las **favelas**. La casi inexistencia de estos servicios se refleja en las condiciones de salud de sus poblaciones, sobre todo en los niños y viejos. La exposición de los excrementos a "cielo abierto" favorece la contaminación de los mantos freáticos y de los ríos y arroyos, afectando al medio ambiente.

En la gestión del gobernador Tasso Jereissati (1987-91), el desarrollo de programas de urbanización, que incluían proyectos de drenaje y saneamiento de áreas de **favelas** (Lagamar, Parque

Genibaú, Agua Fria y otras), vino al encuentro de algunas demandas y luchas históricas desarrolladas por estas poblaciones. Aunque en determinadas áreas la calidad y extensión de los servicios de saneamiento y drenaje sean objeto de crítica por parte de los residentes, estos servicios representan para los **favelados** un paso importante rumbo al proceso de consolidación de la tenencia de la tierra.

"El proyecto que estamos acompañando con mayor cuidado es el de urbanización, visto que es el principal anhelo de la comunidad. El área fue expropiada y el proyecto de ubicación prevé los servicios de alcantarillado, pavimentación, canalización de agua potable, hasta donde todavía no existe(...)." (Lider Comunitario del Parque Genibaú).

"El saneamiento del área Lagamar no es un regalo del gobierno. Es fruto de muchos años de lucha, de resistencia del pueblo que durante varias décadas desencadenó un proceso organizativo interno para que tuviera espacio para demostrar la legitimidad de nuestra reivindicación". (Lider de la Asociación de Vecinos de Lagamar).

*"El mérito del proyecto de urbanización de la **Favela do Dendê**⁴ no se debe atribuir al gobierno de Tasso, sino a los vecinos que supieron reivindicar frente al gobierno, a través de peticiones, marchas, plantones etc. el derecho de vivir como gente. La urbanización del área significa para nosotros el reconocimiento del gobierno de la posesión de la tierra. Ahora con el proceso de expropiación, la lucha mayor será por la legalización del derecho de posesión".* (Lider Comunitario de Agua Fria/Dendê).

La distribución diferenciada de varios servicios (agua potable, escuelas, puestos de salud, guarderías etc.) ha generado un proceso de estratificación social entre las **favelas**.

⁴ Esta **favela** está ubicada en el barrio Agua Fria, denominado oficialmente **Edson Queiroz**, donde la tierra es altamente valorizada. En la zona, además de residencias, condominios de clase media y media alta, existe una universidad, centros comerciales y otros servicios.

Contradictoriamente, hemos constatado que la mejoría relativa de las condiciones de vida en algunas favelas, reivindicada por los vecinos, ha impulsado un proceso de "expulsión blanca"¹³ (Kowarick, 1980) que ha afectado sobre todo a los más pobres o necesitados.

"Después de mucho pensar, tuve que vender mi barraco. La situación de desempleo y la enfermedad de uno de mis hijos me obligó a mudarme con mi familia para un barrio más retirado, en la "Favela Km 10", y aquí construí otra casa con una parte del dinero. Si Dios me ayuda, un día volveré a vivir en la Favela do Dendê. Aquí no tenemos agua ni luz, pero tampoco pagamos ningún servicio" (Antiguo habitante de la Favela Dendê, actualmente vecino de una favela en la cercanía del Conjunto Sao Francisco).

Además de esta diferenciación entre las favelas, existen internamente varios patrones de construcción muchas veces definidos a partir de una "arquitectura popular". Sobre todo en las favelas más antiguas, actualmente muchas casas son construidas (total o parcialmente) de ladrillos, aunque todavía existen casas de vara y lodo y otras hechas con material de desperdicio (madera, cartón, zinc, plástico, lona etc.). En la mayoría de los casos, las casas tienen sala, cuarto y cocina, y a veces baño.

Las áreas de "invasión" mantienen algunas diferencias con relación a las favelas por el grado de improvisación en el proceso de construcción de las casas, el nivel de insalubridad, así como la mayor vulnerabilidad respecto al desalojo.

¹³ Constituiría aquella expulsión no realizada directa, más indirectamente a la medida que el precio de la tierra aumenta y las familias más pobres venden sus casas y van hacia la periferia.

El proceso de ocupación de la tierra urbana y su consolidación, aunque precaria, en favelas ha influido en el proceso de estructuración del espacio de la ciudad de Fortaleza. De hecho, en la década de los 80 (entre los años 85-87) el fenómeno alcanzó cifras muy elevadas. De acuerdo con los datos de la alcaldía de Fortaleza, presentes en la Cuadro 7, se señala la existencia, en 1987, de 64 áreas ocupadas, que abarcan un total de 13 869 lotes, y albergan alrededor de 60 000 personas. La mayor parte de las áreas ocupadas (62,5%) estaba constituida por terrenos públicos y el restante (37,5) por propiedades particulares.

CUADRO 7
INVASIONES DE TIERRA EN LA CIUDAD DE FORTALEZA
1987

Total de lotes Ocupados	Personas Involucradas	Origen de los Terrenos	
		Públicos No	Privados No
13 869	60 000	40	24

Fuente: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1987.

En estos procesos de ocupación de la tierra, además de las determinantes estructurales (socio-económicas), también se registra la influencia de factores de naturaleza climática:

- cinco años consecutivos de sequía (1979-83), que afectó a toda la región noreste de Brasil; y
- fuertes lluvias en 1984, que provocaron el derrumbe de muchas casas en las favelas.

En este contexto, conviene también señalar la repercusión política que tuvo la victoria electoral de la alcaldesa Maria Luiza Fontenele, elegida en 1986 por el PT, con su plataforma socialista. Al autonombrar su gestión de "administración popular", cuya consigna era "gobernar lo nuevo con el pueblo" creó expectativas de solución a las cuestiones de la tierra y de la vivienda.

"De este modo, es posible afirmar que desde el punto de vista simbólico, la existencia de un programa gubernamental que indica en su discurso 'gobernar lo nuevo con el pueblo' produce efectos generales en el interior de los movimientos que se han traducido en refuerzo a los mecanismos de protesta de acción directa, como los ejemplos concretos de las invasiones de tierra". (in: Braga & Barreira, coord., 1991:112).

Esta suma de factores influyó de forma decisiva en el proceso de ocupación de tierras y de expansión de las favelas. Los datos organizados a partir de algunas noticias divulgadas en el periodo 1983/87, por los principales periódicos de Fortaleza (**O Povo** y **Diário do Nordeste -DN-**) revelan a través de sus encabezados la dimensión cualitativa y la complejidad de la cuestión.

ENCABEZADO	PERIÓDICO	FECHA
- LAGOA DO CORAÇÃO TEME INUNDACION EN 2 500 CASAS	DN	06/02/83
- FAVELA NACE Y CRECE EN EL CENTRO DE LA PLAYA IRACEMA	O POVO	21/03/83
- CONFIRMADO AUMENTO DEL NUMERO DE FAVELADOS	O POVO	01/08/83
- RETIRANTES DE LA SEQUIA LEVANTAN UNA FAVELA MAS EN FORTALEZA	DN	03/09/83
- FORTALEZA SERA UNA GRAN FAVELA EN 1984	O POVO	15/09/83
- NUEVA FAVELA RECIBE SUS PRIMEROS VECINOS EN QUINTINO CUNHA	DN	20/09/83
- ESTA NACIENDO UNA FAVELA MAS EN FORTALEZA	O POVO	21/09/83
PLAYA DEL FUTURO ALBERGA NUEVAMENTE A LAS FAVELAS	O POVO	23/03/84
- LLUVIAS DEJAN FAVELA EN COMPLETO ESTADO DE CALAMIDAD	O POVO	14/04/84
- DIEZ MIL FAVELADOS AISLADOS DEBIDO A LAS ULTIMAS LLUVIAS	DN	14/05/84
- INVASIONES YA SUMAN MAS DE 100 DESDE 1986	O POVO	21/04/86
- FORTALEZA: ISLA DE LA MISERIA	DN	16/05/86
- DESABRIGADOS LUCHAN POR SUS CASAS EN EL CONJUNTO PALMEIRAS	DN	06/06/86
- NUEVAS FAVELAS A CADA DIA EN LOS BARRIOS DE FORTALEZA	DN	06/06/86
- INVASIONES DE TERRENOS URBANOS AUMENTAN EN ESCALA CRECIENTE Y PREOCUPAN FORTALEZA	O POVO	16/05/87
- SE MULTIPLICA EL NUMERO DE INVASIONES EN LA PLAYA	O POVO	25/05/88
- SEDE DE LA PROAFA SUFRE PROCESO DE INVASION	O POVO	25/05/88

De este modo, las ocupaciones de tierra ocurren a partir de procesos muy diferenciados. Algunos son planeados y reciben apoyo y asesoría de partidos políticos y/o asociaciones vecinales. Por lo general, este tipo de ocupación se da colectivamente y en un corto espacio de tiempo. Se realiza un estudio previo del área con el objetivo de determinar el tamaño y número de lotes, así como el número de familias a ser albergadas. En este tipo, existe una preocupación relativa en cuanto a la delimitación de los lotes, alineación de las casas y trazado de las calles. Estos procesos de ocupación planeados se desarrollan generalmente durante la noche.

"Nos reunimos aquí y un día por la noche ocupamos el área. Nosotros mismos trazamos el loteamiento, alcanzó para 60 casas, con 3 metros de frente por 11 de fondo y estamos aquí hasta hoy luchando, esperando alguna cosa concreta del gobierno, que sólo aparece con promesas. Nos reunimos con personas del Consejo de Vecinos de Agua Fria y en conjunto discutimos qué hacer (...) Organizamos una comisión de coordinación con 10 personas, pero las decisiones son tomadas con la participación de la mayoría". (Líder y ocupante del área de Agua Fria/Dendé).

Existen procesos de ocupación realizados de forma gradual, los cuales en general no asumen una connotación política. En la mayoría de los casos, estas ocupaciones ocurren en las áreas periféricas, prácticamente sin urbanización y por lo tanto con un nivel bajo de valorización. En estos casos, la vigilancia pública y/o particular es prácticamente inexistente. El "desarrollo progresivo" (Tuner, 1976) en el proceso de ocupación se realiza a

través de una red informal de comunicación que se instala entre los primeros habitantes del área, amigos, parientes y paisanos. A veces estas formas espontáneas durante el proceso asumen una connotación política, sobre todo cuando las fuerzas policiacas o militares intervienen con el objetivo de desalojar.

Son ilustrativos los conflictos ocurridos en la **Favela do Trilho** (calle **Fonseca Lobo**¹⁴), entre los vecinos y los poderes institucionales (justicia y policía) y propietarios. Este conflicto tuvo como causa la existencia de una acción judicial que se proponía desalojar a 72 familias que vivían en esta área ocupada desde alrededor de 7 meses (abril de 1983)¹⁷. El acto de expulsión fue ejecutado por la policía militar, de acuerdo a la determinación del agente judicial. La furia de los policías durante el desalojo alcanzó, no sólo a los vecinos, sino también a un reportero-fotógrafo del periódico **O Povo**.

Estos actos fueron ampliamente divulgados en los medios masivos de comunicación y causó una gran indignación en los

¹⁴ La acción de desalojo fue solicitada por la señora Rosa Patreolina, cuya familia es propietaria de extensas áreas de tierras en Fortaleza, consideradas como verdaderos latifundios urbanos.

¹⁷ En el área total de la **Favela do Trilho** existían aproximadamente 400 casas. El desalojo recayó sobre las 72 familias que habían ocupado una 'nueva' área de la favela y que era de propiedad particular. El área ocupada estaba ubicada en el barrio **Aldeota**, donde el precio de la tierra alcanza los índices más elevados de la ciudad. Inicialmente las casas fueron construidas al margen del ferrocarril (de ahí viene el nombre "Favela do Trilhoriel") y en un terreno de la alcaldía destinado a la apertura de nuevas calles; posteriormente avanzó en dirección a los terrenos de particulares.

sectores de la sociedad civil^{1*}, quienes consideraban que el proceso de ocupación de tierra era un caso a resolver por la justicia y no un incidente policiaco.

"Lo que se vió ayer en la Favela do Trilho sólo era comparable a una película de vaqueros (...). No se niega a la justicia el deber de juzgar con imparcialidad. Pero ésta no debe avocarse el derecho de humillar a los más pobres de la sociedad, precisamente aquellos que necesitan una verdadera justicia." (In: Periódico O Povo, 29 de noviembre de 1983:4).

"Los policías iban entrando en las casas y sacando las cosas, nosotros no tuvimos tiempo ni siquiera para pensar en lo que teníamos que hacer. Llegaron inclusive a romper las puertas de las casas que estaban cerradas, unas con gente dentro y otras cuyos dueños estaban en el trabajo". (Vecino de la Favela do Trilho, calle Fonseca Lobo).

En el escenario de los asentamientos informales, son frecuentes las acciones de desalojo realizadas por determinación del poder público judicial y con el apoyo del gobierno estatal, a través de las fuerzas policiacas. Sin embargo, el nivel de organización interna desarrollado en las áreas de ocupación, aunado a la red de alianzas establecidas con los distintos sectores de la sociedad civil, ha provocado distintos resultados, retrasando, e inclusive en algunos casos invalidando, la acción de desalojo, debido a la repercusión política y social que podría ocasionar.

^{1*} La FBFF fue responsabilizada por los daños causados y por el clima de agitación. El señor Inácio Arruda (entonces director de la FBFF) fue citado a una acción judicial. La señora Rosa Fonseca (representante de la UCCF), presente en el momento del desalojo, intervino sin éxito para anular la acción policiaca. A raíz del problema, la arquidiócesis de Fortaleza, a través de la Cáritas Diocesana, financió la construcción de 44 casas ubicadas en el **Morro do Futuro**, en la playa del mismo nombre. Las mismas fueron construidas en el terreno expropiado por el entonces Gobernador Virgílio Távora, en 1982.

La mayor parte de la tierra urbana, ocupada sobre todo a partir de mediados de la década de los 80, es propiedad pública (federal, estatal o municipal). La ocupación de este tipo de propiedad ha generado entre los ocupantes una cierta seguridad frente a las acciones de desalojo.

"Estoy aquí porque fui desalojada de una área de ocupación en la Serrinha. El dueño nos corrió con mucha represión. Aquí la tierra es del gobierno, entonces creo que no nos van a correr. Estamos aquí porque no tenemos condiciones de alquilar ni tampoco de comprar una casa". (Vecino de la Favela Lagamar).

Muchas de las áreas municipales ocupadas tenían en el Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad un destino social: construcción de plazas y vías de acceso. Este hecho generó mucha polémica durante la administración de la alcaldesa Maria Luiza Fontenele^{1°}. Por una parte, existía la necesidad de vivienda, por la otra no convenía reducir las áreas verdes de una ciudad cuyos índices por habitante ya eran considerados muy reducidos.^{2°}

Muchas de las tierras públicas federales son áreas de preservación ecológica, (los mangles, las dunas, la orilla del mar etc). En algunos casos, éstas han sido desapropiadas y donadas, a sus ocupantes. Sin embargo, este hecho ha generado polémica entre

^{1°} El Secretario de Urbanismo y Obras Públicas de la alcaldía de Fortaleza, renunció al cargo a través de una carta dirigida a la alcaldesa, donde denuncia el trato equivocado dado a las invasiones de terrenos públicos, buscando sacar ventajas políticas de éstas e ignorando la cuestión ambiental. (Periódico Folha do Ceará, período del 5 al 11 de junio de 1987).

^{2°} En 1980, las áreas verdes de Fortaleza correspondían a 0,95m² por habitante, cifra muy inferior a la exigencia mínima establecida por la ONU, que es de 12m² por habitante. .

los ecologistas y los políticos. Por una parte, estas áreas deben ser preservadas para beneficio de la colectividad; por la otra, no es justo castigar sólo a los más pobres y necesitados, olvidando muchas veces que, los grandes grupos económicos vinculados al capital inmobiliario no acostumbran respetar la legislación urbanística y son los grandes responsables de la destrucción de la naturaleza, y en muchos casos se adueñan, además, por medios ilícitos, de las tierras públicas, sin que sean penalizados por la ley.

Respecto a los decretos de expropiación de tierras urbanas, firmados por el gobierno (estatal o municipal), éstos atienden a las antiguas reivindicaciones de los que viven en las favelas. Sin embargo, tal reglamentación, paradójicamente, ha estimulado el proceso de ocupación de espacios vacíos alrededor de tales áreas (favelas o invasiones), generando, muchas veces, conflictos y tensiones sociales. Debido a que existe una gran discontinuidad entre la firma del decreto y el pago de las indemnizaciones correspondientes, en este lapso el gobierno no establece los usos para las franjas sobrantes y de ahí, estas áreas también son rápidamente ocupadas.

"Yo me vine acá porque el gobierno desapropió la tierra para los pobres". (Vecino, Parque Genibaú).

"Mi hermano se vino acá y apartó un lote para mí. Antes yo vivía con mi esposa y mis cinco hijos en la casita de mis padres y vivíamos muy apretados". (Vecino, Favela Dendê).

Además de aquellos que realmente necesitan un pedazo de tierra para construir su casa, existen, de parte de las

instituciones gubernamentales y de los antiguos habitantes, denuncias de que muchos de los ocupantes de las tierras son especuladores. Al tomar conocimiento de que un área ha sido expropiada, mandan a una persona o van directamente al lugar con el objetivo de ampliar su patrimonio inmobiliario.

"A mi juicio la desapropiación realizada por el gobernador Tasso Jereissati, fue irresponsable. El gobernador solamente desapropió la tierra, pero no tomó otras medidas(...) El gobierno simplemente la desapropió y abandonó. Desapropió en octubre del año pasado [1987] y este hecho sirvió para aumentar la codicia de los acaparadores de tierras, que pasan a ocupar terrenos que dicen pertenecerles, y ponen bardas a otros que sabemos que no les pertenecen(...) Esto ha generado indignación por parte de los que no tienen tierra ni techo" (Lider-Coordenador de las Organizaciones del Parque Genibaú-COPAG).

Las acciones de los especuladores han preocupado a los líderes de las áreas de ocupación y a los dirigentes de las organizaciones de barrios, ya que a partir de tales hechos, aunque no muy significativos, en algún momento el gobierno podrá utilizarlos para desconocer las necesidades reales de los desprovistos de techo.

3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS, LOS PARTIDOS, LA IGLESIA CATOLICA Y OTROS ACTORES SOCIALES

A finales de la década de los 70, el movimiento barrial en la ciudad de Fortaleza conquistó poco a poco un papel destacado en el seno del movimiento popular, logrando con esto una expresión mayor que la del movimiento sindical.

El movimiento barrial ha pasado por diferentes momentos singulares a lo largo de los cuales la acción del Estado, las prácticas de los partidos políticos, de la Iglesia Católica y de otros grupos organizados de la sociedad civil, han dejado importantes huellas. En sus trayectorias, las distintas fuerzas sociales tejen una compleja combinación de prácticas donde la unidad y el consenso se alternan con situaciones conflictivas.

Con el objetivo de lograr una mejor comprensión del movimiento barrial en Fortaleza, serán identificados principalmente tres ejes aglutinadores, que sufren distintas metamorfosis a lo largo de los procesos históricos. Estos actúan como fuerzas articuladoras de los grupos de movimientos y asociaciones vecinales, las cuales se distinguen entre sí por sus concepciones políticas e ideológicas. Estas son:

- Federación de Asociaciones de Barrios y Favelas de Fortaleza (FBFF), que congrega a cerca de 435 asociaciones barriales y desde su creación, en 1982, ha pasado por varias modificaciones en relación a su composición política, siendo el Partido Comunista do Brasil (PC do B)²¹ la fuerza hegemónica en esa trayectoria;
- Uniao das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF)²², que

²¹ El Partido Comunista do Brasil (PC do B), se originó de una escisión con el Partido Comunista Brasileiro en 1967 y optó por la línea maoísta.

²² La UCGF recibió esta denominación en 1986, hasta esta fecha tuvo diversos nombres, aunque su grupo de sostenimiento político haya sido prácticamente el mismo; su origen data de 1979, cuando recibió el nombre de Unión de las Comunidades; en 1983 pasó a llamarse Jornada de Lucha Contra el Hambre.

reúne a cerca de 120 asociaciones, las cuales se relacionan políticamente con el Partido Revolucionario Obrero (PRO)²³ y con segmentos del PT;

- Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), que articula el conjunto de la CEBs existentes en los barrios periféricos de la ciudad.

Además de estas tres fuerzas, existen actualmente movimientos y asociaciones barriales que por motivos diversos se consideran "independientes" de estas fuerzas políticas aglutinadoras, a pesar de mantener en determinados momentos alianzas políticas con los grupos mencionados en torno a objetivos comunes: lucha por la defensa de la tierra, por vivienda, etc. Este segmento tiene internamente una base político-ideológica muy diferenciada, y es posible clasificar estas asociaciones a partir de dos grandes perfiles:

- aquellas que desarrollan una postura crítica y mantienen rasgos de independencia y autonomía respecto al aparato estatal. Ahí están incluidas las asociaciones que tienen vínculos políticos con el PT, PCB y otras tendencias políticas de izquierda de menor expresión;
- las que demuestran en su práctica cotidiana una acentuada tendencia a apoyar a los grupos políticos que están actualmente en el poder estatal (PSDB) y municipal (PMDB).

²³ Partido de carácter local no legalizado, organizado en 1986 a partir de las fisuras en el Partido Revolucionario Comunista (PRC).

Estas conformaciones político-ideológicas centrales, se metamorfosearon en las coyunturas pasadas, y pueden ser así caracterizadas en la actualidad. Esto nos lleva a dar algunos pasos atrás en la historia, no con el objetivo de hacer un análisis marcadamente cronológico sino de enfocar algunos momentos ejemplares de luchas, conflictos y negociaciones, a través de los cuales aparecen las diferencias, el consenso y las alianzas, produciendo un complejo proceso organizativo a nivel de los barrios.

Las primeras luchas de resistencia para garantizar el derecho de posesión de la tierra remontan a los años 50, como ya fue señalado anteriormente, en un periodo de incidencias de sequia en la región (1958), asociadas a otros determinantes estructurales que influyeron en el ritmo de la migración rural-urbana hacia Fortaleza y también a otras metrópolis del país. Esto generó un proceso de ocupación irregular de tierras y, a raíz de éstas, confrontaciones con propietarios particulares y el poder público sobre la posesión de la tierra urbana. En esta época se formaron las favelas "Verdes Mares", "Lagamar", "Poço da Draga", Pirambú, entre otras.

La lucha de la favela Pirambú (1960-62), por la regularización jurídica de la posesión de la tierra se destaca en un primer momento por su capacidad organizativa de movilización y presión. La Iglesia Católica y el PCB apoyaron a los vecinos en la lucha la cual fue coronada con la desapropiación de las áreas ocupadas y la legalización de la posesión de las tierras.

Dos años después de este suceso, aconteció el golpe militar, y el movimiento popular entró en un periodo de desmovilización. A consecuencia del desmantelamiento de los partidos y de otras fuerzas políticas, la Iglesia Católica, a través de las CEBs y de otros sectores de la pastoral rural y urbana, pasó a actuar de manera organizada en los barrios de la periferia de la ciudad. El trabajo "anónimo" de la Iglesia se desarrollaba a través de prácticas pedagógicas donde articulaba los mensajes evangélicos con las carencias inmediatas de la población, identificando las causas determinantes de los problemas y discutiendo algunas propuestas de acción. Este tipo de trabajo era prácticamente la única alternativa organizativa de los sectores populares.

"La Iglesia penetró en los barrios en el momento del 'cierre político' con un discurso aparentemente apolítico o por lo menos no directamente relacionado con tendencias político-partidistas, lo que le confería cierta legitimidad frente al aparato estatal". (in: Braga & Barreira, coord., 1991:6).

A finales de la década de los 70, los procesos de organización y lucha, que se daban prácticamente aislados, van adquiriendo poco a poco un cierto nivel de articulación.

En 1977 surgió el movimiento llamado **Interbarrios**, que reunía inicialmente cinco asociaciones y contaba con el apoyo de la Iglesia Católica, del PC do B y de la Federación para la Asistencia Social y Educacional -FASE- (organización no gubernamental). Este tenía como objetivo coordinar las luchas aisladas en los barrios. Hasta finales de los 70, las organizaciones barriales y las luchas

por las necesidades inmediatas mantenían todavía una configuración puntual y aislada y las experiencias comunitarias eran volcadas, en sí mismas, tratando de desarrollar una identidad grupal. Eran las luchas por agua, energía eléctrica, escuelas, puestos de salud, etc. Por lo tanto, en este momento, las organizaciones barriales estaban más preocupadas en construir una articulación interna.

En 1979, el PC do B se divide y los disidentes organizan el Partido Comunista Revolucionário (PRC). En esta coyuntura, dos orientaciones políticas ya presentaban cierta diferencia, sobre todo en los procedimientos de las prácticas comunitarias. Los grupos ligados al PCB, PC do B y la FASE desarrollaban trabajos políticos de concientización, organización y apoyo en los barrios. En este caso, el ritmo del trabajo trataba de tomar en cuenta los diferentes niveles políticos de los vecinos.

"Nuestra intención estaba dirigida en el sentido de hacer que aquel grupo creciera políticamente, que se articulara de forma más intensa dentro del propio barrio buscando conocer mejor la realidad, involucrando a otras personas en el trabajo y así crear de hecho su identidad (...) Consideramos que en aquel momento el trabajo de auto-ayuda era importante para que los vecinos fuesen adquiriendo una conciencia a partir de su práctica y así pudiesen caminar en el sentido de buscar soluciones a través del Estado". (Asesor de la FASE)

Esta posición era también apoyada por un segmento de la Iglesia Católica, que reconocía la necesidad de respetar "el ritmo del paso del pueblo". En aquel momento (fines de los 70 e inicio de los 80), se enfatizaban las cuestiones relacionadas con la solidaridad e identidad, es decir, con los aspectos internos de los grupos, buscando así el desarrollo de prácticas comunitarias.

Este tipo de trabajo era criticado por una fracción disidente del PC do B, que en 1979 creó la Unión de las Comunidades, articulando inicialmente los siguientes movimientos vecinales: **Cajueiro Torto, Conjunto Palmeiras, Favela Placas, Bela Vista, Jardim Nova Esperança y Favela José Bastos** (posteriormente el Conjunto Sao Miguel). Para este grupo, la cuestión central era movilizar a las masas y llevarlas a las calles, o sea, generar agitación, de modo para presionar a los gobiernos (federal, estatal y municipal) en el sentido de solucionar los problemas que afectaban a la población de los barrios populares, forzándolos a asumir sus responsabilidades y obligaciones.

"A mi juicio, no era correcto que la comunidad realizara internamente actividades promocionales (bingo, juegos, fiestas etc.) con objeto de recaudar fondos para construir pozos, escuelas, guarderías etc. Esto es obligación del Estado. Nosotros tendríamos que salir a las calles, realizar manifestaciones y denunciar la dictadura militar y la pobreza existente en los barrios populares". (Dirigente de la Unión de las Comunidades).

La lucha por la posesión de la tierra llevada a cabo por 2000 familias de la **favela José Bastos** (1978-79), ya referida en la parte anterior, fue, por lo tanto, uno de los principales hechos que impulsaron el movimiento popular a reflexionar de manera más profunda sobre la importancia de unificar las experiencias locales.

"Fue a partir de la lucha de la favela José Bastos que empezó la construcción del movimiento de barrio en Fortaleza. Fue una lucha muy intensa, que tuvo éxito y se convirtió en un marco de referencia. A partir de ahí fue organizado el movimiento alrededor de la cuestión de la reforma urbana, es decir, la lucha por la tierra". (Representante DEL PRC, in: Sampaio, 1987:77).

La Unión de las Comunidades si por una parte significaba una nueva articulación política, por otra parte señalaba una escisión dentro del PC do B. que se manifestó, sobre todo, a partir de la lucha en la favela José Bastos.

Las disputas políticas en la búsqueda de la hegemonía al interior de las organizaciones impidió el proyecto de unificación de las organizaciones de barrios alrededor de una Federación, intentando o partir de 1980, cuando fue creada, en el 1Q Congreso de Entidades de Barrios y Favelas de Fortaleza, la Comisión ProFederación de Asociaciones de Barrios y Favelas de Fortaleza. En el 2Q Congreso (1982) se concretizó la fundación de la Federación de los Barrios y Favelas de Fortaleza (FBFF), bajo un clima de muchas divergencias y disputas políticas. Así, poco a poco la relativa unidad existente en los primeros años de apertura democrática²⁴ daba lugar a las luchas y conflictos por la hegemonía del movimiento popular barrial.

Además de las divergencias respecto a cuestiones generales, podemos mencionar las relacionadas con los análisis de la coyuntura y con el proceso de movilización y preparación de propuestas para la discusión sobre la futura Constitución Federal, que sería elaborada a partir de 1986, etc. Existían también aquellas de carácter específico, relativas a los criterios formales

²⁴ El Movimiento por la Amnistía, el Movimiento Contra el Alza de Precios, (1978-79) así como las huelgas de los choferes de transporte colectivo y de los obreros metalúrgicos en Fortaleza (llevado a cabo en este mismo período), tuvieron gran repercusión en la sociedad y contaron con la participación conjunta de los sectores progresistas y de izquierda.

para participar en el Congreso en el que se daría creación a la FBFF y sería elegido el primer grupo directivo. Las divergencias entre las distintas fuerzas políticas se expresaron con mayor dimensión en el 2o. Congreso (1982), consolidando así dos posiciones:

- las fuerzas políticas aglutinadas alrededor del PCB, PC do B, PMDB y MR-8 las cuales exigían que fuese presentado el estatuto de la organización y el acta de la asamblea general de cada asociación, donde fueran elegidos los delegados para el Congreso. Estos podrían recibir la credencial y participar en las discusiones; tenían derecho a deliberar sobre cuestiones, como la de elegir la primera dirección de la FBFF;
- las fuerzas vinculadas a la Unión de las Comunidades (PT y PRC), las cuales concedían poca importancia a los aspectos formales reclamados por el otro grupo, considerándolos un sesgo burocrático. Para la Unión de las Comunidades, la legitimidad de los representantes de las organizaciones estaría asegurada a través de su asistencia al Congreso. (Sampaio, 1987).

De hecho, con la aprobación de la proposición del primer grupo, la Unión de las Comunidades decidió no participar de la articulación que dio origen a la primera dirección de la FBFF.

Las disputas político-ideológicas entre estos dos segmentos del movimiento popular, se profundizaban a cada paso. Frente a esto, la estrategia de las CEBs era la de no penetrar al cerne de las disputas, y marcar así una posición de relativa

"neutralidad" politico-partidista, aunque en varias luchas y movilizaciones haya actuado en conjunto con algunos sectores de la Unión de las Comunidades.

La articulación de los diversos grupos de la CEBs se realizaba sistemáticamente por medio de encuentros bimestrales, donde eran tratadas las cuestiones de la organización interna de los grupos y otras relacionadas con las condiciones de vida y necesidades de la población de los barrios populares, así como los diferentes encaminamientos de las luchas. En los encuentros se adoptaba la metodología de trabajo grupal llamada **Ver, Juzgar y Actuar**^{2º}, en la que se desarrollaba un discurso crítico sobre los contrastes sociales frente a los cuales los sectores populares exigían la justicia necesaria a la realización de la dignidad humana.

"La vivencia comunitaria es el núcleo de la práctica religiosa y de la acción cívica posible. Es en este espacio delimitado, de los 'iguales,' que se elige y se ejercita una ética social basada en los valores esenciales de la ciudadanía, de suprema importancia para la afirmación de los sectores populares. Surge una postura política inequívoca basada en la dignidad humana: se trata de exigir justicia y no de imponer favores".
(Abrantes, 1989:9).

La acción de las CEBs constituía un trabajo educativo basado en la fe y estaba marcado por una práctica sistemática entre

^{2º} Esta metodología, originaria de la Acción Católica, (movimiento de la Iglesia surgido en Francia después de la Segunda Guerra Mundial, que congregaba a la juventud estudiantil, agraria y obrera con el objetivo de construir un mundo nuevo, y que tuvo un papel muy importante en distintos países, inclusive en Brasil), sigue siendo utilizada por algunos segmentos de la Iglesia Católica.

las comunidades, donde el proceso de toma de conciencia y reflexión era definido por la "cultura del pueblo".

Varias veces las CEBs se rehusaron a participar en los eventos organizados por las asociaciones vecinales, argumentando que el carácter político-partidista no constituía una de sus preocupaciones centrales, dado que su eje se basaba fundamentalmente en la religión y en la fe.

Esta posición de relativo alejamiento de las otras articulaciones políticas barriales sufrió cambios, principalmente a partir de 1986. Una posición de menor rigidez permitió que algunos sectores de las CEBs, que tenían influencia en la organización vecinal, participaran de acciones conjuntas con algunos sectores de la izquierda.

La Iglesia Católica de Ceará, ante las injusticias sociales del contexto urbano ya había creado en 1979 la Pastoral Urbana, como una de sus prioridades de acción; también en esta época se organizó una asesoría interdisciplinaria para apoyar (con actividades de planeación, operacionalización, y evaluación) el trabajo pastoral.

"La complejidad y gravedad con que los problemas urbanos se presentan, sobre todo en Fortaleza, condicionó sobremanera esta postura de la Iglesia en el Estado de Ceará".
(Secretariado Regional Nordeste I/CNBB, 1982:2).

Sin embargo, la 20ª Asamblea General de la CNBB, realizada en abril de 1982, en Itaici, Sao Paulo, tuvo como tema central "El Suelo Urbano y la Acción Pastoral", el cual fue ampliamente discutido al nivel interno de la Iglesia, causando una gran repercusión en la sociedad. En el Estado de Ceará, el

documento preliminar fue discutido entre obispos, sacerdotess, monjas, agentes de pastoral, asesores técnicos, grupos de CEBs, surgiendo de ahí varias sugerencias que fueron presentadas en la citada asamblea; una parte de ellas pasó a integrar el documento de conclusión del evento, el cual fue ampliamente divulgado por los medios masivos de comunicación. El documento expresaba una postura clara en contra de las injusticias sociales generadas por la acumulación de la riqueza en un "sistema que privilegia la minoría más rica en la repartición de los bienes producidos por el trabajo de todos" (CNBB, 1982:26). También manifestaba una posición crítica frente a la institución de la propiedad privada de la tierra:

"El derecho al uso de una parcela del suelo urbano que garantice la vivienda adecuada es una de las primeras condiciones para la realización de una vida auténticamente humana. Por lo tanto, en muchos casos de ocupaciones lentas y hasta 'invasiones', el título legítimo de propietario, derivado y secundario, debe ser juzgado ante el derecho fundamental y primario de habitar, como una de las necesidades vitales del ser humano". (CNBB, 1982:26).

En cuanto al derecho de propiedad, el documento reafirma las enseñanzas del Papa Paulo VI, citando la encíclica **Populorum Progressio**:

"La tierra fue dada a todos y no sólo a los ricos. Es decir, que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. Nadie tiene el derecho de reservar para su uso exclusivo lo que es superfluo, cuando a otro le falta lo necesario. En una palabra, el derecho de propiedad nunca debe ejercerse en detrimento del bien comun, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y de los grandes teólogos". (in: CNBB, 1982:25).

La acción de la Iglesia Católica en Ceará, en torno a la lucha por el derecho a la posesión de la tierra urbana y por la vivienda, es realizada también a través del Centro de Defensa y

Promoción de los Derechos Humanos (CDPDH) y de la Cáritas Diocesana de Fortaleza, especialmente entre la población más carente.

La Cáritas Diocesana viene cumpliendo un papel importante en la lucha por la vivienda. En varias comunidades, su actuación directa y efectiva posibilitó el surgimiento de soluciones alternativas ante las situaciones de amenazas y/o desalojo de vecinos, llegando a prestar apoyo²⁴ financiero para que estas familias construyeran sus casas a través del sistema de ayuda mutua en terrenos expropiados por los gobiernos estatal y municipal.

La actuación más significativa de la Cáritas se verificó en las siguientes comunidades:

-**Favela das Placas (1982):** 68 familias construyen sus propias casas en un área cercana al lugar donde vivían y cambian el nombre del lugar por **Comunidade Joana D'Arc**;

-**Favela Maraponga (1983):** 110 familias construyen sus propias casas en un área cercana al lugar de desalojo y la zona pasó a llamarse **Comunidade Vitória**. En esta área también fue financiado un pequeño sistema de agua, y la construcción de un centro comunitario;

-**Favela Fonseca Lobo (1983):** 72 familias desalojadas construyen sus casas en otro terreno en la **Praia do Futuro**.

-**Favela das Goiabeiras (1987):** 75 familias con amenaza de desalojo construyeron sus casas, a través del sistema de autoayuda.

²⁴ La Cáritas Diocesana, ha recibido recursos financieros de Iglesias de Alemania y Suiza, así como la Cáritas Brasileña, con los cuales realiza los trabajos de apoyo a las comunidades.

La Cáritas se propone a actuar a favor de las necesidades básicas reivindicadas por la comunidad y en su trabajo de asesoría establece relaciones con los distintos grupos comunitarios.

"En nuestro trabajo no hacemos distinciones político-ideológicas. Creo que la facilidad que tiene la Cáritas de acercarse a todos los movimientos se debe exactamente al respeto que tenemos por los demás. No importa si es el movimiento X o Y, ni que tenga posiciones político-ideológicas distintas, nosotros las respetamos". (Dirigente de la Cáritas Diocesana de Fortaleza).

El CDPDH, creado en 1981 con el objetivo de desarrollar la promoción y defensa de los derechos humanos, ha realizado trabajos de asesoría y asistencia jurídica a los grupos y personas que tienen problemas relativos a la tierra urbana. Según información de integrantes del CDPDH, el número de expedientes relacionados con la incertidumbre en cuanto a la posesión de la tierra, tuvo su apogeo en el período 86-87, cuando los casos de ocupación de tierras se dieron en mayor número, como ya fue citado en el inciso anterior de este capítulo.

Si por una parte la lucha por la hegemonía del movimiento vecinal constituye una fuente de conflictos y divergencias, por la otra ha propiciado vitalidad a su proceso histórico. La afirmación de las diferencias entre los grupos se concretiza a nivel de la reflexión y de la práctica política con relación a los siguientes aspectos:

- análisis de la coyuntura política;
- metodología de acción;
- proposiciones y modelos de organización de los grupos vecinales;

- concepto de representatividad;
- formas de relación con el Estado;
- relación de los movimientos con los partidos políticos.

En 1983, la Unión de las Comunidades quedó prácticamente desactivada ante la creación de la Jornada de Lucha Contra el Hambre (JLCF) la cual fue articulada prácticamente por el mismo equipo político de la primera. Este cambio buscaba generar un mayor impacto político frente a la situación de pobreza agravada por los cinco años de sequía (1978/83).

Hasta el inicio de la Nueva República, el movimiento vecinal en Fortaleza se caracteriza por una reñida disputa entre la FBFF, que contaba con la hegemonía política del PC do B, y la Jornada de Lucha Contra el Hambre (JLCF), que después pasó a llamarse Unión de las Comunidades de la Gran Fortaleza (en 1986), donde el Partido Revolucionario Obrero (PRO) era la fuerza hegemónica. Las demás fuerzas sociales que actuaban en el movimiento barrial, muchas veces no participarán directamente en las disputas. Sus alianzas con uno u otro bloque se dieron sobre todo en los momentos de conflictos y de luchas internas o contra el Estado.

A lo largo de los años la FBFF amplía su fuerza política y pasa a ser reconocida, inclusive por los adversarios, como la principal articuladora de los movimientos vecinales de Fortaleza.

"El movimiento vecinal ha crecido mucho, sobre todo a partir de la creación de la FBFF (...) Esta es la opinión casi unánime de todos los participantes de las entidades asociativas de la ciudad. Sin embargo, paralelamente al

reconocimiento de la fuerza que la población organizada ejerce sobre el poder público, afloran los comentarios respecto a la subordinación política de las asociaciones, o sea, la utilización de la entidad para promover determinados intereses partidarios". (Periódico O Povo, del 24 de agosto de 1986).

El Congreso convocado por la FBFF, realizado en agosto de 1986, fue el escenario de una reñida disputa entre las diferentes fuerzas políticas del movimiento vecinal. Las divergencias se centraban en dos aspectos:

-la composición de la nueva dirección de la FBFF y la forma de elección (indirecta en el Congreso o directa en los barrios).²⁷ Las fuerzas de oposición no aceptaban que nuevamente el presidente perteneciese al PC do B, partido que durante dos periodos consecutivos tuvo la presidencia y la mayoría de los cargos de la dirección. Frente a la posición inflexible de la dirección de la FBFF, el grupo opositor ya ampliado en ese momento, decidió no apoyar la planilla "Unidad y Lucha para Avanzar" y articuló otra composición con el nombre de "Es necesario cambiar", inclusive con la presencia del vice-presidente de la FBFF, que en aquel momento se había incompatibilizado políticamente con sus pares.

También en esta ocasión, los adversarios expresan sus críticas en cuanto a la necesidad de que:

"la mayor flexibilidad de los criterios de participación en las elecciones y la minimización de los procesos representativos permitirían una mayor apertura de la entidad

²⁷ Esta divergencia, surgida desde la creación de la FBFF en 1982, persiste hasta la fecha.

a otras corrientes ideológicas y partidistas". (Gondim, 1987:17).

En realidad, la Federación aglutinaba a su alrededor una multiplicidad de fuerzas sociales, e incluso contaba con sectores vinculados a partidos conservadores, como lo son el PDS y el PFL; según los dirigentes, esto aseguraría de por sí el principio de la convivencia democrática.

Sin embargo, se justificaba la mayor participación del PC do B en los cargos de la dirección de la FBFF, bajo el argumento de que este partido se destacaba entre los demás por su expresividad política en el movimiento barrial.

Aún reconociendo la amplia base del PC do B en las organizaciones vecinales articuladas en la FBFF, sus opositores argumentaban que, además de la cuestión cuantitativa (mayor número de asociaciones vecinales vinculadas al PC do B), había otro aspecto importante relacionado con los requisitos democráticos, esto es, la necesidad de algunos cambios en la composición política para que el poder de la entidad fuera democratizado.

"El apego de la planilla 1 [apoyada por la directiva de la FBFF] a la Federación, es una lucha donde se busca de todas las formas posibles y imaginables mantener el control del conjunto del movimiento". (Vice-presidente de la FBFF, in: Periódico O Povo, del 24 de agosto de 1986).

"Todos los presidentes y la mayoría de los miembros directivos han estado vinculados al PC do B y pesan serias acusaciones respecto a la forma en la que el grupo dominante condujo las elecciones realizadas en el último Congreso". (Gondim, 1987:17).

Frente al resultado favorable a la planilla apoyada por la FBFF, los adversarios invocaron un juicio de amparo con el

objeto de anular las elecciones, bajo el alegato de fraude. Cuatro meses después tomó posesión la directiva electa, después de haber firmado un acuerdo con los opositores en el sentido de reducir el mandato de dos años a siete meses.

Aunado a otras consecuencias que a continuación serán citadas, este hecho conllevó a un desgaste político y a la pérdida de credibilidad política en la FBFF.

La subordinación política de la Federación al PC do B fue criticada políticamente, sobre todo por los adversarios, cuando en distintos momentos la directiva de la entidad pasó a apoyar explícitamente candidatos a cargos públicos, de lo cual son ejemplos:

- Señor Tancredo Neves (PMDB), candidato electo a la presidencia de la República, a través de elecciones indirectas:

- Señor Paes de Andrade (PMDB), candidato en 1985 a la alcaldía de Fortaleza, y que fue derrotado por la candidata del PT, señora Maria Luiza Fontenele, a través de elecciones directas;

- Señor Tasso Jereissati (PMDB), candidato electo al gobierno del Estado de Ceará en 1986.

Esta actitud de la FBFF fue no solamente criticada por sus históricos adversarios políticos sino también por aquellos que, aunque vinculados a esta entidad, manifestaban su descontento.

"Al optar por un determinado político o partido, la FBFF niega su carácter de entidad de masa, pues en los barrios los individuos deben tener la libertad de escoger sus candidatos

y de pertenecer a distintos partidos. El papel de la FBFF debe ser el de promover debates y esclarecer al pueblo para que decida libremente apoyar el candidato que tenga compromisos con los sectores populares y democráticos". (Exdirector de la FBFF).

La elección de la alcaldesa Maria Luiza Fontenele por el PT también tuvo repercusiones en el movimiento vecinal. La disputa entre la FBFF y la UCGF se agudizó. Se evidenció por un lado la interferencia de la alcaldía de Fortaleza en las asociaciones vinculadas a la UCGF y por el otro, la presencia de la FBFF, que mantuvo durante la administración del PT una actitud crítica y de enfrentamiento directo, llegando hasta la intolerancia política. La incapacidad demostrada por la alcaldesa de crear canales de participación con el conjunto del movimiento vecinal fue objeto de crítica inclusive de parte de personas ligadas al PT, conforme señala el funcionario de la administración municipal:

"Puedo identificar dos fenómenos: por un lado, la administración no consiguió crear mecanismos que posibilitaran una participación sistemática del propio movimiento popular, respetando su autonomía. La administración acabó trabajando con un segmento del movimiento popular, que la apoyaba, generando una política de subordinación. Por otro lado, considero también que a su vez determinadas entidades del movimiento popular asumieron una posición de oposición a la administración como pasó también en el caso de la Federación. Considero que incluso le correspondía a la administración crear mecanismos para que la oposición pudiera expresarse. La administración no ha trabajado el movimiento con su adversidad". (in: Braga & Barreira,org., 1991:121).

En noviembre de 1987 el plantón en el **Cambeba 2º**, tuvo una influencia no solamente en el balance de fuerzas en el interior del movimiento vecinal, sino también con respecto al estado en el sentido de expresar la organicidad de este segmento social. Esto suceso no constituyó un hecho aislado relativo a las ocupaciones de tierra, intensificadas en el período 1986-87. Fue una manifestación política donde sectores del movimiento popular de Fortaleza (PT, PRO, CARITAS) buscaron presionar a los gobiernos federal y estatal con el intento de obtener respuestas a la cuestión de la vivienda y lograr que las "soluciones" dieran un tratamiento compatible a las necesidades de la población que vivía en las **favelas** y en las áreas de ocupación.

"En la lucha del Cambeba, reivindicamos el derecho de opinar sobre el tipo de solución, el tipo de casa, el tipo de fraccionamiento, el tipo de área, (...) En realidad la solución presentada por las autoridades es totalmente inadecuada a las necesidades de las masas. Durante ese período, hubo una explosión de las ocupaciones de tierra, realizadas en los terrenos baldíos, de forma organizada, semiorganizada o espontánea. La gente se iba metiendo, ocupando y construyendo casuchas como una solución alternativa de emergencia. En medio de ese proceso, los programas oficiales son como una gota de agua en el océano. Yo diría totalmente fuera de la realidad."
(Líder de la CEBs).

Durante 8 días, participaron del plantón representantes de 123 comunidades vecinales. En el tercer día, en protesta por no haberse abierto el proceso de diálogo por parte del gobierno, un

^{2º} **Cambeba** es el nombre del lugar donde está ubicado el **Palacio del Gobierno estatal**.

grupo inició una huelga de hambre y así permaneció durante ocho días, al término de los cuales el Cardenal Aloisio Lorscheider se dispuso a realizar la mediación entre los plantonistas y el gobierno. El proceso de negociación fue iniciado y el gobierno accedió a discutir con un grupo de 6 representantes. Frente a esto, el movimiento pasó a expresar divergencias internas y a partir de entonces el PT desarrolló acciones más independientes con relación al grupo de la UCGF, vinculada al PRO.

"a partir de este momento, se dividió el movimiento; de un lado el PT y las CEBs y del otro el PRO. La posición del PRO era el movimiento en sí mismo, a ellos les interesaba el radicalismo y no el proceso de negociación. Nosotros entonces logramos hablar con el gobernador, en la madrugada, y se eligieron tres personas de cada grupo. Estuvimos en la primera reunión, pero los representantes del PRO no asistieron. Inmediatamente después del plantón, fue creado el Mutirao Habitacional en Fortaleza. En realidad, este programa ya estaba listo a nivel nacional, lo que hizo el gobierno fue sacarlo del 'bolsillo'". (Militante del PT y líder vecinal en el barrio de Pirambú).

Durante el plantón en el Cambeba, hubo momentos de gran violencia policiaca, con represión a los participantes, por determinación del gobierno estatal, lo que permitió una mayor visualización del conflicto y amplió su espacio en la prensa local. Este suceso, además de demostrar la organización del movimiento, sirvió para lograr un nuevo balance de fuerzas. De hecho, fue gracias a la fuerza de éste y de otros conflictos que se agilizó la implementación en Fortaleza del programa Mutirao Habitacional.

"El gobierno tuvo que respetarnos y reconocernos como fuerza organizada y actuante en varios barrios. Por ello, tuvimos fuerza para imponernos delante del gobierno y exigir muchos cambios en el mutirao; si así no fuera, las cosas se habrían realizado de acuerdo con la orientación definida por el gobierno federal, de arriba hacia abajo". (Líder del barrio Pirambú).

Como ya vimos en el capítulo III, inciso 3, el gobierno de la Nueva República, a través de la SEAC, al imprimir una nueva forma de relación con el movimiento popular, en el desarrollo de las políticas sociales, influyó en la dinámica del movimiento vecinal. A partir de los programas sociales de la Nueva República, el gobierno a través de la SEAC impone como condición para conceder créditos a los proyectos sociales la institucionalización de las organizaciones vecinales legalizadas ante notarios públicos. De un lado, muchas de las asociaciones creadas y legalizadas tenían como único objetivo la disputa de los recursos a ser traspasados por la SEAC a través de convenios, sin mantener vínculos de identidad con la comunidad a través de una trayectoria de luchas y reivindicaciones frente al poder público. De otro lado, muchas de las asociaciones vecinales ya existentes, y que no estaban legalizadas por obediencia a principios político-ideológicos^{2*}, fueron forzadas a cambiar de posición y así disputar, con las

^{2*} Muchas de las organizaciones barriales vinculadas a la UCGF y a las CEBs se negaban hasta entonces a institucionalizarse porque consideraban que el registro formal y la estructuración de una dirección con cargos o puestos de los movimientos sociales, estaría reproduciendo la lógica jerárquica del poder en el sistema capitalista.

demás, los escasos recursos financieros, ampliamente alardeados por la SEAC, a través de los programas de Guardería Comunitaria, Programa de la Leche, Programa de Vivienda etc.

"La polémica consistía en lo siguiente: la Unión lucha, pero no tiene proyecto, la Unión lucha, pero no logra obtener respuestas a muchas de sus reivindicaciones; por lo tanto, necesita institucionalizarse para conseguir los recursos" (dirigente de la UCGF).

En realidad, conforme analizaremos en el capítulo V, inciso 2, la implementación de las políticas sociales y en particular las de vivienda, han generado numerosos cambios en la dinámica del movimiento barrial en Fortaleza.

Además de esta cuestión es importante hacer referencia, al analizar la dinámica del movimiento vecinal de la ciudad de Fortaleza, al Programa Agentes de Cambio, creado bajo el gobierno de Tasso Jereissati. Este programa se desarrolló por un camino "clandestino",^{3º} dado que el gobierno, frente a todos los intentos, se ha negado a reconocerlo, así como a dar informaciones sobre su existencia. Las denuncias aparecen en la prensa local como una práctica política que "tiene la función de promover la comunicación entre el gobierno y el pueblo". (Periódico O Povo, del 15 de marzo de 1989)

^{3º} Existen divergencias respecto al valor de la remuneración de los agentes de salud: en el periódico O Povo, del 2 de mayo de 1988, se dice que era de alrededor de tres salarios mínimos, mientras que otros hablan de un salario mínimo.

Estas y otras denuncias hechas por un exagente de cambio y por otros líderes demuestran la intención del gobierno en el sentido de estructurar una especie de "sistema de un control paralelo", con el objetivo de obtener una serie de informaciones sobre el movimiento vecinal e interferir así con más seguridad en su dinámica. De ello resulta que algunos de los 45 agentes de cambio conocidos eran militantes y tenían una gran penetración en el movimiento, y en el pasado reciente tenían expresión en el segmento combativo e independiente. Según la presidente de la FBFF:

"Los agentes de cambio son elementos del gobierno dentro de las asociaciones para promover la disgregación de las entidades y destruir así el movimiento popular (...) promoviendo desacuerdos entre los líderes y las comunidades." (Periódico O Povo del 15 mayo de 1989).

Por esas marchas y contramarchas, es posible constatar la expansión e importancia que tiene el movimiento vecinal en Fortaleza, tanto en lo que respecta a los ejercicios de prácticas políticas en cuanto a la búsqueda de mejoras en la calidad de vida en la ciudad.

Sin embargo, muchas de las cuestiones, no trabajadas políticamente, han generado situaciones donde la subordinación y manipulación de los líderes y organizaciones constituyen una realidad. Las diferentes fuerzas que actúan en el movimiento vecinal todavía expresan, en sus reflexiones, los límites relativos a los siguientes aspectos, que se desdoblan en los procesos organizativos:

- los niveles de pobreza absoluta y la necesidad de

sobrevivir;

- el alejamiento de los líderes de sus bases sociales;
- la necesidad de construir en el proceso de lucha un nivel mínimo de unidad entre las organizaciones vecinales;
- la cuestión de la autonomía e independencia de las organizaciones vecinales con relación a los partidos políticos y el Estado.

Aunque se considere que en varios movimientos las disputas internas generan desgastes y actitudes pesimistas en cuanto al futuro del movimiento vecinal, es a través de la expresión de la pluralidad que las trayectorias democráticas encuentran su afirmación.

CAPITULO V:

LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA POPULAR EN LA CIUDAD DE FORTALEZA

1. EL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE LA SUBHABITACIÓN (PROMORAR)

El PROMORAR fue ejecutado en la ciudad de Fortaleza en el periodo de 1979 a 1986, durante los gobiernos de Virgilio Távora (1979-1983) y Gonzaga Mota (1983-1987).

En 1979 fue creada por el gobierno del Estado de Ceará la Fundación Programa de Asistencia a las Favelas de la Zona Metropolitana de Fortaleza (PROAFA)¹, con el fin de llevar a cabo el PROMORAR. Como se dijo anteriormente, este fue un programa cuyo discurso hacía una especie de "mea culpa" del gobierno federal respecto a la cuestión habitacional, debido a que hasta entonces las políticas del BNH no habían incorporado efectivamente, en sus programas habitacionales a la población ubicada en el rango de 0 a 3 salarios mínimos.

Los objetivos de la Fundación PROAFA pueden ser sintetizados en tres ejes básicos:

- crear mecanismos capaces de incluir en el sistema financiero del BNH a un segmento poblacional residente en áreas de habitación subnormales, para que así éste tuviera acceso al financiamiento para vivienda;

¹ La Fundación PROAFA fue desmantelada bajo el gobierno de Tasso Jereissati, y sus atribuciones fueron traspasadas a la Secretaría de Acción Social del gobierno del Estado de Ceará, siendo la mayoría de los técnicos transferidos a la misma. El cierre definitivo se dio a través de la Ley Estatal No. 11 732, el 11 de septiembre de 1990.

- proporcionar al residente de la favela (favelado) un cambio en las condiciones de morada a través de mejoras generales en el patrón de vida, mediante la implementación de servicios de infraestructura urbana capaces de permitir la renovación del área de la favela en el aspecto físico (saneamiento, drenaje, pavimentación, etc.) y social (equipamiento y servicios de educación, salud, capacitación y generación de empleo e ingreso);

- realizar en las favelas trabajos de desarrollo comunitario, en los cuales la "transferencia de la población hacia las nuevas unidades habitacionales debería efectuarse en forma organizada, dando la máxima oportunidad para que las familias participasen en todas las decisiones inherentes al proceso". (Fundación PROFAFA, 1980:6/7).

En el gobierno de Virgilio Távora, el "nuevo" programa trae a la superficie críticas a las políticas de vivienda popular implementadas anteriormente, en las que la principal estrategia era la expulsión masiva de los favelados de las áreas centrales hacia la periferia de la ciudad de Fortaleza. Este tipo de acción fue realizado durante el período de 1964 a 1973. con recursos financieros del BNH/PROFILURB a través de la Fundación del Servicio Social de Fortaleza (FSSF), perteneciente a la alcaldía de Fortaleza. La reubicación de las favelas en la periferia de la ciudad formaba parte del plan urbanístico de Fortaleza, y en las áreas anteriormente ocupadas fueron construidas avenidas y otros equipomientos urbanos. Al interior de esos proyectos existían otros intereses en juego, los de los especuladores inmobiliarios, que por esa vía, o sea, a través de las inversiones públicas en infraestructura en aquellas áreas, resultaban beneficiados por la valorización de los terrenos cercanos a las áreas urbanizadas.

Con el PROMORAR, cambia la estrategia anterior, y en el caso del gobierno del Estado de Ceará la coyuntura política regional posibilitó la creación de la Fundación PROAFA, con una estructura interdisciplinaria y compleja para enfrentar los retos de la "nueva" política habitacional del gobierno federal, a través del PROMORAR. En otros estados del país, las Compañías Habitacionales (COHABs), actuaron como agentes promotores y financieros de las iniciativas, utilizando la estructura operativa ya existente.

Esta situación específica del Estado de Ceará comparada al resto del país puede ser explicada considerando por un lado el contexto local, donde el gobierno manifestaba preocupación frente al acelerado crecimiento del número de **favelas y favelados** ubicados sobre todo en la capital. Por otro lado, la creciente expansión de los movimientos sociales en los barrios populares, desde finales de los 70, amplía el nivel de organización expresado, inclusive, a través de luchas concretas en alianzas con otros sectores de la sociedad civil.

La lucha de la **favela José Bastos**, emprendida en el periodo 1978-79, (como fue descrito en el capítulo IV), con el objetivo de garantizar la permanencia de casi 2000 familias en aquel lugar, tuvo una dimensión conflictiva que generó un impacto político y preocupación en la burocracia estatal. La declaración del técnico de la Fundación PROAFA, citado a continuación, confirma la preocupación del gobierno con esa problemática al referirse a la necesidad de un adecuado tratamiento técnico-político de la

cuestión pues, de lo contrario, la multiplicación de conflictos de la magnitud del ocurrido en la favela José Bastos generaría una situación social y política incontrolable.

"En aquella época, uno no podía decir nada porque la represión y el control sobre los técnicos eran muy grandes, pero la lucha de la José Bastos fue vista por muchos que trabajábamos en el gobierno como un 'barril de pólvora'. Aquella lucha ayudó y dio argumento al gobierno estatal para reivindicar al gobierno federal la transferencia de recursos del PROMORAR, y agilizar su implementación". (Funcionario de la Fundación PROAFA).

El análisis realizado por un líder de la FBFF, respecto a los resultados políticos concretos de la lucha de la favela José Bastos, también asociaba este conflicto a la creación de la Fundación PROAFA:

"como resultado del enfrentamiento con la policía, un vecino quedó paralizado (...) entraron en las casas y rompieron las cosas de dentro, después pasaron el tractor por encima de las casas, tiraron bombas de gas dentro de las casas (...) El conflicto fue importante para la politización del movimiento popular (...) de descubrir nuevos aliados (...) de avanzar hacia el cuestionamiento del problema de la habitación (...) Fue importante para reflexionar sobre el nivel de nuestras fuerzas y el enfrentamiento con el estado (...) pero objetivamente hubo una derrota real (...) no lograron permanecer en la misma área, ni negociar el terreno, ni casas, ni nada y eso permitió al Estado crear la PROAFA". (in: Braga & Barreira, coord., 1991:89/90).

Por otro lado, la especificidad de crear una institución para administrar los recursos del BNH/PROMORAR se debe también al prestigio personal del señor Virgílio Távora, que en aquel momento era uno de los dirigentes del partido en el poder -el PDS- además de disfrutar de una estrecha relación de amistad con el Ministro del Interior señor Mário Andreazza, con el cual tenía intereses políticos convergentes. En esa época, el señor Andreazza aparecía

como uno de los presuntos candidatos a la presidencia de la República y el señor Távora tenía planes de regresar al senado federal. En aquel escenario, el PROMORAR constituía un programa capaz de establecer vínculos con las masas urbanas proletarizadas, generando espacios para consolidar los intereses políticos en las dos esferas de poder (federal y estatal), conforme elucidan, con mucha propiedad, los siguientes testimonios:

"El ministro Mário Andreazza, que en aquella época pretendía ser candidato a la presidencia de la República, sustituyendo al Gral. Figueiredo, supo muy bien escoger al gobernador Virgílio Távora como su interlocutor para construir en el Estado de Ceará una de las bases de su candidatura. De ahí que Ceará haya sido tan prontamente atendido con recursos del PROMORAR". (Funcionario de la Fundación PROAFA).

"Existían muchos recursos para habitación en el gobierno Virgílio Távora. En aquella época el ministro Andreazza era candidato a presidente de la República y las relaciones entre él y el gobierno estatal eran buenas, eran del mismo partido y eso facilitó el incremento de recursos para el Estado de Ceará". (Técnico de la Fundación PROAFA).

*"Es importante subrayar que a través de la PROAFA el gobierno estatal hizo un gran esfuerzo en la búsqueda de soluciones que atendieran de forma global a las necesidades de esa población, partiendo inicialmente de la creación de una institución a quien tocara la responsabilidad directa del programa de **desfavorecimiento** en la zona metropolitana, tomando en cuenta el alcance y complejidad de las acciones que serían desarrolladas".* (Fundación PROAFA, 1980:3).

En el ámbito del estado, la Fundación PROAFA era vista como un superorganismo con status de secretaria especial, distinto a los demás por el volumen de recursos financieros destinados a la vivienda por el gobierno federal, así como por el alto nivel salarial de los funcionarios y empleados en relación a otras instituciones estatales, y aún por la compleja estructura técnico-administrativa instalada con equipos interdisciplinarios. También

se caracterizaba como un "micro-gobierno" para hacer viable la política de "erradicación de la subhabitación".

"La PROAFA fue muy prestigiada, existían en la institución diversos sectores de trabajo: socioeconómico y educacional; de ingeniería y arquitectura y de salud que actuaban en la orientación de los programas específicos desarrollados en las áreas de los conjuntos habitacionales construidos por la PROAFA". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"El caso del Estado de Ceará es realmente ejemplar. Participé de varios encuentros nacionales del PROMORAR, con los técnicos del BNH, y pude constatar que en otros lugares quien ejecutaba ese programa eran las COHABs (...). Aquí fue creada una institución específicamente para ejecutar el PROMORAR (...) En aquella época se decía que la PROAFA era la 'consentida' del gobernador". (Funcionario de la Fundación PROAFA).

Los análisis sobre el contenido del discurso oficial discutido a continuación muestra los límites y las contradicciones de la acción gubernamental en la ejecución del PROMORAR.

1.1. El Contenido del Discurso Oficial

El contenido ideológico del gobierno estatal, en la ejecución del PROMORAR, aparece claramente en los planteamientos de la PROAFA,

"articular esfuerzos y recursos de forma a proporcionar mejores condiciones de vida a la población que vive en habitaciones subnormales (...). Su concepción básica se orienta a la adopción de mecanismos capaces de proporcionar a esa capa de la población los beneficios provenientes del desarrollo industrial urbano, además de proveer elementos al poder público para el establecimiento de medidas que vengán a dar consistencia y eficacia a la nueva política habitacional del gobierno". (Fundación PROAFA, 1980:1).

Además de la actitud de "mea culpa", al referirse a las políticas habitacionales pasadas, (cuyos resultados ya fueron discutidos en el capítulo III), el Estado reconoce y articula el proceso de exclusión social al propio modelo de desarrollo industrial urbano brasileño, llevado a efecto en las últimas décadas. Se alude a la cuestión de la "consistencia" y de la "eficacia" social de la nueva política habitacional, pero a nivel de la política más general, en los Planes Nacionales de Desarrollo (1975-79 y 1979-85), elaborados en la época del surgimiento e implementación del PROMORAR, no se visualiza ninguna articulación con una proposición distributiva del ingreso, ni de reforma urbana, capaz de generar cambios sustantivos y ampliar así la capacidad de consumo de la población respecto a la mercancía-vivienda. En el ámbito del gobierno estatal las políticas definidas a ese nivel son limitadas, incapaces de interferir en la esfera estructural de la sociedad, debido sobre todo a la subordinación y la centralización de poder y de recursos ejercida por el gobierno federal.

En ese sentido, es cierto lo que afirma Bolaffi, es decir, que la habitación tratada aisladamente constituye un "falso problema".

"Así me parece que apuntar lo que existe de falso en los problemas propuestos para el país trasciende la mera desmitificación. Lo que buscamos es mostrar que el sistema sólo podrá resolver algunos de sus verdaderos y reales problemas en la medida en que sea capaz de armarse con voluntad y decisión política para solucionar algunas de las contradicciones básicas". (Bolaffi, 1980:41).

El programa se caracteriza de innovador por estar orientado hacia la población que vive en las favelas, pero se trata de un discurso incapaz de remitir a una práctica de cambios efectivos. Esto se debe a que los problemas de fondo que están más allá de una política de vivienda popular son enmascarados y escapan a los objetivos mencionados a continuación:

"a. Tiene una población-cliente, aquella residente en subhabitaciones, independientemente del nivel de ingreso y situación formal o informal de empleo;

b. Evita la remoción de esta población hacia otras áreas, a fin de que no se interrumpan los vínculos sociales y las relaciones de empleo ya existentes;

c. Promueve la participación de la población en las decisiones acerca del proyecto;

d. Establece las amortizaciones netas del beneficiario de acuerdo al salario mínimo regional, de tal forma que no sobrepase el 10 % de este salario;

e. El valor unitario de los financiamientos deberá satisfacer el nivel de ingreso de la población a ser atendida, restringiéndose, sin embargo, a 300 UPC². (in: CETREDE, 1981b:24).

La proposición de participación como estrategia de desarrollo comunitario se suma a la perspectiva del favelado en calidad de "actor principal de la escena". El discurso oficial, como una forma de mitificación, señala una diferenciación con relación a la matriz del discurso de los gobiernos anteriores. En

² La Unidad Patrón de Consumo fue un valor de referencia creado por el gobierno basado en varios índices de precios. Sobre éste se calculaba el valor de las amortizaciones de la casa propia y de los alquileres.

este sentido, se menciona la cuestión de la participación de la población en dos momentos del proyecto:

1. *"en la favela seleccionada, comprendiendo las etapas de estudio básico, implementación del trabajo social y reubicación de las familias;"*
2. *"en el conjunto habitacional, con la concretización del desarrollo comunitario".* (Fundación PROAFA, 1980:32).

Había en aquel momento (1980) un contingente de población favelada que correspondía, según los datos de la Fundación PROAFA, al 24% del total de la población de la ciudad de Fortaleza. Tomando en cuenta esa situación la Fundación PROAFA define como objetivo:

"atender a la población residente en las áreas de favelas, trabajando en el sentido de proporcionar a esta población los medios que le permitan elevar su nivel de vida a través de la actuación en dos campos básicos, que se caracterizan por la naturaleza de los programas que los integran. El primero, el campo socioeconómico, comprendiendo aquellos que se preocupan con los aspectos materiales de la supervivencia, tales como: habitación, ocupación e ingreso y salud. El segundo, el campo político, comprende programas que representan tentativas de organización de las comunidades como forma de posibilitar una mayor participación de las mismas en las ramas desarrolladas a ellas destinadas". (Fundación PROAFA, 1987:1).

En el campo socioeconómico, la cuestión habitacional constituía el eje básico y convergían hacia ella los recursos financieros del BNH (la mayor parte, cerca del 90%, bajo la forma de préstamo). Sin embargo, se preveía también una amplia programación (educación formal y profesional, salud, deportes, etc), detallada en los planes de acción, que proponían la articulación de otras instituciones sectoriales de la administración estatal y federal.

Hacia el campo político convergían las preocupaciones por el desarrollo comunitario, y la participación de los vecinos era mencionada para enfrentar y permitir la resolución de los problemas existentes. Ese trabajo comunitario debería estar presente en todos los proyectos desarrollados por la Fundación PROAFA, que se *"consolida principalmente, en los grupos de acción comunitaria, apoyo comunitario, asociación de vecinos, consejos comunitarios, grupos de madres, grupos de trabajadores independientes y otros.* (Ibidem:5).

El trabajo de organización comunitaria aparecía en los discursos como uno de los ejes fundamentales del PROMORAR. La actuación de los técnicos y los empleados se daba en dos momentos: primero, en la favela, cuando realizaban un verdadero trabajo de convencimiento y persuasión tratando de que el favelado "aceptase" la solución de la erradicación de la favela propuesta por la Fundación PROAFA; el segundo se desarrollaría después de la construcción de los conjuntos habitacionales. La presencia del estado se concretizaría en esta fase a través de la presencia directa de los funcionarios, técnicos y empleados estatales en los Centros Comunitarios construidos e instalados en cada área, donde se realizarían las diferentes actividades (reuniones, asambleas, cursos, etc).

El esquema de operacionalización del proceso de desarrollo comunitario comprendía la ejecución de cuatro etapas, a saber:

- 1ª etapa de estudios básicos, tenía como objetivo

"recolectar datos e informaciones sobre el área (condiciones físicas, equipamientos urbanos existentes etc.) y sobre las familias residentes en las áreas seleccionadas (datos socioeconómicos)";

- 2a etapa denominada de implementación del trabajo social pretendía *"preparar a los vecinos de la favela para la adhesión al trabajo de desarrollo comunitario y motivarlos a asumir el proceso de remoción de forma consciente y organizada";*

- 3a etapa, llamada de "transferencia de las familias", tenía como objetivo *"organizar las actividades que involucraban la transferencia de las familias hacia el conjunto habitacional";*

- 4a etapa, nombrada de "concretización del trabajo para el desarrollo de la comunidad", presentaba como objetivo la *"continuación del trabajo comunitario desarrollado en la favela, buscando con esto una acción más sistemática y organizada con la población";*

- 5a y última etapa denominada de sistema de control y evaluación, tenía como objetivo *"analizar el desarrollo del programa así como la comparación entre objetivos y resultados (...)"*. (Fundación PROAFA, 1980: 32/33).

En realidad, los equipos comunitarios y las numerosas actividades desarrolladas por iniciativa del gobierno estatal en los conjuntos habitacionales, se mostraban insuficientes desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, según los testimonios de los técnicos y los vecinos. A pesar de esta limitación, conviene señalar que por primera vez el gobierno federal reconoce que la cuestión de la vivienda no se agota en la casa en sí. En este sentido, propone instalar en los conjuntos habitacionales una serie de equipos y servicios urbanos, destinados a esa población de bajo poder adquisitivo.

Vale recalcar que a nivel local el PROMDRAR experimentó, a partir de su tercer año, el mismo desprestigio verificado en el

Ámbito nacional, conforme a lo que fue subrayado en el Capítulo III, inciso 2. Dos órdenes de factores contribuyeron a este hecho: a nivel federal, el desgaste político de la candidatura del ministro Mário Andreazza a la presidencia de la República y el agravamiento de la crisis política y financiera del BNH a partir de 1983, lo que culminó con el cierre de éste y del PROMORAR en noviembre de 1986. A nivel regional, el entonces gobernador del Estado, señor Gonzaga Mota, pocos meses después de su toma de posesión, en marzo de 1983, rompe políticamente con su antecesor, el señor Virgílio Távora, se separa del PDS (partido oficial) e ingresa en el PMDB (partido de oposición). Esta actitud y su apoyo al candidato de la oposición a la presidencia de la República, el señor Tancredo Neves, así como su participación en la campaña **DIRECTAS YA** le hizo ganar un amplio espacio en la prensa local y nacional. Si por un lado este hecho lo acercó a las fuerzas democráticas y populares, por el otro esta postura a nivel del gobierno federal fue interpretada como desconfianza y traición, lo que consecuentemente, influyó también en la reducción del volumen de recursos federales hacia el Estado de Ceará destinados al PROMORAR.

Estos hechos demuestran la vulnerabilidad política de los gobiernos estatales ante un modelo todavía centralizado y autoritario del gobierno federal en el contexto de transición democrática. En este sentido, la importancia de tan propalado programa destinado a un sector de gran significado social - habitación popular- se sucumbe frente a intereses personales y

electorales. El testimonio del técnico, transcrito a continuación, es bastante ilustrativo en el sentido de demarcar las dos coyunturas de ejecución del PROMORAR en Fortaleza.

"Puedo decir que el PROMORAR en Fortaleza vivió dos momentos: el primero, durante el gobierno del Coronel Virgilio Távora, época de 'vacas gordas', cuando el volumen de recursos era muy grande, y el segundo, durante el gobierno Gonzaga Mota, cuando los recursos federales comenzaron a escasear y muchos proyectos no fueron concluidos, por ejemplo el Lagamar. Creo que cuando Gonzaga Mota rompió políticamente con Virgilio Távora, sale del PDS y va hacia el PMDB, los recursos federales son más difíciles de conseguir. Virgilio es un experto en el arte de la política y creo que allí en Brasilia ya no apoyó las demandas de Gonzaga Mota." (Técnico de la Fundación PROAFA).

El desempeño financiero y la pérdida de prioridad del PROMORAR, cuya previsión a mediano y largo plazo era actuar en 37 **favelas** de Fortaleza, son evidentes a partir de los datos de la Fundación PROAFA. Según esta institución, del total de recursos aprobados por el BNH para la ciudad de Fortaleza, el 80% fue invertido en el periodo de 1980 a 1983. (Fundación PROAFA, 1987:34).

Sin duda, el PROMORAR representa una nueva fase del BNH, al reconocer su responsabilidad en la situación de las familias que viven en condiciones subhumanas en las **favelas**. Frente a esto propone varias cuestiones novedosas, entre ellas: la legalización de la tenencia de la tierra y mejoras en las condiciones habitacionales de los **favelados**. Sin embargo, como veremos adelante muchas fueron las limitaciones y los obstáculos para su ejecución. En realidad, el programa proponía un cambio en las condiciones de vivienda a través de la incorporación de la población **favelada** en

el mercado habitacional. Aunque parte del programa fuera subsidiado (bajos intereses, y en algunos casos la no inclusión del valor total del terreno en los cálculos del valor de la vivienda, lo que disminuía el monto de las amortizaciones), el tipo de inserción económica de las familias caracterizadas como de ingresos bajos e inestables generó, en muchos casos, una situación de insolvencia frente al pago de la mercancía-casa.

Según se analizará en el inciso 1.4 de este capítulo, el regreso de muchas familias a la favela mostrará los límites reales de una situación de gran complejidad la cual parece no importar al gobierno reconocer, una vez que esto lo llevaría a un "callejón sin salida".

1.2 Los Conjuntos Habitacionales: distintas realidades

La acción de la Fundación PROAFA, en calidad de promotora de la ejecución del PROMORAR en la ciudad de Fortaleza, se concretiza a través de la construcción de cinco conjuntos habitacionales en el periodo de 1981-1983. En estos conjuntos fueron asentadas 5.626 familias originarias de 20 favelas existentes en Fortaleza.

Conviene inicialmente subrayar los diferentes procedimientos técnicos utilizados para hacer efectivo el proceso de erradicación de favelas. Preliminarmente, se procedió a la definición de las áreas objeto de intervención. La Fundación PROAFA

realizó en 1980 un amplia encuesta, que reveló la existencia de 216 aglomerados de habitaciones subnormales, con 64.381 familias, que totalizaban alrededor de 321.906 personas, lo que correspondía al 24% del total de la población de la ciudad de Fortaleza. (Fundación PROAFA, 1980).

A partir de este universo, la Fundación PROAFA definió una escala de prioridades para el proceso de intervención en aquellas áreas de favela a corto y mediano plazos, utilizando los siguientes criterios:

a) áreas total o parcialmente sujetas a anegamientos, en virtud de la variación del volumen de agua de ríos, arroyos, lagunas, mareas y otros;

b) que presenten depresiones del terreno o características de suelo favorables a anegamientos en el periodo de lluvias;

c) que estén ubicadas en terrenos cuya situación no permita la salida de las aguas acumuladas;

d) estén fijadas en terrenos permeables debido a la altura del manto freático, ocasionando un alto grado de insalubridad" (Fundación PROAFA, 1980:8).

El Cuadro 1 presentado a continuación enlista las favelas cuya situación se encuadra en los criterios enumerados, con sus respectivas puntuaciones, las cuales fueron consideradas por la Fundación PROAFA en la definición de sus prioridades.

CUADRO 1
 FUNDACION PROGRAMA DE ASISTENCIA A LAS FAVELAS
 DE LA ZONA METROPOLITANA DE FORTALEZA
 CLASIFICACION DE LAS FAVELAS PARA FINES DE ATENCION
 DE LA FUNDACION PROAFA
 1980

Clasificación	Favela	Puntuación	Nº Familias
1º	Lagamar	82.2	2.664
2º	Muriçoca Baixa	81.2	276
3º	Canal	75.8	144
4º	Poço da Draga	66.2	239
5º	Carcará	64.2	107
6º	Vila Rolim	64.2	94
7º	Gavião	64.2	75
8º	Açude João Lopes	63.2	75
9º	Ferro da Bala	61.2	325
10º	Alto da Balança	60.2	600
11º	Mata Galinha	60.2	65
12º	São Sebastião	60.2	45
13º	Corrente	59.2	40
14º	Beira Rio	56.2	530
15º	Canteiro	54.2	60
16º	Rampa do Lixo	53.0	33
17º	Riacho Corrente	52.2	44
18º	Muriçoca Alta	51.2	72
19º	Rua Paraíba	49.8	50
20º	Maranguapinho	48.2	72
21º	Beira da Lagoa	36.0	20
22º	Papouco	35.2	2.440
23º	Penha	33.2	500
24º	Copacabana	33.2	44
25º	Veneza	31.2	112
26º	Trilho I	30.8	187
27º	Açude	28.2	300
28º	Brasilit	24.2	30
29º	Buraco da Jia	23.2	33
30º	Entrada da Lua	22.2	1.300
31º	Trilho II	21.8	135
32º	Guabirú	19.2	33
33º	Santa Filomena	18.2	24
34º	Vila do Mosquito	18.2	1.000
35º	Farol	16.0	2.000
36º	Mela-Mela	15.2	2.000
37º	Ilha	12.2	420
TOTAL		-	17.551

Fuente: Fundación Programa de Asistencia a las Favelas de la Zona Metropolitana de Fortaleza (PROAFA), 1980..

A partir de la selección inicial, fueron jerarquizadas y definidas las primeras favelas objeto de la intervención estatal, considerando los siguientes criterios:

- grado de anegación;
- grado de contaminación;
- condiciones de habitabilidad;
- densidad de ocupación del área;
- previsión de proyectos urbanos para el área.

Según los recursos asignados por el PROMORAR para la ciudad de Fortaleza, y considerando el criterio de áreas en condiciones precarias de habitabilidad, la Fundación PROAFA definió como meta para el período 1980-1983 la construcción de 11.000 (once mil) viviendas. Sin embargo, el Cuadro 2 revela que durante los siete años de su existencia, el PROMORAR logró materializar sólo el 51% de las metas previstas para los cuatro primeros años. Fueron así construidas 5.626 nuevas viviendas, que beneficiaron alrededor de 28.130 personas (considerando un promedio de cinco personas por casa).

CUADRO 2

AREAS DE INTERVENCION Y CONJUNTOS HABITACIONALES CONSTITUIDOS
PROMORAR/FUNDACION PROAFA
1980-1983 (1)

NOMBRE DE LA FAVELA	AÑO DE CONCLU SION	TIPO INTER- VENCION	NOMBRE CONJUNTO CONSTRUIDO	NUMERO FAMILIAS BENEFIC.
Km. 10 ; Bambu; Maranhapinho; Muriçoca Alta; Muriçoca Baixa;	1981	Transfe- rencia (2)	Sao Fran- cisco	991
Maceió; Termishell; Olga Barroso (parte); Buraco da Gia (Mucuripe); Morro do Teixeira; Guabiru; Baixa da Santana; Lagoa do Coração (parte).	1981/ 1982	Transfe- rencia	Santa Tere- zinha I y II	1.022
Pirambú (parte) Goibeiras	1983	Transfe- rencia	Planalto das Goibeiras	1013
Lagamar; Ilha; Canal; Travessa do Coração.	1983	Transfe- rencia	Tancredo Neves	2.156
Santa Cecilia	1983	Reurbani- zación	São Vicente de Paula	444
T O T A L	-	-	-	5.626

Fuente: Fundación PROAFA, 1987.

Notas: (1) La construcción de las viviendas fue interrumpida en 1983 y hasta 1989 la presencia de la Fundación PROAFA se dio a través de proyectos comunitarios (profesionalización, deporte, educación formal, etc.) y de "apoyo" a las organizaciones de vecinos.
(2) Todas las transferencias se efectuaron hacia áreas cercanas a las favelas.

Es importante subrayar que no es nuestro propósito detenernos en los aspectos cuantitativos del problema, sino sobre todo en los procesos de gestión de las políticas. Sin embargo, estos datos son reveladores de la poca expresividad cuantitativa del PROMORAR en Fortaleza, razón por la que son presentados. La comparación del número de esas nuevas construcciones con el total de la población favelada existente en la ciudad de Fortaleza (cerca de 358.045 personas en 1985) nos permite decir que solamente alrededor del 7.76% de este universo fue alcanzado por el programa(1980-83), con la construcción de nuevas viviendas.

Los recursos del BNH/PROMORAR estaban destinados a la edificación de las viviendas y de la infraestructura urbana. Los datos del Cuadro 3 revelan que en algunos conjuntos ubicados en áreas de anegamiento (Conjunto Tancredo Neves) y desprovistas de infraestructura (Conjunto Planalto das Goiabeiras) fueron invertidas elevadas sumas de recursos en obras de drenaje, saneamiento y otros servicios básicos inexistentes en aquellas áreas, o sea 44.9% y 43.9% con relación al total de recursos gastados en los citados conjuntos. En el caso del Conjunto Sao Vicente de Paula, su ubicación privilegiada en un barrio de clase media alta y clase alta dio lugar a que se invirtiera un pequeño monto de recursos en infraestructura urbana, considerando la existencia de varios tipos de equipamientos y servicios disponibles. Con relación a los conjuntos Sao Francisco y Santa Terezinha, el bajo porcentaje de recursos invertidos en infraestructura demuestra una actitud de negligencia ante las obras

necesarias. Hasta la fecha de realización de las entrevistas (finés de 1990), muchos de los problemas no habían sido resueltos en los conjuntos Sao Francisco (abastecimiento de agua, saneamiento, seguridad) y Santa Terezinha (derrumbe de una parte de la duna e inexistencia de drenaje de aguas pluviales).

CUADRO 3

P R O M O R A R
 RECURSOS FINANCIEROS (%) INVERTIDOS EN LOS CONJUNTOS
 HABITACIONALES DE LA CIUDAD DE FORTALEZA
 1985

CONJUNTOS HABITACIONALES	% DE LOS RECURSOS APLICADOS	
	VIVIENDA	INFRAESTRUCT.
Sao Francisco	70.2	29.8
Santa Terezinha	62.8	37.2
Lagamar	55.1	44.9
Sao Vicente de Paula	83.3	16.7
Planalto das Goiabeiras	56.1	43.9

Fuente: Banco Nacional de Habitación, Agencia de Fortaleza, octubre de 1985.

Conviene subrayar que la ubicación de los cinco conjuntos del PROMORAR en distintas zonas de la ciudad donde la cantidad y calidad de los equipamientos urbanos y de los servicios ya existentes, así como las características de ocupación de estas zonas atribuían ventajas locacionales diferenciadas, influyó en la valorización de los terrenos y por ende en los precios de mercado, tal y como se observará a continuación:

CONJUNTO

BARRIO

NIVEL DE
VALORIZACION

S.V. de Paula	Aldeota	Alto
Santa Terezinha	Mucuripe	Mediano
Tancredo Neves	Aerolandia	Mediano
Planalto das Goiabeiras	Pirambú	Bajo
Sao Francisco	Antonio Bezerra	Muy Bajo

Es importante señalar que algunas de las **favelas** "erradicadas" a través del PROMORAR no pertenecían al grupo de prioridad definido por los criterios técnicos. La presión reivindicatoria de las comunidades, como por ejemplo lo ocurrido en la **Favela Santa Cecilia**, (que después pasó a llamarse conjunto **Sao Vicente de Paula**), obligó al gobierno a incluirla en el programa. La ubicación de la **Favela Santa Cecilia** en un barrio de clase media alta y clase alta dio oportunidad al gobierno de utilizar este caso y presentarlo como "**vitrina**", para mostrar que no tenía la intención de segregar o alejar a la población **favelada**, sino mantenerla en las mismas áreas.

*"Al comienzo la **favela Santa Cecilia** no estaba incluida en el PROMORAR. Todo empezó cuando un compañero llamado Rafael dirigió una carta a la señora Luiza Távora, mujer del gobernador, solicitando su presencia en la **favela**. Cuando vino doña Luiza y era presidente de la asociación de vecinos, que hacía poco había sido creada. Al ver nuestra situación dijo a los presentes: 'prometo que a través del gobernador Virgilio muy pronto ustedes ya no serán **favelados**.' Y lo que ella dijo así se cumplió". (Vecino del Conjunto, **Sao Vicente de Paula**).*

*"La construcción del conjunto **Sao Vicente de Paula** fue una determinación de Virgilio Távora. El recibió muchas presiones de los propietarios ricos vecinos de aquella área, pues ellos estaban interesados en eliminar aquel 'quiste'; decían que la **favela** era un lugar de rateros, drogadictos y prostitutas. Virgilio no cedió a las presiones, mostró su carácter bondadoso y humano y nadie lo hizo retroceder en su decisión". (Luiza Távora, esposa del exgobernador Virgilio y exfuncionaria de la FUNSECE).*

En los encuentros nacionales y regionales sobre la vivienda popular, la implementación del PROMORAR en el Estado de Ceará era presentada como un modelo. No hay duda de, que aún siendo una experiencia aislada, representó también una conquista de la población **favelada** y del movimiento popular de la ciudad de Fortaleza, que en aquel momento histórico ya había logrado un nivel incipiente de organización, presentando en las luchas un cierto grado de articulación interna así como con varios sectores de la sociedad civil. No obstante, el gobierno -tal como en otros casos- se apropia políticamente de la situación transformándola en "intervenciones con un fuerte tinte paternalista" (Schteingart, 1989), recibiendo a cambio el apoyo político-electoral de la población, además de crear nuevos lazos de dependencia y sumisión. *"Es mejor votar por las personas que doña Luiza indica, así por lo menos pagamos los favores que ella nos hizo".* (Vecino del Conjunto Sao Vicente de Paula).

Los terrenos vecinos aledaños a las áreas de los conjuntos **Santa Terezinha** y **Tancredo Neves** tuvieron una rápida y elevada valorización, a consecuencia de las pesadas inversiones públicas allí realizadas, beneficiando directamente a los propietarios sin que esto implicase cualquier costo para ellos.

"La tierra se valorizó sin que el promotor tuviera que realizar ninguna inversión en capital-dinero, apropiándose así de las rentas diferenciales generadas por la infraestructura de servicios y de equipamientos realizados por el Estado, con la mejoría de acceso a los terrenos y la valorización resultante de los usos urbanos que se producen en las zonas circundantes". (Schteingart, 1989:197).

El área circunvecina al conjunto **Tancredo Neves** también experimentó un rápido proceso de valorización, dado que su ubicación cercana al centro de la ciudad y a la carretera federal BR 116, -en la dirección noreste y sur del país- representaban ventajas que anteriormente estaban neutralizadas debido al tipo de suelo anegadizo, frecuentemente inundado en los periodos de lluvias y de marea (por eso era nombrada **Lagamar**). Así las inversiones públicas (drenaje, saneamiento y vialidad) transformaron rápidamente aquella zona en una área de gran demanda por parte del sector inmobiliario, y sobre todo por parte de las empresas transportadoras, de servicios y otras ramas que ahí se instalaron, además de varios condominios particulares que fueron construidos. Hoy en día el paisaje de esta área es muy distinto al que presentaba cuando se inició la lucha de la población para continuar asentada en esta **favela**.

El conjunto **Santa Terezinha** fue construido en una área con alto potencial de valorización, debido a la topografía del terreno, localizado en un cerro frente al mar, por un lado, mientras que por el otro ofrecía una vista panorámica de parte de la ciudad de Fortaleza. Además se beneficiaba de un clima fresco con permanente circulación de la brisa marítima. De su condición de cerro aislado de su entorno, aquella área se transformó, debido a la introducción de infraestructura urbana a partir de 1981, en una zona residencial, con calles pavimentadas, electricidad, agua potable y servicios de ajuste de la topografía del terreno, posibilitando una plena ocupación del área. El testimonio citado a

continuación ilustra el rápido cambio y el proceso de valorización inmobiliaria del área.

"Vivíamos aquí abajo del cerro y no imaginábamos que existiera tanta tierra arriba. De pronto el gobierno cambió todo, ahora vivir en el conjunto Santa Terezinha es un privilegio. Los ricos están construyendo casas por allá. Muchos vecinos ya vendieron sus casas a propietarios de restaurantes. Los turistas van mucho allá, desde arriba se ve toda la ciudad, es una vista muy bonita" (Habitante de la parte baja del cerro, en el barrio del Mucuripe).

En el caso de la construcción de los conjuntos Sao Francisco y Planalto das Goiabeiras, las inversiones públicas en infraestructura y servicios (electricidad, agua, vialidad, transporte y otros,) no fueron capaces de provocar el mismo proceso de valorización de las áreas circundantes, como en los dos ejemplos citados anteriormente. Esto se debió a que estaban ubicados en la zona oeste de la ciudad, donde se concentra una gran parte de las plantas industriales de Fortaleza y una parte significativa de la población proletaria. Tales características constituyen un fuerte factor de segregación urbana. Además de lo anterior, la calidad de la infraestructura allí construida es precaria y deficiente comparada con la de los otros conjuntos.

Es importante señalar que en el caso del conjunto Sao Francisco los problemas de agua potable, drenaje y saneamiento no han sido resueltos totalmente, a pesar de que han transcurrido ya cerca de 10 años. Debido a estas y otras razones, las casas del conjunto Sao Francisco tienen un precio mucho más bajo que aquellas de los demás conjuntos del PROMORAR.

"Mucha gente vive aquí insatisfecha. Los técnicos del servicio social prometieron que aquí sería un cielo, que íbamos a tener

agua suficiente y energía eléctrica en las casas, que iba a acabar el lodo. Sólo tenemos la energía (...)" (Vecino de la parte baja del conjunto Sao Francisco).

"Mira, vivo aquí hace más de dos años y nunca ha salido una gota de agua de la toma. Tengo un pequeño negocio en mi propia casa y esto posibilitó que yo construyera un pequeño pozo. Las familias que viven en las calles Carangeijo, dos Trabalhadores e a Ilha de Baixo van a buscar agua a la parte baja del conjunto. El padre de familia tiene que madrugar para conseguir agua, poniendo en riesgo su vida pues allá viven muchos marginales. Por otro lado, la gente de abajo tiene agua pero vive en el lodo, no existe drenaje ni saneamiento. Es la parte del conjunto cercana al río Maranguapinho. En la época de lluvias da vergüenza y hasta asco; porque los excrementos invaden las casas y en la noche los insectos no nos dejan dormir. Abajo el problema es de suciedad, las casas están entre el lodo y arriba es la falta del agua" (Director de la Asociación de Vecinos del Conjunto Sao Francisco).

"Algunas partes del Conjunto Sao Francisco siguen como si fuera una favela. Los materiales utilizados son de pésima calidad, las obras realizadas sin control generaron desde el inicio serios problemas que hasta el momento no han sido resueltos. El servicio de drenaje no funciona, hay que volver a hacerlo, el agua solamente llega a la parte baja; para que llegue arriba se necesitaría instalar bombas propulsoras y esto es muy caro y exige mantenimiento. Esta situación ocurrió en parte porque la dirección de la asociación era muy pasiva, la actual es más agresiva. Ahora puede que el gobierno presente alguna solución". (Empleado de la Fundación PROAFA).

El conjunto Planalto das Goiabeiras fue el último construido con recursos del PROMORAR. Hasta 1972, el terreno funcionaba como basurero a cielo abierto. En 1983, bajo el gobierno de Gonzaga Mota, dieron inicio las obras del conjunto con el objetivo de transferir a las familias que vivían en favelas cercanas (en casuchas de paja a la orilla del mar, en la parte más elevada de las dunas que estaban amenazadas por las mareas altas):

"Cuando la marea era alta abría huecos grandes al pie de las dunas y las casas quedaban prácticamente colgadas en el aire. Muchas casas estaban deterioradas y parcialmente destruidas". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"En realidad nosotros vivíamos en precarias condiciones y arriesgando la vida permanentemente. Aún así, al principio nadie quería salir". (Vecino del Conjunto Planalto das Goiabeiras).

Quando llegaron las primeras familias al conjunto sólo existía agua entubada; los demás servicios (electrificación, escuela, guardería, puesto policial y otros) fueron conquistados con presiones y luchas de los vecinos.

"Hasta 1986 existió el llamado grupo de los líderes. A partir de esa fecha, resolvimos crear una entidad legalizada, o sea la Asociación de Vecinos, pues así tendríamos más fuerza para reivindicar los equipamientos comunitarios." (Director de la Asociación Vecinal del Conjunto Planalto das Goiabeiras).

Cabe señalar que las distintas configuraciones delineadas en los cinco conjuntos están relacionadas por un lado con las características del área (mayor o menor grado de segregación); por otro lado, el nivel de organización y la capacidad de presión de los vecinos han influido en las condiciones de vida, así como en el grado de valorización de las áreas de estos conjuntos residenciales.

1.3 La Dinámica del Proceso de Erradicación de las Favelas

Como ya se dijo anteriormente, el gobierno estatal utilizó diversos instrumentos de propaganda para formar, en la opinión pública y sobre todo entre los favelados, una imagen positiva del PROMORAR, presentándolo como algo novedoso en relación a las políticas habitacionales anteriores dirigidas a las familias de bajos ingresos. Sin embargo, es posible identificar procesos

múltiples y diferentes, que penetran en lo cotidiano donde están ubicados los diferentes actores sociales.

1.3.1 Las múltiples expectativas frente al cambio

El carácter impactante del programa, argumentado por los técnicos, residía en no trasladar las familias a lugares lejanos, sino urbanizar las favelas y/o transferirlas hacia áreas cercanas a los lugares donde vivían. La posición oficial de entusiasmo y de certeza del éxito del Programa no dejaba espacio a la crítica. La creación de una nueva instancia gubernamental para ejecutar el programa, con elevados presupuestos y el pago de mejores salarios a los técnicos respecto a los demás funcionarios estatales, mucho contribuyó al estado de optimismo.

Los testimonios de los funcionarios y técnicos (presentados más adelante) pertenecientes a los diferentes niveles técnico-administrativos de la PROAFA, revelan la interiorización de los componentes ideológicos del discurso gubernamental, cuyo eje era la consigna "erradicación de la subhabitación":

"La actuación de la PROAFA en relación a la vivienda popular no tuvo precedente. El gobernador, coronel Virgílio Távora, consiguió muchos recursos del Ministerio del Interior, a través del BNH/PROMORAR". (Funcionario de la Fundación PROAFA).

"La forma de actuación de la PROAFA produjo un cambio de 180 grados. Antes, la acción de la Fundación del Servicio Social de Fortaleza (FSSF), se realizaba transfiriendo las familias y las casas de las favelas hacia lugares retirados en la periferia de la ciudad; con la PROAFA la favela es

erradicada y las familias transferidas hacia un conjunto habitacional, lo que caracteriza otra situación de habitación". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"La propuesta del PROMORAR simbolizó en aquel momento histórico una posición avanzada. Nosotros creíamos que la población favelada iba a aceptar pronto el programa. Las condiciones de trabajo para los técnicos eran óptimas, las diversas actividades multidisciplinares estaban bien articuladas. Además los niveles de salario eran un elemento de motivación. El señor Virgilio Távora intentó por todas las formas hacer de este programa el símbolo de su gobierno. En aquel entonces sólo veíamos este aspecto del programa (...) Después de un tiempo fue posible identificar muchas fallas, no teníamos en aquella época, [todavía seguía la dictadura militar] una visión crítica (...). (Funcionario de la Fundación PROAFA).

El "idealismo" de los técnicos los alejó, sobre todo en un primer momento, de la realidad que al poco tiempo puso de relieve las múltiples dificultades que permearon el trabajo cotidiano dirigido al convencimiento de las comunidades frente a las proposición de cambio. Hay por parte de los técnicos una clara asimilación de la matriz discursiva de los gobernantes que veían solamente la cuestión inmediata y aparente a partir de una perspectiva lineal. Así, los técnicos casi nunca fueron capaces de ver y comprender las múltiples incertidumbres que cruzaron la trayectoria de las familias frente a los "cambios" propuestos, los cuales no siempre estaban presentes en el horizonte de las familias residentes en las favelas a ser erradicadas. La posición de los técnicos aparece claramente en sus testimonios:

"En el inicio tuvimos muchas dificultades. Los favelados del barrio de Mucuripe que vivían en la cumbre de las dunas y en el lodo no querían salir de allá y vivir en otro lugar como gente. En las reuniones hablábamos de todo lo que iba a mejorar para ellos, relacionado con la higiene, la salud,

además de que la nueva vivienda era confortable, con agua entubada y energía eléctrica. La gente favelada es así muy floja". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"El trabajo en el área del Lagamar, fue de los más duros de todos. Las familias que fueron trasladadas a los conjuntos Sao Francisco y Planalto das Golabeiras aceptaron con menos resistencia la proposición de la PROAFA. Los técnicos explicaban el proyecto para que la comunidad pudiera conocerlo. Las reuniones eran realizadas con grupos de cada una de las manzanas. Se discutía con toda la comunidad y con los líderes (...) Entonces fue creada una gran dinámica de trabajo en el área del Lagamar, que nos sorprendió por su carácter de resistencia y conflicto. Nuestra expectativa era que la aceptación fuera buena pues creíamos que la gente que estaba viviendo en condiciones tan precarias iba a aceptar bien el proyecto, sin ninguna discusión. Allí estaba presente el trabajo político de concientización y organización desarrollado por la Iglesia Católica a través de las CEBs, y por el grupo de la entonces diputada estatal María Luiza Fontenele, que en esa época era del PMDB, y que tenía influencia en algunos líderes. Todo eso generó dificultades adicionales al comienzo del proyecto. La población presentó muchas proposiciones y algunas fueron hasta atendidas". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"El inicio de los trabajos fue muy difícil, los favelados no aceptaron el programa. Sobre todo en la área del Lagamar fuimos muy hostilizados, había mucha oposición (...)". (Funcionario de la Fundación PROAFA).

La convicción de los técnicos en cuanto a los objetivos del programa y el trabajo de convencimiento realizado entre la población favelada no siempre fueron capaces de provocar una actitud de aceptación general de la proposición de reubicarla hacia los conjuntos habitacionales. Los niveles de aceptación eran muy distintos en los diferentes sectores de la misma favela y entre ellas. Tal hecho estaba relacionado con el nivel de organización existente en las favelas, y con la actuación política de los diversos segmentos (partidos políticos, Iglesia Católica, asociaciones profesionales etc.).

En general la reacción de la población fue inicialmente de desconfianza. Sin embargo los discursos de los vecinos hacen revivir procesos combinados de rechazo, incertidumbre y aceptación.

"Al principio no tenía ganas de salir del Lagamar hacia el nuevo conjunto. Nací y crecí en el Lagamar, conocía bien a los vecinos, ya estaba acostumbrado. En la época de lluvias, la situación no era buena, pues el agua invadía las casas, el río subía y el terreno quedaba con lodo, pero pronto pasaba." (Vecino del Conjunto Tancredo Neves).

"Teníamos muchas dudas. Los técnicos sólo decían, que íbamos a vivir mejor; que las casas eran de ladrillo, con agua y electricidad. Que iban a construir escuela, puesto de salud y los transportes pasarían cerca. Yo y muchos otros no aceptábamos el cambio (...) Nos daba miedo que nos engañaran (...) y también el valor de las amortizaciones, pues allá donde vivíamos, en Mucuripe, no pagábamos nada por la casita en la favela y con la transferencia teníamos que pagar las amortizaciones. Los técnicos decían que sería muy poco, pero no decían exactamente cuanto. Esto generaba mucho temor sobre todo por nuestra situación financiera. Casi ningún padre de familia tenía empleo fijo, además, la mayoría de las mujeres no ganaba dinero. Éramos muy pobres (...)" (Vecino del Conjunto Santa Terezinha).

"Yo y muchos compañeros de Pirambú no teníamos ningún interés en cambiar de área. En las reuniones los técnicos hablaban y no nos motivaban ni convencían. Queríamos que el gobierno nos dejara allá, lo que necesitábamos era otro tipo de ayuda: que el gobierno mandara construir una barda de piedras para detener el avance del mar para que las aguas no entraran en nuestras casas; necesitábamos que abrieran calles y las pavimentaran; necesitábamos transporte y escuela para los niños. Eso nos dejaría felices. Después vimos que no quedaba otra alternativa, el cambio era una imposición del gobierno, puesto que al salir nuestras casitas serían destruidas (...)" (Director de la Asociación vecinal del Conjunto Planalto das Goiabeiras).

Las declaraciones de los vecinos sobre el traslado de las familias y el proyecto del gobierno casi siempre contenían restricciones y cuestionamientos, aunque tales reacciones no siempre

se expresaban en una acción constestataria y colectiva de alcance político.

En la época de la implementación de PROMORAR todavía seguía el régimen dictatorial y la organización barrial existente en Fortaleza aún no se explayaba en los diferentes espacios urbanos; asimismo el proceso de articulación interbarrial estaba empezando. Todo esto impidió un balance de fuerzas capaz de redefinir en forma unitaria, desde el punto de vista político, el proyecto gubernamental de erradicación de las favelas.

La construcción de los conjuntos habitacionales por el gobierno, en distintos períodos de tiempo, y la utilización de diferentes estrategias de control y sumisión de los vecinos fueron elementos que dificultaron una toma de posición en bloque por parte de las comunidades faveladas, así como la generación de una actitud crítica y colectiva, conformando un consenso mínimo respecto a los intereses de la población ante el plan institucional. De este modo, fue imposible canalizar políticamente las insatisfacciones y los aspectos conflictivos existentes, de modo a expresar acciones políticas impactantes. La organización barrial no disponía en aquel momento de condiciones capaces de propiciar la conjugación de las diversas comunidades faveladas incluidas en el PROMORAR, y poder elaborar un plan alternativo, contrapuesto al del gobierno.

Las protestas y manifestaciones en contra se restringieron a los espacios de cada favela. En algunas áreas estas reacciones no llegaron siquiera a expresarse colectivamente. El

caso del Lagamar es especial, ya que en esta zona el nivel de concientización y de organización se distinguía de los demás, y contaba desde hace algunos años con la actuación más efectiva de fuerzas políticas progresistas y de sectores de izquierda. Eso permitió el establecimiento de lazos de solidaridad a través de articulaciones políticas a nivel local y más general con otros segmentos sociales organizados. Esa diferencia se concretizó de modo ejemplar en la posición asumida por cerca de 4.000 familias, que no aceptaron participar en el PROMORAR.

La posición de los vecinos que vivían en la parte alta del Lagamar era de no aceptar la transferencia hacia el nuevo conjunto porque:

"aquí vivimos hace más de 30 años (...) Construimos aquí nuestras casas, con mucha dificultad y sacrificio (...) Aquí no pagamos nada y allá íbamos a pagar no sé cuanto durante más de 25 años". (Vecino del Lagamar).

El proceso de movilización y lucha era continuo y contaba con el apoyo de parlamentarios del PMDB, de la Iglesia Católica, la FBFF, la JLCF y de otros segmentos de la sociedad civil.

El 15 de septiembre de 1983, cerca de 500 vecinos más decenas de personas que apoyaban la lucha participaron de una marcha, en la que divulgaron al conjunto de la población, la lucha por la permanencia en el Lagamar. La marcha se dirigió hacia el Palacio de Gobierno con el objetivo de obtener una respuesta

satisfactoria frente al pleito. El material de convocación y divulgación de este acto público destacaba el siguiente enunciado:

*"No entregue su casa. No deje que la PROAFA destruya con los pies lo que hicimos con las manos.
Vamos al Palacio de Gobierno en Marcha para:
LUCHAR PARA NO SALIR DE LA FAVELA.
Luchar por: agua, drenaje, pavimentación, transporte,
escuela y puesto de salud."*

Otras manifestaciones de conflictos fueron llevadas a cabo también a través de dos ocupaciones de las casas del Conjunto **Tancredo Neves**, que todavía estaban en fase de construcción. La primera ocurrió el 13 de febrero de 1983, cuando fuertes lluvias inundaron las casas del **Lagamar** y algunas familias decidieron ocupar las casas inconclusas del conjunto. La segunda ocupación fue el 26 de febrero del mismo año cuando familias de otras áreas de la ciudad participaron en este suceso. Tales hechos, además de significar protestas en contra del retraso de la terminación de las casas, tenían como objetivo denunciar las limitaciones de la política de vivienda popular. Estos acontecimientos contaron con una red de apoyo de sectores organizados de la sociedad civil y de los partidos políticos, lo que posibilitó una amplia divulgación del conflicto, a través de los medios de comunicación. Esto llevó al gobierno a acelerar la conclusión de las casas del conjunto **Tancredo Neves** y las familias no inscritas en el **PROMORAR** para habitar esas viviendas fueron transferidas al área de **Jangurussu**, y las casas fueron construidas urgentemente, con recursos aportados por el gobierno estatal.

Así, la trayectoria de resistencia de una parte de las

familias del área del **Lagamar** generó dos niveles de acción. Uno se expresó a través de la acción judicial en contra de la remoción, encaminada al poder público con el objetivo de permanecer en el territorio, ya que muchas familias vivían en aquel lugar desde hacía más de 30 años. La otra fue el desencadenamiento de la lucha por la urbanización del área comprendiendo el drenaje del río, saneamiento, dotación de equipamientos y servicios urbanos hasta entonces inexistentes.

Las diferencias existentes en las áreas de actuación del **PROMORAR**, pueden ser ejemplificadas con los testimonios de los vecinos:

"El PROMORAR engañó a muchos de aquí del Lagamar. Muchos se habían ilusionado. Nuestro grupo se puso en contra del proyecto y fuimos hasta las últimas consecuencias. No nos parecía correcta la actitud del gobierno de querer transferir a las familias, pues vivimos aquí hace muchas décadas, construimos a lo largo de ese tiempo nuestras casas y fuimos terraplenando el terreno para que el río no invadiera las casas. Muchas casas eran de ladrillo, construidas con el fruto de nuestro trabajo. El gobierno quiso manifestar con eso una acción de 'bondad'. Al sacarnos de aquí, nuestras casas serían destruidas y no recibiríamos nada de indemnización, además exigieron que pagáramos la nueva vivienda durante 25 o hasta 30 años. Además de quitarnos la casa antigua, el gobierno exigía el pago de la que iba a construir en el conjunto habitacional. La proposición del gobierno era muy contradictoria: primero quería transferir a las familias a las nuevas casas del conjunto y solamente después se firmaría el contrato de préstamo del financiamiento, sin que el valor total del inmueble y de las amortizaciones nos fuesen presentados el día de la firma, esto se informaría después".
(Director de la Asociación Vecinal del Lagamar).

"Al inicio yo y muchas otras personas no aceptamos la proposición del gobierno. Pero, como en cualquier parte del mundo, los pobres no tienen opinión, entonces fuimos obligados a aceptarla. Muchos se arrepintieron y algunos ya se fueron de aquí porque sus ingresos no permitían pagar las amortizaciones de las casas". (Vecino-líder del Conjunto Sao Francisco).

"Cuando las señoras del servicio social aparecieron por aquí hablaban de la transferencia hacia las nuevas casas. Yo me quedé muy nervioso, ni siquiera lograba dormir por las noches. Yo y muchos otros no queríamos salir de nuestras casas, pues aunque simples, eran nuestras, por las otras tendríamos que pagar y no sabíamos cuál era el valor por cuánto tiempo. Yo dejé todo en las manos de Dios (...)". (Vecino del Conjunto Planalto das Goiabeiras).

Sólo en 1985, cuando los conjuntos habitacionales estaban concluidos, surge un espacio donde la política desarrollada por el PROMORAR/Fundación PROAFA fue ampliamente criticado. Este espacio, marcado por la realización de un seminario organizado por la Fundación PROAFA, a donde la FBFF, como representante de un significativo segmento del movimiento barrial, fue invitada a que en conjunto realizase una evaluación del PROMORAR.

Este mismo espacio, protagonizado por el estado, posibilitó la expresión de muchas críticas que hasta entonces eran puntuales y dispersas. En general, las críticas se relacionaban con la precaria calidad de las viviendas, las constantes y elevadas amortizaciones frente a la capacidad de pago de los beneficiarios, así como el excesivo control ejercido sobre las organizaciones barriales. En este momento la posición de apertura de los técnicos ante las críticas y sugerencias encontraba límites concretos pues muchas decisiones estaban centralizadas en el BNH.

No obstante, fue imposible en aquel momento que los segmentos de la organización barrial desarrollasen una acción en bloque contra los proyectos del PROMORAR. Por parte del gobierno, no había ningún interés en hacer viable cualquier intento de articulación entre los vecinos de los distintos proyectos, y aunado

a esto las diferencias de naturaleza político-ideológica entre las entidades congregativas de las asociaciones barriales impidieron una toma de una posición unitaria y crítica alternativa al proyecto gubernamental.

Se vivía en aquella coyuntura una situación en la que la lucha por el poder en el seno del movimiento popular era realizada en distintas formas, tratando de obtener la hegemonía del movimiento popular barrial en la ciudad de Fortaleza. Así, cualquier postura asumida por las entidades que articulaban a las organizaciones vecinales (FBFF y JLCJ) podría asumir riesgos políticos, ya que la proposición de la Fundación PROAFA era por demás engañosa y contradictoria. Por una parte era novedosa al integrar a los **favelados** a una política federal de vivienda y al proponer la erradicación de la **favela** sin alejar a las familias de sus lugares anteriores de residencia. Por otra parte, exigía que, los vecinos efectuaran las amortizaciones del préstamo de las casas construidas en los conjuntos, cuyos pagos en la mayoría de los casos, eran muy elevados, o sea incompatibles con la situación impuesta por el nivel de pobreza.

La percepción de cada vecino presentaba muchas diferencias. Algunos tenían una postura más crítica, pero la gran mayoría, aunque insatisfecha, no lograba avanzar en el proceso de reflexión en dirección a una posición colectiva.

"A todos nos interesaba dejar de ser favelados pero no todos percibían el carácter engañoso del proyecto de la PROAFA. En el conjunto ya no serían favelados, pero el peligro de expulsión iba a continuar, bajo otro ropaje". (Líder de la CEB Lagamar).

"Todos querían dejar de ser favelados pero no de la forma impuesta por la PROAFA (...)". (Vecino del Conjunto Planalto das Goiabeiras)".

"Creo que ahora vamos a vivir como gente. Por fin el gobierno está de nuestro lado". (Vecino del Lagamar).

"Con la construcción de los conjuntos el gobierno trató de controlar la vida de los exfavelados y muchos fueron engañados. Nosotros no creemos que ningún gobierno burgués venga a resolver los problemas del pueblo". (Director de JLCF/UCGF).

En aquel periodo la FBFF y la JLGF asumían posiciones políticas bastante polarizadas. La FBFF no presentaba una actitud firme y de independencia con relación al Estado, sobre todo en el periodo del gobierno Gonzaga Mota, cuando fue criticada por negociar demasiado con el poder estatal, lo que en determinados momentos llegó a quitarle su carácter de fuerza de oposición. Por otro lado, la JLCF no aceptaba ningún diálogo con el gobierno.

"El gobierno supo utilizar muy bien la falta de unidad en el seno del movimiento popular. Cada uno de los segmentos estaba preocupado con su propia piel. No tuvimos capacidad para formular un plan unitario de urbanización de favelas y contraponerlo al proyecto del gobierno, para intentar un diálogo por encima de cosas concretas y consistentes y así presentar una unidad mínima, más allá de nuestras diferencias a nivel político e ideológico". (Director de la FBFF).

"No creíamos en aquel gobierno y así no tenía caso sentarnos a negociar con él, pues estaríamos reconociendo un gobierno que no demostraba tener compromiso con los sectores populares (...). No creíamos en el proyecto del gobierno implementado en el área del Lagamar. A través del PROMORAR el gobierno estaba preocupado por manipular aún más a la gente pobre que no ve lo que hay por detrás. Nosotros teníamos que construir con nuestras propias manos las soluciones, pues estos gobiernos burgueses no se preocupan de los pobres". (Director de la JLCF/UCGF).

Las distintas formas de percepción política respecto al gobierno, así como las diferentes posiciones de la izquierda y de los sectores progresistas que tenían penetración en las organizaciones barriales, impidieron en aquel momento político una tentativa de diálogo a partir de una proposición concreta y capaz de dar contenido a la consigna: "Urbanización de las Favelas". Este fue uno de los elementos que imposibilitaron una actitud que pudiera dar una dirección política a las insatisfacciones e inconformidades, muchas veces individuales, constituyendo así lo que Agnes Heller llamó de "necesidades conscientes".

1.3.2 La Concepción de Participación: Diferentes Imágenes

El trabajo político desarrollado por los técnicos y los empleados de la Fundación PROAFA, antes y después de la construcción de los conjuntos habitacionales, se basaba en la sistemática del proceso de "desarrollo de comunidad" implementado a través de una "metodología participativa".

En los documentos e informes elaborados por técnicos de la Fundación PROAFA es frecuente la utilización del concepto "participación de la comunidad" en su matriz discursiva con el objetivo de:

"despertar en la población una conciencia crítica sobre su condición de vida, llevándola al cambio de mentalidad (...) Ofreciendo a la población favelada la posibilidad de participación consciente en el proceso de mejora de la vivienda". (Fundación PROAFA, 1980:32).

Las declaraciones de los funcionarios, técnicos, empleados, los residentes y otros sujetos de la sociedad civil constituyen un rico material analítico, a partir del cual es posible advertir contenidos ideológicos del concepto de participación. En el análisis, será construido el escenario donde los diferentes sujetos interactúan en la práctica, construyendo así lo cotidiano en lo cual la acción institucional ha creado, en algunos momentos, espacios en los que las fuerzas sociales de diferentes formas y por diversos caminos han generado acciones individuales y colectivas, ora fragmentarias, ora con un cierto nivel de articulación.

En los proyectos del PROMORAR el gobierno reconoce, aunque no lo diga, la cotidianeidad de los sectores populares como espacios de lucha donde la dominación y la resistencia se entrecruzan en un movimiento dialéctico. En el contexto de apertura democrática, los tecnócratas del BNH fueron capaces de percibir que la realidad social escapaba a su control. Ante la emergencia de los movimientos sociales el gobierno toma la determinación institucional de redimensionar su práctica para no "perder el tren de la historia".

"Al contrario de lo que se dice comunmente, esa disposición no constituye el anticipo de una crisis inminente. Ella surge con retraso frente al reconocimiento generalizado del hecho de que la sociedad se ha organizado al margen de pautas previstas para contenerla. No se trataba por lo tanto de abrir las compuertas antes que las aguas presionaran. Las presas quedaron vacías, mientras los arroyos y ríos corrían fuera de los cauces originales. De una forma tal vez inédita en la historia brasileña, la centralización extrema del poder tanto económico como político provocó un descontrol de tal magnitud que no se

explicaría, ni por la incompetencia, ni por la fragilidad de sus detentores". (Brant, 1980:25).

Así pues el intento de introducir en el PROMORAR una "metodología participativa" a partir de la concepción del desarrollo comunitario, constituye una forma encubierta de control de la población frente a los cambios de reanimación de la sociedad civil. El concepto de participación propuesto por el Estado se reducía a la constitución de un canal por medio del cual los técnicos establecían con los vecinos una relación limitada a informes sobre el programa, buscando generar un espacio de "adhesión y/o participación tutelada".

"A través de sus técnicos, la Fundación PROAFA llevaba el proyecto para que la comunidad lo conociera. Reuníamos a los favelados y 'traducíamos' el proyecto para que todos lo comprendieran (...) Discutíamos también con los líderes (...)". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"Frente a la resistencia de la población, la Fundación PROAFA resolvió actuar de otras maneras en la comunidad, desarrollando algunos servicios tales como: cursos de profesionalización, guarderías etc. Y por este camino fuimos organizando a los vecinos y ellos pasaron a confiar en la acción de la PROAFA. Esto facilitó un poco la aceptación del proyectos sobre todo en algunos grupos más dóciles (...) Fue muy difícil el trabajo comunitario en el Lagamar (...) incluso llegamos a cambiar algunas cosas del proyecto original, aceptando sugerencias de un cura vinculado a la CEB, que realizaba un trabajo en aquella área". (Técnico de la Fundación PROAFA).

El contenido discursivo de los técnicos pone en evidencia que el concepto de participación era mera retórica. Los proyectos presentados en las reuniones con los favelados ya estaban listos y los cambios posibles, cuando realizados, fueron mínimos y eran presentados como una concesión con el objetivo de controlar las acciones de resistencia por parte de los vecinos así como para

neutralizar los conflictos. En este sentido, las cuestiones substantivas que subyacían al proyecto de erradicación de las favelas no fueron objeto de una discusión con los vecinos. Como señala Habermas:

"la política abandona el ámbito de la esfera de la interacción y de la racionalidad comunicativa para deslizarse hacia el de la acción instrumental. Los contenidos práctico-políticos quedan limitados". (in: González & Quesada, coord., 1988:73).

El gobierno supo utilizar una demanda fundamental de los favelados -la vivienda propia- para imponer, a partir de una racionalidad burocrática, mecanismos de control social. Así el "poder invisible" del Estado enmascaraba las características edificantes de su práctica donde la falta de transparencia del poder y de sus agentes eliminaba toda y cualquier posibilidad de generar un espacio de decisión democrática, a través de la participación ciudadana.

El testimonio presentado a continuación establece con bastante precisión los límites del proceso participativo pregonado por la Fundación PROAFA.

"Para nosotros, líderes del movimiento popular, fue muy difícil en aquel momento político realizar una discusión con los técnicos de la PROAFA. El 'platillo ya estaba listo' y además los intentos realizados creaban muchas incertidumbres, pues ante las críticas hechas a los proyectos los técnicos nos amenazaban con no ejecutarlos en aquellas áreas, decían que eran muchas las comunidades que deseaban tener casas propias y en condiciones dignas". (Director de la FBFF).

Durante la ejecución del PROMORAR, la Fundación PROAFA buscó en varias formas concretizar su "proyecto participativo" que en realidad consolidaba el intento de interferir en el emergente

movimiento social urbano, controlando y/o imponiendo un patrón organizativo bajo la tutela del Estado. La presencia de la Fundación PROAFA se consolidaba durante el proceso de construcción de las casas, "preparando" a las familias para el proceso de erradicación de la subvivienda. Sin embargo, el trabajo social pasaba a tener un nuevo carácter con la construcción e instalación del Centro Comunitario en los conjuntos, el cual simbolizaba la presencia de la Fundación PROAFA. En el Centro se desarrollaba una serie de actividades socioeconómicas, educativas y culturales: cursos de corte y confección, manicure, carpintería, fiestas cívicas, folclore, deportes etc. La acción institucional del trabajo social era realizada a través del personal ubicado en tres niveles jerárquicos definidos y articulados mediante una práctica planeada:

- los técnicos del sector de planeación, cuyo contacto en el área era más intenso sobre todo al inicio del proceso;
- los técnicos de área, responsables del seguimiento cotidiano tanto en la fase de construcción del conjunto, como después, en la programación de actividades centralizadas en el Centro Comunitario;
- los agentes sociales eran los propios vecinos contratados por la Fundación PROAFA, que al transformarse en empleados del gobierno constituían un eslabón importante entre la comunidad y el gobierno.

Los técnicos de la Fundación PROAFA ubicados en los dos primeros niveles jerárquicos tenían nivel universitario, y en general con formación en trabajo social. Los agentes sociales eran contratados sin que el nivel de escolaridad fuera una exigencia. La mayoría de ellos no había concluido la secundaria. A través de las entrevistas y de los documentos, no quedaron claros los

critérios utilizados por la Fundación PROAFA en el proceso de selección de los vecinos de las favelas que fueron contratados.

Así, fue establecida una red de relaciones institucionales generando estrechos vínculos con la comunidad produciendo muchos despliegues, que imprimían avances y retrocesos al proceso participativo pregonado por el gobierno.

La actuación de los técnicos, conllevó el control ideológico de los individuos y de las entidades de vecinos ya existentes o en proceso de organización, con el objetivo de negar toda y cualquier perspectiva de autonomía e independencia en relación al Estado. Esto queda de manifiesto en los testimonios presentados a continuación:

"Fue muy difícil nuestro proceso de organización. Empezamos sin experiencia. Al comienzo sentimos la presencia muy frecuente de un técnico del gobierno en las reuniones, además de que el primer presidente de nuestra asociación de vecinos era una empleada de la PROAFA. Ella fue contratada antes de la conclusión del conjunto. Durante cuatro años nuestra asociación no avanzaba debido a las dificultades generadas por las relaciones establecidas con los técnicos en nuestra estructura organizativa y con los propios vecinos. Aquellos ejercían mucha vigilancia. (Empleado de la Fundación PROAFA y vecino).

"Antes que el gobierno construyera las casas del conjunto ya existía un Centro Comunitario. Fue entonces cuando la PROAFA empezó sus actividades. La idea fue surgiendo de los mismos técnicos, que entonces nos presentaron una manera de organizarnos. En aquella época no existía ninguna organización en el conjunto Santa Cecilia, no existía ningún estatuto. Antes de la conclusión del conjunto Sao Vicente de Paula, es decir todavía en la favela, fue creada la asociación y constituida la primera dirección con la orientación y el apoyo de los técnicos de la PROAFA (...). En la época del gobierno del coronel Virgilio Távora yo fui contratado como empleado de la PROAFA, empecé como vigilante del Centro Comunitario y ahora soy portero. Fui Presidente de la asociación de vecinos

luego inmediatamente después de construido el conjunto y ahora estoy otra vez en el mismo cargo". (Dirigente Asociación Vecinal Conjunto Sao Vicente de Paula).

"Cuando el gobierno contrató vecinos como empleados estaba viendo más allá. La contratación de los agentes sociales tenía como objetivo crear la ilusión de que éstos serían nuestros representantes ante el gobierno. En la época del PROMORAR ya existía una organización de vecinos aquí, pero el gobierno nos ignoró. El supuesto representante era por un lado presionado a seguir las orientaciones impuestas por la PROAFA. La gente necesitaba de dinero para sobrevivir y en algunos casos al aceptar el empleo por dinero, negaba su condición de miembro de la comunidad. Algunos pasaron a identificarse totalmente con el Estado, pero otros se quedaron en una encruzijada, aquellos que tenían una mayor claridad política. Asimismo poco se ha podido hacer porque 'una sola golondrina no hace verano'". (Vecino del Conjunto Tancredo Neves).

"En noviembre de 1983 dirigí la ocupación de las casas del conjunto Tancredo Neves. Fue el momento más difícil de mi vida política. Como empleado, yo no podía permitir que la gente permaneciera en el área inundada. Hubo mucha lluvia y el agua invadió las casas. Entonces movilicé a los compañeros para la ocupación de las casas, aunque casi todas se encontraban con la construcción inconclusa. Este hecho ocurrió al final del gobierno de Virgílio Távora. En el siguiente gobierno, del señor Gonzaga Mota, fui forzado a optar por la asociación de vecinos y así perdí el empleo. Cuando era empleado, no me comunicaban muchas cosas porque eran confidenciales y tenían que yo informara a la comunidad. Hasta hoy participo de la asociación del conjunto". (Vecino, Conjunto Tancredo Neves).

Los testimonios presentan distintos niveles de comprensión de la práctica de la Fundación PROAFA al intentar imprimir una lógica participativa, que conllevó mecanismos, no siempre claros pero reales, de control de las formas asociativas desarrolladas en los conjuntos, para poder penetrar, a través de "líderes confiables", en la dinámica del movimiento social urbano en Fortaleza, tratando de neutralizar sus acciones que estaban en proceso de estructuración a nivel general (interbarrios). De ahí

estimulaba y actuaba, a veces directamente, en la creación de las organizaciones populares, incluso en algunos casos, imponiendo nombres de vecinos que deberían formar la dirección. Ese nivel de interferencia del estado contradice la puesta en marcha de un real proceso participativo que pregonaba el discurso oficial, cuando hacía referencia a la conscientización de los vecinos.

Muchos de los líderes tenían clara la falacia del discurso participativo. Los "nuevos" mecanismos utilizados por el estado, que expresaban su carácter autoritario, asociados a las debilidades organizativas del movimiento social urbano en la ciudad de Fortaleza, imposibilitaron el desarrollo de una conciencia crítica en la mayoría de los participantes, de modo a establecer una correlación de fuerzas capaz de proponer un proyecto basado en relaciones democráticas.

"En realidad, todos queremos dejar la condición de favelado, pero no a través de un proyecto así que aparece de "arriba hacia abajo". Los técnicos del servicio social debían antes conocer nuestra opinión y discutir en las reuniones, considerando las sugerencias de todos los favelados que iban a participar de los proyectos del PROMORAR. Sólo así podrían conocer y familiarizarse con la situación real de los favelados. Es a partir de ahí que debería ser elaborado el proyecto de erradicación de la favela". (Líder de la FBFF y vecino de la favela Lagamar).

"Somos pobres pero tenemos muchas ideas. Muchos son albañiles, electricistas, mecánicos. Sabemos cuántos miles de ladrillos, cuanto de cemento y de arena es necesario para construir las casas del mismo tamaño que las construidas por las empresas. Además si hubiéramos participado de todas las fases de la construcción, la calidad de las casas sería otra porque sabemos la cantidad de cemento que se necesita para que la casa no caiga, como ya sucedió con algunas, y otras presentan grandes cuarteaduras". (Vecino del Conjunto Tancredo Neves).

Vale la pena comentar que este tipo de discusión no interesaba al gobierno, o sea, la reducción del costo de la construcción de las casas, pues esta tarea estaba a cargo de las empresas constructoras y por lo tanto no tenía caso desarrollar un amplio proceso de discusión, en la medida en que todas las etapas y los procedimientos del programa fueron previamente definidos por los gobiernos federal y estatal. Hay que hacer mención también a la elevada tasa de ganancia de las empresas de la construcción civil, involucradas en la dinámica del programa (construcción de casas e infraestructura urbana). Así, no existía espacio para un proyecto realmente participativo. Participación para el gobierno no significaba, de este modo, la posibilidad de interferir en las decisiones.

Con el pasar del tiempo los fracasos del PROMORAR se hicieron fuertemente evidentes. Seguramente, la participación efectiva y democrática de los favelados y de sus organizaciones así como de otros sectores de la sociedad civil hubiera reducido muchos de los problemas que ocurrieron y los todavía existentes. Esta posición crítica sólo tardamente fue incorporada a las reflexiones de los técnicos que, a través de un mayor acercamiento a los sectores populares, fueron capaces de avanzar en esta dirección.

"Realmente, durante la ejecución del PROMORAR no fue posible advertir las numerosas limitaciones que el programa presentaba. Ahora la realidad de los hechos y una posición más cercana al movimiento popular han enseñado muchas cosas. Al principio de la década de los 70 el Estado, con su faceta autoritaria, influyó en nuestro comportamiento y no fuimos capaces de escuchar y comprender los anhelos e intereses populares". (Técnico de la Fundación PROAFA).

"El PROMORAR fue un proyecto novedoso del BNH, o sea, construir viviendas para los favelados, es decir, para los marginados, aquellos cuyo mundo gira alrededor de la informalidad. Pero por otro lado los que están en la informalidad jamás podrían amortizar el préstamo de un proyecto en donde los costos de las casas se elevaron porque la empresa capitalista al participar activamente de todas las obras incorpora sus tasas de ganancias". (Exdirigente de la FBFF).

De este modo, los límites de la propuesta "participativa" pregonada por la Fundación PROAFA fueron un elemento que posibilitó el avance de la faceta clientelista del PROMORAR en la ciudad de Fortaleza, conforme analizaremos en el inciso siguiente.

1.3.3 El Matiz Clientelista del Programa

Aún considerando el papel preponderante del gobierno federal en las determinaciones del PROMORAR, algunas especificidades del poder estatal influyeron en la dinámica al nivel local, tal y como ya fue referido y sobre lo cual profundizaremos en este apartado.

Los militares, directa e indirectamente a lo largo del período de la dictadura ejercían una gran influencia sobre el poder local. El Estado de Ceará es conocido como la "tierra de los coroneles"³ porque durante 16 años tres coroneles se alternaron el

³ Los señores Virgílio Távora, Adauto Bezerra y Cesar Cals de Oliveira, coroneles retirados del ejército, pertenecían al partido en el poder (PDS), y ejercieron un amplio control sobre la política estatal. Los tres se alternaron en la jefatura del gobierno estatal a lo largo de 12 años, en un período donde el cargo de gobernador era decidido de forma indirecta por la Asamblea Legislativa. El señor Távora fue gobernador por dos veces (1962-66 y 1979-83). En el último año, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones

poder ejecutivo estatal compartiendo, con familiares y amigos de "confianza", otras instancias del poder estatal. Ellos representaban un cuadro político con características tradicionales y conservadoras. Los programas gubernamentales desarrollados por ellos estaban marcados por el clientelismo, **empreguismo**⁴ y el asistencialismo.

*"Las instituciones públicas son muchas veces creadas como gancho de empleo, poco obedecen a criterios racionales de división del trabajo. La reproducción de atribuciones semejantes en diferentes instituciones públicas es prueba del **empreguismo** como reforzamiento del caciquismo local (...). Las obras asistenciales realizadas con mayor expresión en 1980, en el gobierno Virgílio Távora, pretendían crear una población cautiva, objeto de realización de los famosos programas sociales. La señora Luíza Távora, exprimera dama, fue el ejemplo más significativo de esa forma de asistencialismo". (Barreira, 1987:46/47).*

El rescate del poder local es importante pues resalta las especificidades, muchas veces no rescatadas en estudios generales a nivel nacional. A este respecto, pone de relieve procesos políticos que siguen trayectorias territoriales distintas en las relaciones sociales existentes en la dinámica del espacio urbano. (in: Colomb & Duhau, coord., 1989).

directas después del golpe militar, el señor Távora apoyó a Gonzaga Mota, quien fue elegido gobernador por el período 1983-87. Algunos meses después, Gonzaga Mota rompe con Virgílio Távora, deja el PDS y se afilia al PMDB, en aquella época partido de oposición.

⁴ **Empreguismo**: expresión utilizada en el vocabulario político brasileño para referirse a las prácticas de políticos tradicionales de "ofrecer" empleos públicos a cambio de favores prestados. De ahí se acostumbra decir que las instituciones públicas funcionan como "ganchos de empleo" para los apadrinados (familiares, amigos) de los políticos, o sea; inflan el aparato buracrático a cambio de favores.

El discurso técnico de los planificadores urbanos se basa en una racionalidad tecnocrática; no obstante, subyace en las prácticas gobiernistas una red de influencia política donde los sectores dominantes se apropian políticamente de los programas sociales con el objetivo de ejercer un control sobre la población, inviabilizar y/o poner obstáculos al avance de las fuerzas populares, así como las posibilidades de alternancia en el poder, con otros partidos políticos.

El PROMORAR despuntó en el inicio de la transición democrática, con amplias posibilidades de penetrar en las masas miserables de las favelas y así desarrollar y/o ampliar una relación marcadamente clientelista, encubierta por el discurso basado en el desarrollo comunitario.

En el inicio de los años 80, no obstante el propagado proceso de apertura, persistía todavía el predominio del patrón autoritario, y eso aparece muy claro en el testimonio de un técnico de la Fundación PROAFA, cuando dice:

"el control político sobre la actuación de los técnicos era grande; alguien que tenía una estrecha vinculación con la primera dama asumió la dirección de la institución [PROAFA] para acompañar el trabajo y denunciar cuando la posición del técnico no coincidiera con los intereses del poder vigente (...) La persecución era realizada sobre todo tomando en cuenta la vinculación partidista (...) Los técnicos comprometidos con los partidos de oposición eran vistos con desconfianza y no tenían ninguna oportunidad". (in: Braga & Barreira, coord., 1990:88/89).

Es imposible dejar de subrayar la importancia que tuvieron el gobernador Virgílio Távora y su esposa señora Luiza Távora, durante la primera fase de ejecución del PROMORAR (1979-

1983). Iban personalmente a los lugares donde se ejecutaban los proyectos, visitaban a la población, es decir, supieron apropiarse de los aspectos novedosos del programa según el cual, los vecinos pasarían de la condición de favelados a la de propietarios de una casa en un conjunto habitacional. Sin embargo, este proceso fue trabajado a través de mecanismos de naturaleza ideológica, de manera que en muchos de los favelados quedó impreso un sentimiento de gratitud y dependencia debido a la forma por la cual tuvieron acceso a la vivienda.

En este sentido, la señora Luiza Távora, que en esa época era presidente de la Fundación de los Servicios Sociales del Estado de Ceará (FUNSESCE), desempeñó a través de distintas estrategias de matiz clientelista un importante papel como interlocutora del partido oficial ante las familias faveladas durante la ejecución del PROMORAR.

Representantes del partido oficial consideraban a los favelados como pobres y miserables; la pobreza era vista bajo una perspectiva individual y generada por la inercia de los individuos frente a la realidad social. La siguiente cita expresa el concepto que la exprimera dama tenía sobre los favelados.

"Conozco muy bien a esta gente. Son indiferentes ante su situación de pobreza. Viven en casuchas de cartón y zinc, que muchas veces están en medio del lodo, y no se preocupan con esta situación. A veces no tienen siquiera qué comer, entonces salen a las calles a pedir limosna. Es una gente ignorante, que se acostumbró a la pobreza. Viven en unas favelas horribles, pero ya se acostumbraron a eso. Varias veces les he dicho que en las nuevas casas construidas por el gobierno van a vivir como la gente". (Exprimera dama del Estado de Ceará).

Esta concepción de la pobreza, como inercia o flojera, constituye uno de los "discursos institucionalizados" utilizado por los que se juzgan competentes y que desde arriba pretenden imponer un "saber" a los de abajo, los "pobres e ignorantes". Este y otros discursos semejantes, fundados en la racionalidad burocrática pretenden convertirse en un mensaje que busca universalizarse, además de ocultar la génesis de las diferencias sociales y de los conflictos que se han venido expresando históricamente en las diferentes coyunturas socio-políticas.

En los conjuntos habitacionales construidos por la Fundación PROAFA bajo el gobierno de Virgílio Távora, la señora Távora mantuvo una presencia permanente al lado de los técnicos. Desarrolló una estrecha relación con los vecinos y supo utilizar su carisma personal⁵ para infundir sentimientos de gratitud por los "beneficios prestados", por realizar la construcción de las casas. Además, en los periodos electorales se apropió de varios mecanismos para reafirmar entre la población el sentido de gratitud y de sumisión respecto al voto.

"Doña Luiza mantenía un vínculo muy fuerte con los vecinos (...) Cuando iba al conjunto, la propia asociación de vecinos divulgaba su visita. En esta época hubo muchas rifas de bicicletas y otros regalos, sobre todo cuando se acercaban las elecciones. En las elecciones de 1982, supo utilizar sus cualidades carismáticas y pedía el apoyo de la comunidad para votar en favor de su candidato al gobierno del Estado de Ceará, Luiz Gonzaga Mota y para Diputado Federal, por su hijo Carlos Virgílio". (Vecino/líder del Conjunto Tancredo Neves).

⁵ Entre algunas familias faveladas, la señora Távora era llamada "madre Luiza", "madre de los pobres" "santa Luiza del Lagamar".

La sumisión de los vecinos ante la autoridad hace resaltar todo el contenido de dominación que marcarba las relaciones sociales, negando las posibilidades de autonomía frente al gobierno. En este sentido, Foucault señala que no considera la dominación no como:

"una dominación global de uno sobre otros, o de un grupo sobre otro, sino las múltiples formas de dominación que pueden ejercer en la sociedad. Por lo tanto, no es el rey en su posición central, sino los súbditos en sus relaciones recíprocas: no es la soberanía en su edificio único, sino las múltiples sujeciones que existen y funcionan en el interior del cuerpo social. (Foucault, 1985:181).

Así, al ejercer su poder de influencia sobre los vecinos, la exprimera dama lo hacia en consonancia con otros mecanismos ideológicos que estaban implícitos en la ejecución del PROMORAR. En aquella ocasión el nivel de organización barrial y de conciencia política no permitieron a los "súbditos" contrarrestar los sagaces mecanismos de sumisión.

La situación de exclusión social y política constituye el eje en torno al cual se fundamenta y se amplía el proceso de alienación. Al construir las casas, la acción estatal utiliza simbólicamente estos bienes para negar, paradójicamente, todo intento de ejercicio de la ciudadanía como un derecho elemental del individuo.

En casi todos los conjuntos, la señora Távora desarrolló una relación que en algunos casos fue complementaria y reforzó las acciones de los técnicos; en otros, ésta fue ambigua y contradictoria frente a las determinaciones del PROMORAR. La

construcción de las casas a través de la PROAFA fue realizada con recursos del BNH bajo la forma de préstamos, los cuales deberían ser pagados por los "beneficiarios" por medio de amortizaciones en un periodo de 25 a 30 años. No obstante, su fuerte presencia y carisma fueron utilizados de tal manera que se llegó a desvirtuar ante la población el carácter mercantil de la vivienda y de la venta que de hecho se estaba realizando, aunque en algunos casos una parte del costo del terreno hubiera sido subsidiada.

Sin embargo, las formas tradicionales de poder y de control que emergen de la estructura política se mueven en dirección contraria al concepto de desarrollo participativo y de una urbanización moderna y planeada, como propalaba el PROMORAR.

Las familias del Conjunto Sao Francisco, el primero a ser construido, fueron objeto de fuerte manipulación clientelista, con el intento de legitimar el poder y la estructura política vigente. Las promesas hechas contrariaban algunos de los procedimientos del programa. La señora Távora les decía a algunos vecinos que las casas iban a ser donadas a las familias por su esposo, el gobernador Virgilio Távora, tratando de parecer en el universo simbólico de los favelados como "la madre de los pobres," tal y cual muchos se refieren a ella. Los testimonios ilustran estas cuestiones, y demuestran los problemas generados por las obligaciones que el gobierno federal imponía a los vecinos con relación al pago de las amortizaciones del préstamo concedido para la vivienda:

"Doña Luiza es muy querida por una gran parte de los vecinos. Desde antes de la construcción de los conjuntos, ella ya

visitaba las favelas. Conozco muchos de aquí que no pagan la amortización de la casa y dicen que no pagan porque fue un regalo de doña Luiza y de su esposo. Ella fue a la Favela da Muriquoca, donde la gente tenía sus casuchas pobres, pero eran de ellos, y les dijo: 'Escuchen, las casas que se están construyendo en el conjunto son de ustedes. Allá ustedes van a vivir como la gente'. La verdad es que hasta ahora el gobierno no hizo nada contra los vecinos deudores del Conjunto Sao Francisco'. (Director de la Asociación Vecinal del Conjunto Sao Francisco).

"No he pagado la casa porque este no fue el trato con doña Luiza, además no tenemos condiciones financieras para pagar la amortización. Si quieren echarnos en la calle tendrán que restituirnos la casa donde vivíamos anteriormente. Estábamos allá y ellos nos trajeron para acá. Somos pobres allá y aquí". (Vecino del Conjunto Sao Francisco).

"La COHAB manda al conjunto los carnets de amortizaciones para que todos paguemos. Conozco muchos vecinos que no han pagado. Yo y otras personas que compramos las casas ya de terceros estamos pagando. Hay gente aquí que recibió la casa gratuitamente. Ellos dicen así 'no voy a pagar esta

casa porque doña Luiza ya la pagó, ella me la regaló'". (Director de la Asociación de Vecinos del Conjunto Sao Francisco).

En el Conjunto Sao Vicente de Paula, el discurso clientelista penetró en lo cotidiano de muchos vecinos a través de otros caminos. La ubicación geográfica de esta favela, en un área de alta valorización inmobiliaria, permitió la articulación de un discurso donde el gobierno llegó a confrontarse con los ricos de la zona, para garantizar la permanencia de los favelados en la misma área.

"Aunque sufriera muchas presiones de los ricos que vivían cerca de la favela, quienes querían que los pobres fueran llevados a otro lugar, Virgilio supo ser fiel a aquella gente que vivía en la favela y que tenía sus empleos cerca de allí. Hay mucha gente que critica a Virgilio, pero no saben de todas estas cosas que él hizo por la gente desasistida". (Exprimera dama del Estado de Ceará).

Muchos vecinos desarrollaron este sentimiento de gratitud, aunque la comunidad haya reivindicado su permanencia en la misma área llevando a cabo varias movilizaciones y exigiendo la realización de proyectos de urbanización y de mejoría de las viviendas. La fuerte presencia y el personalismo exacerbado desarrollado por la señora Távora repercutió de forma a negar, en muchas declaraciones, la importancia de la lucha realizada por los vecinos como elemento que contribuyó a que se concretizaran sus conquistas. *"Hoy todavía estamos aquí porque doña Luiza hizo todo, junto con su esposo, para que nosotros no fuésemos desalojados y transferidos"*. (Vecino del Conjunto Sao Vicente de Paula).

Si por un lado las embestidas clientelistas desarrolladas por el gobierno fueron introducidas en el imaginario de muchos vecinos de los conjuntos construidos, tampoco se puede generalizar, como lo vimos en las referencias que hicimos anteriormente. Muchos de los líderes-vecinos y/o aquellos participantes del movimiento popular a nivel general (interbarrios), a partir de la acción gubernamental desarrollaron un razonamiento crítico, profundizando así el proceso de toma de conciencia:

" Al inicio muchos creíamos que la acción de la PRODAFA iba a atender una reivindicación histórica del movimiento popular, o sea la vivienda. Sin embargo, con el pasar del tiempo nos fuimos dando cuenta del carácter engañoso del proyecto. Primero, al sacar a los vecinos de la favela; los que se iban tenían que pagar las amortizaciones de la casa durante 25 o hasta 30 años. Ellos vivían en la favela porque no tenían ingresos suficientes para pagar una renta. Por otro lado, el programa tenía como objetivo someter políticamente a los vecinos a las determinaciones de los técnicos y de los políticos. Querían transformar a los vecinos en títeres del gobierno. Con el pasar del tiempo la oía de participación fue siendo desmitificada". (Exdirigente de la FBFF).

A partir de 1983, el PROMORAR construyó solamente el conjunto Planalto das Goiabeiras, y la acción del nuevo gobierno (1983-87) fue poco significativa sobre todo en lo que respecta a la vivienda popular. Pocas inversiones fueron realizadas, a comparación del gobierno anterior, y la primera dama de este periodo no dio continuidad a los trabajos sociales con el mismo matiz clientelista que marcó la práctica de su antecesora, en los conjuntos del PROMORAR. Tanto los técnicos como los vecinos percibieron de la siguiente manera el cambio del gobierno:

"En la época del gobernador Virgílio, la situación era otra. Además de las casas que construyó, doña Luiza siempre realizaba sorteos entre los vecinos. Después, todo se paralizó. No conocí a la esposa del gobernador Gonzaga Mota, si vino aquí al conjunto, yo no la vi".
(Vecino del Conjunto Sao Francisco).

"En realidad hubo muchos cambios con el nuevo gobierno. El señor Gonzaga Mota no consiguió ningún recurso del gobierno federal para los programas de vivienda popular. Aplicó solamente lo que ya estaba aprobado desde el gobierno de Virgílio Távora. El gobierno federal cerró las puertas después que Gonzaga Mota rompió políticamente con el partido oficial". (Técnico de la Fundación PROAFA).

Las cuestiones aquí señaladas demuestran que las diferentes acciones realizadas por el gobierno estatal, en consonancia con las orientaciones nacionales, tenían como objetivo desarrollar nuevos mecanismos administrativos y políticos a través de los cuales pudieran encontrar su fuente de legitimación y de estabilidad en los sectores de la población urbana. Así, el Estado pasa a disponer de un sistema de creencias legitimadoras, o sea, procedimientos institucionalizados para organizar símbolos buscando la formación del consenso.

De esta manera, la acción del PROMORAR generó en la población distintas respuestas, individuales o colectivas, fragmentarias o articuladas, las cuales fueron conformando una cotidianeidad donde la sumisión, los conflictos y las protestas se presentaban en un amplio espacio contradictorio.

1.4 La Dinámica Social Imponiendo Otra Lógica

Transcurridos entre siete y nueve años desde la construcción, los conjuntos habitacionales han sufrido cambios con respecto a las características físicas de las viviendas y la composición socioeconómica de los residentes. Además, en el transcurso del tiempo, surgió un "cinturón de favelas" alrededor de casi todos ellos. En esta parte, analizaremos los cambios introducidos con la respuesta de la población a este programa oficial de vivienda popular.

A través de la simple observación, es posible identificar que gran parte de las casas han sido modificadas físicamente. Algunas fueron ampliadas en sentido vertical, en otros casos transformaron dos casas en una. El observador menos alerta podría atribuir estos cambios a una movilidad social ascendente de las familias residentes. Sin embargo, las alteraciones de naturaleza física responden generalmente a un fenómeno muy común y en cierta forma significativo en los diferentes conjuntos, aunque con distintas magnitudes. Estos cambios resultaron del fenómeno

conocido entre los vecinos de los conjuntos como "venta de la llave", que consistió en el traspaso de la vivienda a otra familia que, generalmente, tiene un nivel de ingresos más elevado. Esto ocurre, en la mayoría de los casos, fuera de los marcos institucionales.

"Por lo general, las casas de dos pisos, con protección de hierro, piso de mosaico y terraza fueron transferidas a familias con poder adquisitivo más elevado (...) En muchas ya se ve garaje para coche. Estos cambios son más significativos en los conjuntos Santa Terezinha, Tancredo Neves y Sao Vicente de Paula, aunque esta situación se da también en los demás". (Exdirigente de la FBFF).

Es en los conjuntos Santa Terezinha, Tancredo Neves y Sao Vicente de Paula donde han ocurrido con mayor intensidad las reformas en la arquitectura original de las casas. El hecho de estar ubicados en una zona de alta valorización inmobiliaria atrajo a las familias de clase media. En el conjunto Santa Terezinha, además de la descaracterización de las casas-habitación, muchas de ellas fueron reformadas y adaptadas como restaurantes de comidas típicas (pescados y mariscos), principalmente en una de las áreas del cerro que ofrece una bella vista panorámica de la ciudad.

En el conjunto Tancredo Neves, aparte de los cambios de ampliación y mejora de muchas casas residenciales, varias de ellas fueron transformadas en pequeños locales comerciales y de servicios diversos, lo que contribuyó a una profunda modificación del diseño arquitectónico original del conjunto.

En el conjunto Sao Vicente de Paula, las modificaciones se han hecho principalmente en las fachadas, una vez que la limitación del tamaño de los lotes dificulta la ampliación de la casa al nivel horizontal.

En la actualidad los conjuntos presentan una marcada heterogeneidad respecto a las características socioeconómicas de la población residente y a los distintos usos de las edificaciones (restaurantes, talleres, pequeñas tiendas, etc.).

Son varias las explicaciones acerca del fenómeno "venta de la llave". Algunos lo ven y lo analizan desde la perspectiva del sector dominante, sin mostrar la menor preocupación por ir hasta el fondo del asunto, en el sentido de rescatar y profundizar las numerosas determinaciones que configuran el proceso del traspaso de la casa hacia otra familia, o sea la "venta de la llave". Lo que les importa es reforzar la imagen del favelado como persona floja, conforme con la situación de pobreza y miseria, y que no progresa porque no quiere o porque no trabaja para ello.

"La gente pobre es así, no tiene raíz en ningún lado. Hoy está aquí, mañana allá. Muchos de los que fueron a los conjuntos 'vendieron las llaves', traspasaron la casa y regresaron a las favelas. 'Vendieron las llaves' por cualquier dinero, algunos a cambio de un aparato de sonido descompuesto. Esa gente parece que se acostumbró con el lodo y la basura. Es muy difícil trabajar con esa gente. El gobierno construye obras para ellos y ellos mismos las rechazan". (Exprimera dama del Estado de Ceará y funcionaria de la FUNSECE).

En esta cita, es posible darse cuenta de la forma superficial con que se analiza la cuestión, sin ubicarla en el contexto social de miseria absoluta en el cual vive la mayoría de

esta población. En aquella afirmación no hay lugar para ninguna crítica al programa de vivienda popular. Es como si el gobierno fuera el "dueño de la verdad" y los vecinos son los que cometieran errores, ya que no aprovechan las oportunidades que les son "regaladas". A este respecto, Foucault trata con mucha propiedad la relación que existe entre el poder y los "discursos de la verdad" al afirmar que en cualquier sociedad:

"existen relaciones múltiples de poder que atraviesan, caracterizan y constituyen el cuerpo social y que estas relaciones no pueden disociarse, establecerse ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación y un funcionamiento del discurso. No hay posibilidad de ejercicio del poder sin una cierta economía de los discursos de la verdad que han funcionado dentro y a partir de esta doble exigencia." (Foucault, 1985:178/179).

Los aportes conclusivos del "Encontro de Representantes da Direção de Urbanização do BNH (Agencia de Fortaleza), realizado en octubre de 1985, presentaron críticas al PROMORAR, relativas a la excesiva centralización del BNH en la esfera federal, comprometiendo o limitando la realización de sus objetivos sociales.

"[Los objetivos] no fueron logrados en su totalidad, pues muchos de los compradores se deshacen de sus casas y regresan a las favelas de origen. En el inicio todos pagan las amortizaciones, pero después del primer reajuste de las parcelas pasa a ser muy alto el número de insolventes, debido a que sus ingresos no acompañan las correcciones aplicadas en las amortizaciones del préstamo de la casa". (BNH, 1985:4).

Desde hace tiempo tal hecho ya era conocido por los diferentes segmentos de la sociedad civil, habiendo incluso sido presentado en reuniones y congresos cuyo espacio aprovechaban los

movimientos sociales urbanos para concretar las críticas al BNH/PROMORAR. Lo significativo es que a partir de 1985 ya no fue posible encubrir los fracasos del BNH/PROMORAR y de la propia Fundación PROAFA. Desde mediados de los años 80, técnicos de la esta institución aceptaban las críticas de los vecinos y de los líderes respecto al programa, lo que señala una posición de apertura, distinta a la anterior.

"La 'venta de la llave' por los vecinos de los conjuntos nos revelaba numerosos errores que en la época no fueron vistos. Ahora, ante al proceso frecuente y creciente de la 'venta de llave', tomamos conciencia de que la población favelada no tenía condiciones de participar en el programa, dado que el valor de las amortizaciones estaba más allá de la capacidad económica de la mayoría de las familias. La 'venta de la llave' nos ha enseñado que fallamos cuando intentamos llenar de agua una presa cuya pared no soportaba el peso del agua y lo que sucedió fue la apertura de cuarteaduras por donde salía el agua". (Empleado de la Fundación PROAFA).

La metáfora utilizado por el empleado del gobierno revela la conciencia de un problema que ha ocurrido en los diferentes conjuntos habitacionales del PROMORAR, aunque con intensidad variable. La 'venta de la llave' es el detonador que pone de relieve los límites del programa.

Los datos presentados en el Cuadro 4 demuestran que, además de que la mayoría de las familias inicialmente (1980-82) presentaban ingresos mensuales de hasta 2 salarios mínimos, con el pasar del tiempo, o sea entre los años 84-85, se observó que hubo un descenso muy acentuado en el nivel de los ingresos. El cambio presentado en los dos tiempos históricamente referidos significa una mayor concentración de familias en los dos primeros niveles de

ingreso (hasta 0.5 y entre 0.5 y 1.0 salario mínimo) y señala una caída del poder adquisitivo de esta población. Además de este aspecto, hay que considerar que en 1985 hubo un incremento real de las amortizaciones debido al aumento de los intereses (de 1% al 2%), además de otras tasas. Ante esta situación el gobierno, a través del Decreto nº 1.358/74, estableció beneficios fiscales que reducían el porcentaje de aumento de corrección en las amortizaciones, mediante la prórroga del plazo de pago de las mismas (variable, según el total del saldo insoluto). En realidad, estas medidas adoptadas por el gobierno no fueron capaces de contrarrestar la caída del valor real de los ingresos y contener así el proceso creciente de transferencia de las casas frente a la crisis de supervivencia por la que pasaba la mayoría de las familias.

CUADRO 4
DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR RANGO DE INGRESO FAMILIAR
CONJUNTOS HABITACIONALES CONSTRUIDOS POR EL PROMORAR
FORTALEZA-1985

RANGO DE INGRESO EN S.M.	S.FRANCO		S.TEREZ.		P.GOIABE.		S.V.PAULA		T.NEVES	
	1(*)	2(**)	1	2	1	2	1	2	1	2
Hasta 0.5	8.2	23.9	5.0	39.7	16.0	18.0	2.9	14.0	5.4	41.0
0.5 - 1.0	34.1	34.2	14.0	37.8	37.0	46.3	8.5	34.5	19.1	29.0
1.0 - 2.0	34.0	30.1	31.0	17.6	31.5	30.0	38.7	32.2	39.4	25.0
2.0 - 3.0	9.1	8.1	30.0	3.4	11.0	5.0	36.9	12.4	13.7	5.0
>/	3.0	14.6	3.7	20.0	1.5	4.5	0.7	13.0	6.9	22.4
%Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco Nacional de Habitación, Agencia de Fortaleza, 1985.

Nota: (*) 1=marzo 80; (**) 2=septiembre 85.

Algunas encuestas realizadas por la Fundación PROAFA revelaron varios casos de familias que dividieron la casa con otras familias, o el lote para construcción de otra vivienda, con el objetivo de garantizar la supervivencia y también para evitar o posponer la transferencia del inmueble y el regreso a la favela.

Los datos consignados en el Cuadro 4, si por un lado constituyen una importante referencia al nivel de ingresos, por otro lado son limitados debido al constante proceso de cambio de los vecinos, del cual la Fundación PROAFA ha perdido el control. Así, tales estadísticas revelan fundamentalmente la situación de familias que viven en una "situación legal", o sea, aquellas que tienen registro oficial referente a su dirección. Los casos de traspasos "ilegales", sin previa autorización oficial de la institución responsable, no están contemplados en los datos, anteriormente referidos, sobre los ingresos. Aunque no se disponga de datos oficiales y cuantitativos, el gobierno reconoce que en muchos conjuntos gran parte de las casas fueron readquiridas en trámites informales por familias con ingresos de entre 3 y 10 salarios mínimos.

"Nosotros no tenemos datos cuantitativos, pero sabemos que la población original ha sido poco a poco sustituida. Hoy algunos conjuntos tienen la fisonomía de clase media. Yo creo que esto ha contribuido también al crecimiento de las favelas".
(Técnico de la Fundación PROAFA).

Desde la perspectiva de los vecinos o de exvecinos de los conjuntos del PROMORAR, los argumentos más frecuentes para explicar

la cuestión de la "venta de la llave" son los siguientes:

- la imposibilidad de realizar los pagos de la amortización del préstamo, del consumo de agua y de energía eléctrica;

- el temor frente a los sucesivos aumentos de la amortización del préstamo y junto con eso los bajos ingresos y la incertidumbre de los mismos;

- el control que la Fundación PROAFA ejerce sobre los vecinos, dificultando y/o impidiendo, en muchos casos, el traspaso de la casa al imponer exigencias con relación al reajuste del saldo insoluto, lo que implica un aumento del valor de las amortizaciones y los requerimientos de que el nuevo comprador esté ubicado en un rango de renta determinado originalmente por el PROMORAR.

Este último razonamiento es una paradoja, ya que una parte de los vecinos que han realizado la "venta de la llave" lo hace generalmente debido a una total incapacidad de pago de las amortizaciones del préstamo establecido en el primer contrato. En estos casos, según los testigos, la "venta de la llave" es una estrategia de supervivencia mediata o inmediata y el regreso de las familias a la favela es considerado como la única alternativa frente a las necesidades.

"Me quedé dos años aquí en el Conjunto Sao Francisco. Estuve seis meses sin poder pagar las amortizaciones por eso fue mejor para mí 'vender la llave'. Estaba desempleado y el dinero que mi esposa ganaba lavando ropa no alcanzaba siquiera para comer. Entonces, con la 'venta de la llave', el dinero que recibí me permitió comprar una casita aquí en la favela Baixa do Milagre, y comer por un par de meses. Además, aquí no pagamos nada de renta ni tampoco tasas de agua y energía, pues aquí no existen estos servicios".

(Vecino de una área de ocupación cercana al Conjunto Sao Francisco).

"Estas casas no fueron construidas para gente como nosotros. Antes vivíamos en la favela no por voluntad propia sino por necesidad. El gobierno nos trajo para acá. Yo todavía sigo aquí pero muchos ya regresaron a la favela. Algunos se fueron porque no estaban en condición de realizar el pago de las amortizaciones. Otros, por miedo a no soportar los aumentos frecuentes en las amortizaciones y otros gastos como agua,

energía, transporte, etc. Por eso, antes que el gobierno los desalojara judicialmente, vendieron las casas a otras familias y con parte del dinero construyeron sus casitas en un lugar cerca de la playa, en un terreno invadido. Con el dinero que sobraba, compraron de comer. Un conocido mío vendió la casa para poder comprar medicinas a su hijo que estaba muy enfermo. Otros vendieron la casa y regresaron al campo pues allá tienen familia (...). Yo sigo aquí, no sé hasta cuando voy a aguantar, pues el costo de la vida sube mucho más que los ingresos que conseguimos. Si el gobierno conociera mejor nuestras condiciones no nos hubiera traído para acá. Este proyecto está más allá de nuestras posibilidades". (Vecino/líder del Conjunto Santa Teresinha).

"Me quedé allá en el conjunto [Planalto das Goiabeiras] solamente seis meses, sentí que el lugar no era para mí. Con ingresos muy bajos e inciertos, además de los constantes aumentos en el costo de la vida, los pobres sólo trabajan para comer, el dinero no alcanza ni siquiera para educar a los hijos. En la favela no debemos nada a nadie. Construimos nuestras casas y no tenemos que pagar alquiler ni tampoco amortizaciones. Ahora sí, tenemos una casa propia: la otra no porque sólo sería nuestra después de 30 años, cuando se terminara de pagar el préstamo. Ahora también tenemos la libertad de venderla cuando lo consideremos necesario. El terreno no es nuestro, pero la casa sí. En un momento de necesidad, de aprieto, podemos venderla y construir otra en un lugar más retirado, en otro terreno de ocupación". (Vecino de una área de ocupación cercana al Conjunto Planalto das Goiabeiras).

Lo interesante en estos testimonios es la referencia que se hace de que "estas casas no son para los pobres". Ahí se constata que el gobierno, a pesar de todos los estudios preliminares, no supo ver o no le interesaba conocer la situación socioeconómica de la población favelada, sus intereses reales para así construir una solución colectiva donde los beneficiarios participasen como sujetos sociales en los proyectos de construcción de sus propias casas. Otro dato que vale la pena recalcar es el fetiche que el gobierno quiso crear en torno a la vivienda, cuya

efectivación sólo se daría después de 25 a 30 años de pago del préstamo, esto para aquellos que logren llegar hasta allá. Así, el simbolismo utilizado por el gobierno respecto al cambio en la situación de la población favelada y marginada hacia la de ciudadanía y de propietaria de casa-propia, en realidad no fue incorporado a lo cotidiano de esta población. (Antero, 1983).

Son bastante frecuentes las referencias a las características socioeconómicas de la población y las limitaciones de pagos, según las reglas establecidas por el gobierno para garantizar el retorno de la inversión a través de las amortizaciones. También se observan en las declaraciones de los vecinos, elementos que van más allá de las cuestiones económicas. Las restricciones impuestas por el gobierno con el propósito de ejercer un control sobre la permanencia de los compradores en sus casas son vistas como una violación a la libertad individual. En la "venta de la llave" se reivindica la libertad real ante la posibilidad de transformar la casa en mercancía y, de esa forma, hacer lo que mejor convenga con respecto a la transacción comercial: comprar una casa en una favela, y con el restante del dinero satisfacer otras necesidades (comida, medicina), o regresar al campo.

Cabe señalar en el testimonio presentado a continuación la articulación que se hace entre las restricciones a la venta de la vivienda y la situación real de esta población.

"Cuando el rico compra su casa a través del BNH puede venderla cuando quiera (...). El pobre sólo encuentra obstáculos, cuando va a la PROAFA; allí por lo general se prohíbe la venta, el traspaso de la casa (...). En el momento de pagar la amortización, nos consideran propietarios y cuando decidimos traspasar la casa, 'vender la llave', ellos ponen muchas dificultades y así no podemos realizar el negocio dentro de la ley". (Vecino/líder del Conjunto Tancredo Neves).

Debido a esta situación un "cinturón de favelas" se ha formado alrededor de los conjuntos. El Cuadro 5 muestra la expresión de ese fenómeno, ilustrando lo complejo de la problemática de la vivienda popular, cuyas determinaciones están relacionadas con cuestiones más amplias.

CUADRO 5

OCCUPACION DE TERRENOS ALREDEDOR DE LOS
CONJUNTOS HABITACIONALES-BNH/PROMORAR
1980-1989

Conjunto	Origen Terreno	Nuevas Favelas	Tipo Construc.	Num.Lotes Ocupados
S.Francisco	.Púb.Federal (área de mangle); y .Particular	.Inferninho .Mangueira .B. Milagre .Jerusalem	ladrillo, vara/lodo, madera.	1.800
Sta.Tere- zinha	.Púb.Federal (área ecoló- gica); .Púb.Estatal (PROAFA); y .Púb.Munic.	.Murici .Cioba .Garopa .Ladeira .Tamarindo	ladrillo, tabique, vara/lodo	750
Tancredo Neves	.Púb.Federal (área ecoló- gica); y .Púb.Estatal (PROAFA)	.BR 116 .Aerolandia	ladrillo, madera, tabique.	5.277
Planalto das Golabeiras	.Púb.Federal (área dunas)	.Dunas	madera, tabique, cartón.	162
S.Vicente de Paula	-	-	-	-
TOTAL				7.989

Fuente: Estimativa hecha por los vecinos y líderes de las áreas de ocupación (periodo de agosto 1989 a enero de 1990). Nota: La movilidad de la población en estas áreas de ocupación es bastante intensa.

Salvo el conjunto Sao Vicente de Paula, por no haber terrenos vacíos a su alrededor, en todos los demás han surgido varias favelas a un costado o cercanas a ellos. Los terrenos ocupados y transformados en su mayoría en favelas son propiedades públicas y algunos son pedazos de tierra de los conjuntos que

deberían ser utilizados para el equipamiento social o para ampliarlos. Estas áreas no construidas y sin utilización terminan por ser ocupadas por otras familias que luego construyen sus casuchas por cuenta propia. La dimensión de este proceso de ocupación de tierras está relacionada con la extensión de tierra "disponible" y con la capacidad organizativa de la población "sin techo".

El Cuadro 5 señala la existencia de un total aproximado de 7 989 lotes ocupados en los alrededores de los conjuntos habitacionales Santa Terezinha, Sao Francisco, Tancredo Neves y Planalto das Goiabeiras. Esto significa un numero superior al total de las casas construidas por el BNH/PROMORAR (5 626 viviendas) en el período 1980-84. Este hecho sirve para demostrar el carácter limitado del PROMORAR en lo referente a su concepción, dimensión y resultados. Las familias que construyeron sus casas en los terrenos ubicados alrededor de los conjuntos presentan las siguientes características con relación a su lugar de residencia anterior:

- vivían en alguno de los conjuntos de la Fundación PROAFA y vendieron o abandonaron la casa;
- eran hijos de los compradores, ya casados en la época del traslado al conjunto o que se casaron posteriormente;
- vivían en casa o cuarto rentado y no pudieron seguir pagando la renta;
- fueron desalojados o sufrían amenaza de desalojo;
- emigraran del campo.

Estas situaciones pueden ser ilustradas con los testimonios ofrecidos por los ocupantes de los cinturones de favelas.

"Mucha gente que ahora está aquí antes pagaba el alquiler de una casita o de una cuarto. Entonces, debido al bajo ingreso el dinero no alcanzaba para pagar la renta y comprar comida, por ello resolvimos ocupar esta duna que está a la orilla del mar. Aquí no hay dueño, la tierra es de la Armada como se dice por aquí. Vino el primer grupo, después otro y fue creciendo bastante y hoy somos 162 familias". (Vecino-ocupante de un área cercana al Conjunto Planalto das Goiabeiras).

"Yo vivía anteriormente con mis padres pero la casa era muy chica para compartir con dos familias que juntas sumaban 12 personas. Yo no tenía condiciones de alquilar una casa, entonces, junto con otros compañeros en situación semejante, resolvimos ocupar esta área en la orilla de la BR-116 [carretera federal que liga las regiones sur-noreste]. Otras personas vinieron del conjunto Tancredo Neves porque estaban desempleadas y resolvieron 'vender la llave' de la casa. (Habitante del área ocupada cerca al conjunto Tancredo Neves).

"Antes yo vivía en una favela cercana, en el barrio de Pirambú, pero aquí es mucho mejor porque este terreno es del gobierno; allá se decía que el dueño del terreno nos iba a desalojar muy pronto con el apoyo de la policía". (Vecino de un área de ocupación a un costado del conjunto Planalto das Goiabeiras).

Es importante considerar que la condición de tierra pública, que caracteriza a la mayoría de estas áreas, genera entre los ocupantes una mayor "seguridad" frente a la eventualidad de desalojo en comparación al terreno de propiedad privada.

Además de esta situación de "seguridad relativa", la ocupación de estos terrenos es vista como ventajosa, debido a la posibilidad de utilizar los equipamientos sociales existentes en los conjuntos habitacionales, por parte de la población que forma el "cinturón de favelas".

A su vez, los vecinos de los conjuntos presentan opiniones distintas sobre el surgimiento de dichas ocupaciones. Algunos las consideran como el "retrato de una experiencia fracasada y engañosa del gobierno"; otros inclusive no están conformes con estas ocupaciones y se consideran víctimas de injusticia cuando afirman:

"nosotros para conseguir un techo, tenemos que pagar las amortizaciones con mucho sacrificio; muchos de los ocupantes ya vivieron aquí, 'vendieron la llave' y se fueron para allá, ahora no pagan nada y siguen sacando agua del conjunto". (Vecino del conjunto Santa Terezinha).

La población de los conjuntos Santa Terezinha y Planalto das Goiabeiras ha denunciado casos en que los ocupantes de las áreas vecinas son familias de clase media que ahí construyeron sus casas.

"Algunas personas construyeron casas de lujo, denunciarnos y el gobierno mandó derrumbarlas. Esta gente se aprovechó de la situación de abandono de las áreas vecinas al conjunto y quisieron construir casas de rico". (Ocupante del área vecina al conjunto Planalto das Goiabeiras).

"Algunas casas que fueron construidas aquí no son de pobres. Son de gente rica, uno se da cuenta por el tamaño y el material de construcción utilizado. Lo peor es que el gobierno no hace caso. En cambio yo, un pobre trabajador, soy amenazado por el gobierno cuando retraso por tres meses el pago de las amortizaciones, mientras esa gente rica no paga nada". (Vecino del conjunto Santa Terezinha).

Esta situación revela que, si por un lado hay oportunistas, por otro lado la mayoría de estas familias sólo consigue un lugar donde vivir a través de éstas u otras formas de ocupación de la tierra.

Aunque los principios del plan del BNH/PROMORAR son novedosos por estar dirigidos a aquellos que viven en favelas, la acción gubernamental presenta muchos límites, que demuestran por parte del poder público una actitud de inflexibilidad política hacia el programa, negando por lo tanto una relación democrática de los sectores involucrados. Seguramente, muchos de los problemas hubieran podido ser neutralizados si el discurso de la participación se hubiera concretizado en hechos, generando un espacio donde los favelados asumieran efectivamente el rol de protagonistas en este proceso.

2. EL PROGRAMA NACIONAL DE MUTIROES HABITACIONALES

2.1. Los Puntos y Contrapuntos del Programa

El Programa Nacional de Mutiroes Habitacionales, creado por el gobierno federal en abril de 1987, inició su implementación en el Estado de Ceará en noviembre del mismo año.

La Superintendencia Regional de la SEAC en el Estado de Ceará, por delegación del gobierno federal, fue responsable de la implementación del Mutirao Habitacional, además de otros programas, realizando de esta manera el enlace entre las agencias gubernamentales locales y las organizaciones comunitarias en base a las directrices nacionales.

A través de informes divulgados por la SEAC Regional y de las instituciones del gobierno estatal y municipal, las organizaciones barriales elaboraban los proyectos de vivienda para aquellas familias que vivían en favelas o en áreas de ocupación. A partir de los datos contenidos en el proyecto, los técnicos de la SEAC en Brasilia analizaban las demandas, hacían una selección y aprobaban aquellos considerados prioritarios. Además de las necesidades planteadas en los proyectos, consideraban también en el proceso de selección la posibilidad real de los gobiernos (estatal y municipal) de asumir las atribuciones previstas: expropiación y compra del terreno y construcción de la infraestructura urbana necesaria.

En efecto, a lo largo de las entrevistas con los funcionarios y empleados de las instituciones gubernamentales, no se percibe una real transparencia de los criterios adoptados. Hay un campo de indeterminación, donde criterios de naturaleza política desconocidos tenían interferencia en el proceso selectivo.

La retórica en torno a la descentralización y la participación comunitaria en la gestión del Programa Mutirão encontró límites concretos. Como ya señalamos en el capítulo III inciso 3, su metodología, su contenido y el papel de los diferentes actores involucrados en el programa fueron previamente definidos, a "espaldas" de los "beneficiarios" y de las instituciones públicas estatal y municipal. La constatación de un programa-paquete cuyo contenido fundamental y normas fueron definidos nacionalmente está expresada en las declaraciones de un técnico de la SEAC de Ceará

que citamos a continuación:

"El plan general del programa fue elaborado a nivel nacional. Lo recibimos aquí con las directrices ya definidas, en verdad lo que hacemos es solamente ejecutarlo. A consecuencia de esto, hemos tenido muchos conflictos con la coordinación nacional" (...)

Esta misma visión con relación al carácter centralizador del programa también está presente en la percepción de los líderes comunitarios.

"El Mutirao Habitacional tiene la cara de la Nueva República, se propone introducir la participación popular, pero el 'platillo ya viene listo', entonces o uno lo acepta así o se queda con hambre (...). El Mutirao Habitacional es uno más de los programas federales que llega de 'arriba hacia abajo'. Los segmentos más combativos del movimiento popular han intentado cambiar algunas cosas, pero la lucha es muy desigual".
(Dirigente UCGF)

El programa fue ejecutado a nivel estatal por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDU) y por la Compañía de Vivienda del Estado de Ceará (COHAB-CE), y a nivel municipal por la Fundación del Servicio Social de Fortaleza (FSSF), a través del Departamento de Vivienda.

Con respecto a la participación de la alcaldía de Fortaleza conviene aclarar que, durante todo el periodo de vigencia del PROMORAR (1979-1986), ésta participó en su implementación, a diferencia de lo ocurrido en otras capitales de la federación. De este modo, el gobierno estatal fue el único ejecutor. Las elecciones directas en las ciudades capitales en 1985 -las primeras después del golpe militar- y paradójicamente, la elección de la alcaldesa de Fortaleza, María Luiza Fontenele -

perteneciente al Partido de los Trabajadores (PT)*- influyeron junto con otros factores para el regreso del gobierno municipal como uno de los ejecutores de la política federal de vivienda popular.

Por tratarse del gobierno estatal, es interesante destacar el cambio introducido por el gobernador Tasso Jereissati, al excluir a la PROAFA⁷ de la implementación del Mutirão Habitacional y designar a la SDU y a la COHAB-CE como responsables de este programa.

Subyacente a esta cuestión, estaba la decisión política del ejecutivo estatal de vaciar políticamente la Fundación PROAFA y posteriormente extinguirla, considerando que la misma había desempeñado un papel importante en la propagación de las políticas clientelistas de los gobiernos anteriores.

Cuando el gobernador Tasso Jereissati -joven empresario- se inicia en la política partidista, intentó, desde su campaña electoral y después que tomó posesión, contraponerse en forma contundente a la política tradicional y clientelista predominante hasta entonces.

" Creo que por detrás de la actitud del gobernador Tasso Jereissati hay otra cuestión política real, aunque no se dice. Uno de los objetivos del 'Plan de Cambio' de su gobierno

* Partido de izquierda, que hacía oposición ostensiva y radical al gobierno federal. Fortaleza era la única capital del país gobernada por el PT en aquel entonces.

⁷ La Fundación PROAFA fue creada en 1979 bajo el gobierno de Virgílio Távora, teniendo como objetivo la implementación del PROMORAR.

es eliminar el clientelismo político en el cual la Fundación PROFAFA era el símbolo y en esta situación la vivienda popular asumía un importante apoyo. Esto no pretende negar lo que hizo el exgobernador Virgílio Távora. Son estilos diferentes de gobernar y Tasso Jereissati siempre quiso caracterizar su práctica política como racional, moderna y eficiente en contraposición al empreguismo tradicional que permeaba la acción política de los coroneles". (Técnico de la COHAB-Ce)

Los datos presentados en el Cuadro 6 muestran los resultados del Mutirao Habitacional en la ciudad de Fortaleza en el periodo 1987-89. Es evidente la mayor participación del gobierno estatal en el total de viviendas construidas (82%), mientras que la alcaldía participó solamente con el 11.8% del total de las casas construidas. Según las metas establecidas, esto correspondió al 54.4% y 44.4%, para los gobiernos estatal y municipal respectivamente.

CUADRO 6
MUTIRAO HABITACIONAL
CASAS PREVISTAS Y CONCLUIDAS EN FORTALEZA
CONVENIOS SEAC/GOBIERNO ESTATAL/ALCALDÍA FORTALEZA
1987-1989

C O N V E N I O					
ESTADO			ALCALDÍA		
ÁREAS	Nº de casas		ÁREAS	Nº de casas	
	(1)	(2)		(1)	(2)
Pirambú	1 000	359	N. Jerusalén	576	166
Serviluz	400	104	S. Francisco	31	31
Cristo Redentor	500	161	B. Vista (Iyll)	134	29
J. Iracema	114	114	J. Iracema	44	44
Ipaumirim	100	100	Jangurussu	75	06
Jangurussu	100	90	N. Esperança	98	95
Pq. S. Miguel	560	188	Santa Rita	27	27
Laganar	400	390			
BR-116/Aerolândia	438	438			
Jardim União	509	300			
T O T A L	4 121	2 224		985	298

Fuentes: COHAB-Ce, dez. 1989 y Alcaldía de Fortaleza, 1989.

Nota: (1) Casas previstas.

(2) Casas construidas.

Algunas de las casas previstas fueron construidas posteriormente (1990-91) con recursos estatales y municipales.

Como será analizado a continuación, la excesiva centralización del programa no fue capaz de neutralizar las diferencias político-ideológicas existentes entre los gobiernos estatal y municipal. Ahí residen muchos de los factores que influyeron en la configuración de distintas dinámicas en la implementación del Programa Mutirao en Fortaleza.

2.2 La Dinámica de los Gobiernos Estatal y Municipal: Distintos Despliegues

2.2.1 La dinámica del Gobierno Estatal

En su programa de gobierno denominado "Plan de Cambios" el gobernador Tasso Jereissati* (1987-1991) puso énfasis en el proceso de modernización de la estructura de la administración pública estatal con el objetivo de:

"- eliminar el clientelismo político, el empreguismo en el sector público, la mala aplicación de los recursos públicos y la falta de transparencia de las acciones estatales, prácticas que han caracterizado el modo de gobernar hasta entonces dominante en el Estado de Ceará;

- luchar contra la miseria que afecta a la mayor parte de la población, buscando crear niveles crecientes de bienestar para todos los cearenses y la defensa de los derechos de ciudadanía;

- propiciar canales legítimos de participación popular, que trasciendan el nivel del discurso, hacia la concretización efectiva de este anhelo colectivo;

- hacer efectivo la movilización social, con el objetivo de lograr la participación de la comunidad en las acciones del gobierno, estimulando la creatividad y el espíritu de iniciativa social de la población en la búsqueda de soluciones para sus propios problemas". (Gobierno del estado de Ceará, 1987:35)

Aún considerando que no siempre la retórica llega a la práctica, el proyecto del gobierno estatal de incorporar a los segmentos populares organizados en la gestión de los programas

* El gobernador Tasso Jereissati pertenecía al PMDB (partido que junto al PFL daba sustento político a la Nueva República) cuando fue elegido en 1986; en 1989 se cambia al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

sociales y el reconocimiento de las reivindicaciones como un derecho del ciudadano, constituyen un hecho nuevo y demuestran un cambio, aunque se mantengan rasgos de la política tradicional y clientelista.

" (...) sin ciudadanos efectivamente participantes e instituciones civiles fuertes y actuantes no es posible garantizar los cambios necesarios para la erradicación de la miseria". (Gobierno del estado de Ceará, 1987:89)

En esta posición, varios objetivos políticos se entrecruzan en la gestación de un nuevo grupo político a nivel local, con "modernas" relaciones de poder, contraponiéndose así a los gobiernos pasados, cuando la política era marcadamente clientelista.

De esta forma, el gobierno estatal supo aprovechar las cuestiones novedosas (objetivos, métodos, etc.) del programa Mutirão Habitacional que convergían con algunas de sus proposiciones, realizando así un enlace perfecto entre estos dos niveles del gobierno (federal y el estatal).

La apropiación de la práctica participativa en la gestión de los programas sociales, y especialmente el Mutirão Habitacional, constituyó un espacio ampliamente utilizado para contrarrestar la actual crisis de eficacia y legitimidad del Estado y al mismo tiempo sopesar la capacidad organizativa de los sectores populares". (in: Braga & Barreira, coord., 1991)

Aunque se reconozca que los cambios introducidos por el Mutirão no generaron alteraciones substantivas en la relación de poder, tampoco es posible afirmar que las relaciones entre los

movimientos sociales y el Estado hayan permanecido iguales que en los gobiernos pasados. En este sentido, según el testimonio citado a continuación, el Mutirao generó a nivel del gobierno estatal un espacio de reafirmación de su filosofía, que rescató la importancia de la participación de la población organizada en el combate a la miseria.

"Todo el Brasil y no solamente el Estado de Ceará ha vivido momentos que se ubican en dos polos extremos: entre un cierto paternalismo autoritario y el populismo demagógico. Estamos buscando una situación de equilibrio y esto viene a coincidir no solamente con el momento político que vive el país bajo la Nueva República sino también con la determinación del gobierno estatal de combatir la miseria. Este combate no puede ser un regalo y sí una conquista. Entonces hay una coyuntura favorable al involucramiento político del movimiento popular (...). Aún reconociendo que la plenitud de las reivindicaciones no tendrá solución desde el punto de vista cuantitativo, pues el empobrecimiento es real y se ha venido acumulando desde hace mucho. En cada uno de los proyectos no nos interesa sólo hacer el trabajo, o sea, las casas, el saneamiento, sino en cada instante existe la preocupación por contribuir en la organización de la población en la búsqueda de otras conquistas". (Funcionario de la SDU)

Esta visión política impregnaba la filosofía del gobierno de Tasso Jereissati. Es interesante la distinción que hace entre paternalismo autoritario y populismo demagógico, ya que partir de ahí reconoce el papel del movimiento popular en la transformación de las reivindicaciones en proyectos, los cuales, cuando son realizados, representan una conquista de la población organizada.

Los programas de la SEAC y de modo especial el Mutirao Habitacional hicieron posible que:

"las alcaldías y las instituciones estatales y federales apoyasen a las iniciativas comunitarias, generando instrumentos y abriendo a los medios (...). La comunidad sabe muy bien lo que le falta. La comunidad elige sus prioridades y propone soluciones". (Presidencia da República, s/f:8)

El gobierno estatal mantenía hasta entonces una relación muy estrecha con un segmento político del movimiento vecinal, precisamente con la FBFF. El conflicto generado en el "plantón del Cambéba", al cual ya nos referimos, y que había sido organizado por otras fuerzas sociales (CEB y UCGF) posibilitó contradictoriamente un acercamiento del gobierno con otros líderes. Tal hecho sumado a otros sensibilizó al gobierno, al punto de que muchas de las asociaciones que participaron en el Mutirão Habitacional estaban vinculadas a las fuerzas del movimiento barrial, que hasta entonces no mantenían ninguna relación de esta naturaleza con el gobierno estatal. Con esta actitud, el gobierno pasó a interactuar con los movimientos vecinales, dándose cuenta de la pluralidad político-ideológica, lo que contribuyó a reafirmar su postura democrática.

"No nos interesa identificar el color ideológico del grupo. Nos interesa saber si la reivindicación es justa y si el grupo tiene capacidad de administrar. Administrar los recursos en la construcción de las casas y administrar también las divergencias, pues todo esto es parte del proceso democrático". (Director de la SDU)

Este hecho novedoso en la política estatal es reconocido inclusive por los líderes que habían criticado al "gobierno de los cambios".

"El secretario de la SDU siempre supo que yo pertenecía al PT pero en ningún momento hizo discriminación. Inclusive siempre tuvimos una buena relación con la representante de la SEAC. Esto no quiere decir que no hubiera conflictos y peleas con el gobierno sobre muchos aspectos del programa, en donde no había concordancia. Y muchas cosas fueron cambiadas en la ejecución del proyecto de construcción de las casas aquí en el barrio de Pirabú. Es importante decir que muchas comunidades aceptaron el proyecto original y ahí casi no hubo cambios. Todo esto depende mucho de los líderes, de su capacidad crítica y de su relación con los vecinos". (Dirigente de la SCH de Pirabú).

La apertura de este canal de participación, donde gobierno y comunidad interactuaron en la gestión de proyectos sociales y en particular los destinados a la construcción de vivienda, creó un nuevo espacio de relaciones aún cuando los logros políticos del movimiento popular todavía están por alcanzar. Por supuesto, esto no estaba contemplado en los objetivos de los proyectos, pero a partir de los hechos analizados en este capítulo es posible observar el interés del gobierno en los siguientes aspectos:

- acercamiento a los movimientos, conociendo las tendencias político-ideológicas, sus concepciones y sus principales líderes;
- generación de bases de legitimación en este segmento social;
- búsqueda de conformación institucional de los conflictos y las estrategias de control;
- transferencia hacia el movimiento popular de la carga de "administrar la escasez", dado el desnivel existente entre el volumen de demandas y la capacidad de respuesta del gobierno;
- tentativa de involucrar a los líderes y las asociaciones barriales en las tareas de gestión de los proyectos para neutralizar la capacidad reivindicativa de los movimientos ante al Estado.

Inicialmente, la posición adoptada por el gobierno estatal fue seguir las determinaciones dictadas por la SEAC; no obstante, durante la implementación de los programas el movimiento popular consiguió introducir muchos cambios a las normas federales, particularmente en el Multirao Habitacional, tal y como será analizado en otros incisos de este capítulo.

Gracias a los convenios firmados, los recursos aprobados para los diferentes proyectos fueron traspasados íntegramente, según las normas operativas de la SEAC, a las SCH que asumían la

responsabilidad de administrarlos bajo la asesoría y supervisión de la COHAB-Ce.

2.2.2 La Dinámica del Gobierno Municipal

La conducta de la alcaldía de Fortaleza en la implementación del Mutirao Habitacional presentó algunas diferencias con relación al gobierno estatal. La alcaldía asumió una actitud crítica y muchas veces de no cumplimiento con las normas operativas del programa.

Esta cuestión puede ser entendida a través del conocimiento de algunas características político-ideológicas del grupo que controlaba la dirección de la alcaldía. La alcaldesa Maria Luiza Fontenele pertenecía en aquel momento (1986) al PT y se identificaba internamente con una de sus tendencias,* denominada Partido Revolucionario Obrero (PRO), cuyo análisis coyuntural la conducía a asumir una posición más a la izquierda respecto a la orientación del PT a nivel local. La actitud de independencia de esta fracción política frente a la dirección del PT local generó, durante el gobierno de Maria Luiza, numerosos conflictos y otras actitudes consideradas como indisciplina partidista, todo lo cual llevó a la dirección nacional del partido a determinar en 1988 la

* Existen varias tendencias dentro del PT local; en aquel momento se destacaban las siguientes: "Articulación" (que tenía la hegemonía a nivel nacional y local), "Convergencia Socialista", "Trabajo", "PRO".

expulsión de la alcaldesa y de otros militantes del PT.¹⁰

Esta gestión municipal, que se autodenominaba "administración popular", estuvo enmarcada por posiciones bastante contradictorias y conflictivas. La elección de la señora Maria Luiza fue un hecho hasta cierto punto imprevisto.¹¹ En esta situación ni el PT local, ni la candidata, ni su grupo político se estaban suficientemente preparados para asumir la administración de la ciudad de Fortaleza que en 1985 tenía 1 763 546 habitantes. (FIBGE, 1985)

Desde la toma de posesión de la alcaldesa, reinaba una ambigüedad acerca del papel de un partido de izquierda en el gobierno de una ciudad, en el contexto de un país donde el régimen político, aunque en proceso de apertura democrática, todavía poseía acentuados rasgos autoritarios y estaba inmerso en una profunda crisis económica.

Para un segmento importante del PT local, el hecho de que por primera vez un partido socialista gobernara la ciudad de Fortaleza exigía la realización de una gestión democrática competente y moralizante dentro del aparato institucional, dando

¹⁰ La alcaldesa y una parte de su grupo político pasaron a militar en el Partido Socialista Brasileño (PSB); otra parte se fue al Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), aunque siguieron articulados con el PRO.

¹¹ El clima de los mítines municipales en aquellas elecciones se caracterizó por fuertes enfrentamientos (en algunas ocasiones de bajo nivel), entre los dos candidatos pertenecientes a los grandes partidos, los señores Paes de Andrade (PMDB) y Lucio Alcantara (PFL/PDS). Esta situación, junto con el hecho de que Maria Luiza fuera mujer, joven y estuviera desvinculada de los grupos políticos tradicionales, favoreció su triunfo electoral.

prioridad en la política urbana a los sectores populares. La cuestión relativa a la mejoría de la calidad de vida era considerada al mismo tiempo como una conquista de la población organizada que luchaba por sus reivindicaciones, así como un elemento propulsor de la lucha cotidiana por cuestiones más generales, donde la democracia y el socialismo configurasen sus horizontes políticos.

Para esta fracción política (el PRO), la administración de una ciudad dentro del sistema capitalista se contraponía al principio político que pregonaba la agudización de las contradicciones sociales con vistas al derrumbe del capitalismo. Bajo esa óptica, el esfuerzo de administrar de manera competente la ciudad -aún confirmando prioridad a los sectores más empobrecidos-, sería considerada una desviación política, pues estaría neutralizando los efectos perversos del capitalismo y al mismo tiempo reforzando el régimen político brasileño frente al cual el objetivo era desarrollar en la población una conciencia crítica respecto al carácter engañoso de la Nueva República y su propuesta de democratización del Estado y la sociedad.

La actitud de la alcaldía -a través del Departamento de Vivienda de la FSSF- con relación al Mutirao Habitacional, fue de crítica total, a pesar de que varios aspectos contemplados en el programa correspondían a demandas históricas del movimiento popular (construcción de casas sin retribución económica para la población beneficiaria, participación de la población en la construcción de las casas, etc.) Estos aspectos no eran reconocidos como positivos,

en la medida en que existían rasgos autoritarios y centralizadores, que condicionaban la transferencia de los recursos financieros a la observancia de algunas normas previamente establecidas por la SEAC.

Las principales críticas eran las siguientes:

- la asignación de recursos financieros limitados lo que imponía la construcción de casas con área extremadamente pequeña (25 a 30m²);
- la exigencia de "participación" de las familias en la construcción de las casas sin remunerar el trabajo realizado;
- la exigencia de organizar la SCH como condición para la firma del convenio y la transferencia de los recursos financieros, sin reconocer a las asociaciones existentes;
- la imposibilidad de alcanzar las metas establecidas en los proyectos, considerando el proceso inflacionario y la inexistencia de reajuste de los costos;
- el pago durante un periodo de cinco años del valor correspondiente a un 10 % del salario mínimo para formar el Fondo Comunitario Habitacional;
- la exigencia de que la alcaldía expropiara y urbanizara el área destinada a la construcción del conjunto habitacional.

Además de los dilemas de naturaleza política, la alcaldía de Fortaleza estaba inmersa en una crisis financiera, lo que limitaba su participación conforme a las exigencias del programa, tales como la expropiación del área y la construcción de la infraestructura urbana. La alcaldía no disponía de recursos financieros para pagar las expropiaciones ni realizar las inversiones necesarias para la construcción de infraestructura urbana para los conjuntos. La deuda dejada por los gobiernos anteriores era muy elevada, además de que los terrenos públicos municipales, muchas veces reclamados por la población estaban, según la alcaldía, destinados a la construcción de nuevas avenidas,

calles, plazas etc.

Por otra parte, la alcaldía no estaba de acuerdo en que la población fuera obligada a asumir la responsabilidad de construir las casas sin remuneración, considerando que:

"la población de las áreas del Programa Mutirao Habitacional en su mayoría estaba desempleada y pasaba hambre. La alcaldía donaba el terreno y el gobierno federal el material de construcción. Ante esta situación ¿cómo podría esta gente trabajar sin remuneración? Esta fue una de las principales dificultades enfrentadas, sobre todo en determinadas áreas". (Exdirector de la FSSF).

El acentuado proceso inflacionario fue otro factor frecuentemente apuntado como limitante para lograr las metas.

"A pesar de haber hecho una previsión del aumento de los costos de construcción de las casas en el proyecto, no fuimos capaces de prever una inflación tan elevada que provocaba que frecuentemente, cuando llegaban los recursos, sólo alcanzaba para construir la mitad de las casas programadas." (Técnico de la FSSF).

Frente a estos problemas, la SEAC argumentaba que había una cierta incompetencia de la alcaldía para orientar a las comunidades acerca de la administración de los recursos. Otro problema apuntado se refería al incumplimiento de la alcaldía de cumplir con la exigencia de presentar la prestación de cuentas de los recursos transferidos, lo que provocó varios conflictos, como el del área de Boa Vista.

"La SEAC no transfería los recursos para concluir las casas del conjunto Boa Vista porque la alcaldía de Fortaleza estaba retrasada con la prestación de cuentas. Por ello, hubo un gran conflicto cuando los vecinos de allá ocuparon el predio de la SEAC. Eran 49 familias, con muchos niños enfermos. El problema se fue agravando hasta que se abrió un proceso de negociación y después de mucho diálogo con la SEAC nacional y considerando la situación crítica de las familias, fue autorizada la transferencia del restante de los recursos y así fue posible terminar la construcción de las casas de aquella área".

(Técnico SEAC-Ce).

Según testimonio de los beneficiarios del programa, los recursos del Mutirao Habitacional destinados a los conjuntos construidos en convenio con la alcaldía de Fortaleza no eran transferidos a las SCH. La alcaldía administraba directamente la aplicación de estos recursos. Este fue uno de los rasgos que distinguió la gestión de los programas acordados entre la SEAC, el Estado y la alcaldía.

"En todos los proyectos de la alcaldía, la Sociedad Habitacional recibía el material de construcción. La alcaldía hacía la toma de precios, compraba el material de construcción y lo entregaba a cada una de las comunidades que participaban en el Proyecto Mutirao. Era responsabilidad del presidente y del tesorero firmar el cheque y controlar la entrega del material. Como militante del PT, no estuve de acuerdo con esta decisión del partido (...) En caso de que el dinero hubiera venido directamente a nuestras manos estoy seguro de que no habrían ocurrido tantos problemas, como por ejemplo la falta de material, atraso en las entregas y otros. (Dirigente SCH, Conjunto Santa Rita).

Así, quedan muy claras algunas de las diferencias de orientación en la ejecución del Mutirao Habitacional adoptadas por los gobiernos estatal y municipal, particularmente con relación a la forma de manejar los recursos financieros. Al transferir los recursos para las SCH, el gobierno estatal traspasaba también la responsabilidad de la gestión del programa, (compra y distribución del material de construcción, prestación de cuentas, etc.). El gobierno municipal realizaba en forma centralizada el proceso de compra y distribución del material de construcción y la prestación de cuentas de los recursos recibidos por la SEAC. En este caso, el papel de las SCH era más restringido de lo previsto en los

convenios firmados con el gobierno estatal.

Con relación a la participación y control directo de la alcaldía en el proceso de compra de material de construcción, hay muchas contradicciones que quedaron asentadas en las entrevistas realizadas con beneficiarios y servidores municipales. El testimonio del director del Departamento de Vivienda de la FSSF revela que:

"No hemos comprado el material, sólo hacemos la cotización de precios (...) Después de esa etapa el Departamento de Vivienda y la dirección de las SCH discutíamos los precios cotizados y a partir de ahí los recursos eran transferidos para las SCH, realizando éstas los pagos correspondientes a los proveedores".

Por otra parte, en diez entrevistas realizadas en los cinco conjuntos habitacionales acordados con la alcaldía, todos los testigos afirman lo contrario, o sea, que la alcaldía compraba el material y lo transfería a las SCH, las cuales se encargaban de distribuirlos entre las familias que estaban construyendo las casas.

"Al principio se dijo que la alcaldía iba a traspasar el dinero a la SCH y que la misma se encargaría de comprar y distribuir el material de construcción. Esto no ocurrió, ya que la alcaldía compraba el material y nosotros éramos llamados al Departamento de Vivienda solamente para firmar el cheque. En esta ocasión el material ya había sido comprado y nosotros no sabíamos siquiera dónde". (Dirigente de la SCH, Conjunto Nova Esperança)

"En todos los proyectos de la alcaldía los dirigentes de la SCH recibíamos solamente el material para construir las casas, no recibíamos el dinero". (Dirigente SCH, Conjunto Sao Francisco)

Este hecho no fue asumido por la alcaldía porque, probablemente, daría lugar a muchos cuestionamientos. Entre otros

podemos citar: ¿por qué la administración municipal considerada "popular" no transfería los recursos financieros a los líderes populares para que éstos los administrasen? ¿cuáles son las razones políticas y administrativas que llevaron a la alcaldía a comprar directamente los materiales y a no transferir el dinero y la responsabilidad a los líderes del movimiento popular?

El programa Mutirao tuvo continuidad todavía un año después de que terminara la gestión de la alcalde Maria Luiza, ya bajo el gobierno del señor Ciro Gomes, iniciado en enero de 1989. Durante este periodo, el presidente municipal dio continuidad a los conjuntos iniciados, y buscó cambiar su postura con relación a la administración anterior, aproximándose a la adoptada por el gobierno estatal, cuyo representante pertenecía al mismo partido político.

2.3 La Constitución de las Sociedades Comunitarias Habitacionales (SCH) y la Cuestión de la Autonomía

La creación de las SCH y la firma de convenios a nivel de cada área de actuación del Mutirao Habitacional fueron algunas de las exigencias que la SEAC impuso a las comunidades barriales para poder transferir los recursos financieros. La posición y las críticas de las comunidades fueron muy distintas respecto a este hecho.

En los propósitos del Mutirao si por un lado el gobierno valoraba la comunidad barrial, por el otro imponía la creación de

una nueva estructura organizativa como condición para desarrollar el programa, lo que representaba una fuerte contradicción.

La posición de la SEAC en cuanto a la exigencia de formación de la SCH se mantuvo irreductible ante las fuertes presiones del movimiento vecinal.

"Al exigir la creación de otra entidad [la SCH] en las áreas de acción del Mutirao la SEAC nacional creó muchas dificultades para nuestro trabajo con las asociaciones barriales". (Superintendente Regional SEAC-Ce)

No obstante que existía una definición en el estatuto patrón respecto a la composición del Consejo¹² de la SCH, (tres representantes del poder público, uno de la SEAC, uno de la COHAB, otro de la SDU, y tres de la comunidad) éste fue cambiado en el Estado de Ceará como resultado de la presión del movimiento barrial.

"La pelea fue grande, pero después de mucha discusión el gobierno cedió debido a nuestra presión. Conseguimos cambiar la composición del Consejo Comunitario de las Sociedades Habitacionales. El Consejo Comunitario como tal, y de acuerdo a sus atribuciones definidas en el estatuto, en su gran mayoría no se reunió. Algunas de sus tareas previstas eran desarrolladas individualmente por los técnicos del gobierno. Antes el estatuto contemplaba 3 representantes del gobierno y dos de la comunidad, ahora son tres representantes de la comunidad y dos del gobierno. Aún así, el gobierno no deja de estar interfiriendo en nuestras decisiones". (Dirigente SCH, Parque Genibaú¹³)

¹² Los Consejos de la SCH, en general, no funcionaron con sus actividades y atribuciones previstas en el estatuto. La presencia de los representantes del poder público se realizaba a través de contactos informales y de asesorías sobre todo durante la ejecución de los proyectos.

¹³ La SCH del Conjunto Parque Genibaú fue constituida pero no obtuvo recursos financieros del gobierno federal para el programa mutirao habitacional, hasta la realización de las entrevistas.

La estructura de la dirección de las SCH era bastante variable. Lo común a todas eran los cargos de presidente, secretario y tesorero, representantes de la comunidad, elegidos por la Asamblea General.¹⁴ En muchos casos, esta dirección era ampliada, buscando incorporar a los representantes de las distintas asociaciones barriales del área del proyecto, alcanzando hasta doce personas.

Otra parte del estatuto que se cambió fue la referente a la contribución de los asociados para la formación del Fondo Comunitario Habitacional (10% del salario mínimo). La SEAC "aceptó" que cada SCH decidiera en asamblea general el monto de las cuotas que cada asociado participante del proyecto debería pagar, durante cinco años, a partir de la conclusión de las casas. Los recursos del Fondo serían distribuidos con la finalidad de construir nuevas casas (50%) y de mejorar el conjunto (50%).

Estos dos cambios y otros de menor significado, en el estatuto inicial de la SCH, fueron considerados por el gobierno como prueba de flexibilidad, de "nuevos" tiempos políticos, pues la intransigencia era cosa del pasado.

"No es posible resolver estos problemas como se hacía antiguamente, dictando soluciones desde arriba (...). Es necesario destacar el importante trabajo de los líderes que enriquecieron la acción gubernamental, inclusive de los que hacían oposición. La divergencia, la crítica, la protesta posibilitaron un trabajo de buena calidad. (Funcionario de la

¹⁴ En varias SCH el cargo de secretario fue sustituido o transformado en vicepresidente, en otras existían los cargos establecidos en el estatuto, pero de hecho la directiva era ejercida por una comisión de 6 a 8 miembros que actuaban de manera colegiada.

SDU)

Los plazos definidos por la SEAC para la constitución de la SCH y el inicio del proyecto de construcción de las casas fueron considerados muy exigüos por varias asociaciones. Esta posición era defendida por las instituciones gubernamentales, como una estrategia para neutralizar los efectos del proceso inflacionario sobre los recursos transferidos a la comunidad. En cambio, para varios líderes, detrás de este argumento existía la intención del gobierno de estrechar al máximo los espacios de discusión y así minimizar la emergencia de críticas y presiones de mayor alcance político.

"El gobierno estaba siempre estableciendo plazos. Nos dio 24 horas para decidir nuestra participación en el Mutirao Habitacional. La SCH también fue organizada a prisa. Definía los plazos para la construcción de las casas. Esto fue una cosa negativa, pues cuando imponía plazos cortos no quedaba tiempo para desarrollar un trabajo político entre los vecinos". (Dirigente de la SCH de Lagamar)

Las SCH que realizaron convenios con la alcaldía también criticaron la cuestión de los plazos. El gobierno realizó los trámites con prisa y urgencia; para la población, ante esta limitante, era casi imposible desarrollar un proceso de discusión y participación efectiva entre las familias involucradas en el programa, conforme señala el testimonio citado a continuación.

"La cosa sucedió muy de repente. Nosotros estábamos aquí cuando llegó un coche con los técnicos de la alcaldía. Nos pidieron reunir pronto a la comunidad para formar la Sociedad y elegir un presidente y un vicepresidente. Todo fue muy rápido, nos tomó de sorpresa, no sabíamos nada sobre el programa, la construcción de las casas, la compra de material, los cheques para firmar etc. Eran muchas las responsabilidades que asumir. La elección de los dirigentes fue también rápida.

Informaron cosas generales. De aquí salieron a la comunidad Esperanza y cuando regresaron ya trajeron el nombre del presidente de allá". (Director de la SCH del Conjunto Sao Francisco)

Las atribuciones de la dirección de la SCH están formalmente definidas en el estatuto. A esto se suman las expectativas generadas por el gobierno y por la comunidad en cuanto a la gestión del Mutirao Habitacional. Tal hecho, si por un lado puede ser interpretado como algo novedoso (participación directa en la implementación del proyecto) por el otro, la naturaleza misma de las tareas atribuidas a la dirección de la SCH exponía a los líderes a un proceso de "desgaste" y críticas debido a los encargos para solucionar problemas que no siempre dependían de su propia responsabilidad. Al respecto se planteaban las siguientes cuestiones: ¿cómo es posible que los líderes desempeñen bien sus funciones si no están capacitados para este trabajo? ¿hasta qué punto interesa al gobierno que este tipo de programa "participativo" tenga éxito? ¿la magnitud de las responsabilidades contribuye a que las organizaciones comunitarias y sus líderes asuman el desafío sin mayores reflexiones en sus aspectos políticos?

En varios proyectos, la limitaciones de recursos financieros exigía la reducción del número de las familias constantes en el proyecto original, lo que significaba excluir algunas que tenían prácticamente la misma necesidad. En estos casos, el traspaso de la tarea de seleccionar a las familias permitió un cierto grado de participación de la comunidad.

Empero, la selección final de las familias por la SCH fue en varios proyectos un motivo de inconformidad y conflicto entre los habitantes y los líderes. Esta situación se interpretaba como si la SCH pasara a encarnar una lógica discriminatoria y selectiva (Offe, 1984), donde la "administración de la escasez" (in: Braga & Barreira, coord., 1991), según la percepción de muchos habitantes, pasa a expresar una selectividad que se contraponía a los principios de solidaridad tan presentes en el imaginario social de estas comunidades.

"Procuramos basarnos en criterios, aún así a veces cometemos errores. Es muy difícil seleccionar entre la gente miserable a los más miserables. Casi todos viven en la favela porque no tienen trabajo. Casi todos tienen familias numerosas (...). (Dirigente SCH de Pirambú)

"Hasta hoy no sé por qué no fui beneficiada con una casa del proyecto Mutirao. Soy pobre, no tengo marido ni trabajo fijo. Soy madre de cinco hijos pequeños y muchos días no tenemos qué comer. No creo que pueda existir gente más miserable que nosotros y sí existe ya se estarán muriendo de hambre". (Vecino de la favela Mucuripe-Serviluz)

Estas y otras cuestiones presentes en la dinámica de la estructuración y de la acción de las SCH provocaron entre las asociaciones vecinales la discusión de la cuestión de la autonomía. Hay todo un espacio de reconocimiento de los líderes comunitarios, pero al mismo tiempo la imposición de una forma paralela de organización ha sido interpretada como un camino buscado por el Estado para interferir con mucha sutileza en la configuración de los movimientos, así como en el balance de sus fuerzas.

"De inicio nosotros no aceptamos la creación de la Sociedad Habitacional, porque iba a interferir en la autonomía del movimiento popular. Este programa fue elaborado en las

oficinas de los tecnócratas en Brasilia. Si en nuestra comunidad ya existen varias entidades de base ¿por qué tendremos que formar esta sociedad integrada por gente del gobierno ?" (Dirigente SCH de Lagamar)

Según Barreira, la autonomía debe ser analizada como una relación social:

"no se trata de una independencia total de los movimientos frente a las influencias externas, constituye un proceso de elaboración y reelaboración de contenidos asimilados y recodificados con el objetivo de construir un proyecto político". (Barreira, 1987:258)

Las reflexiones sobre la autonomía emergen sobre todo cuando el "otro" de la relación, el Estado, trata a través de mecanismos "anónimos" e "inocentes" de interferir en los rumbos de las organizaciones populares, limitando los elementos constitutivos y el espacio de la identidad comunitaria (el "nosotros"), utilizando distintos instrumentos "silenciosos" de manipulación directa o indirecta.

Este imbricado proceso de afirmación y negación del proceso de autonomía de los movimientos sociales frente al Estado, es marcadamente contradictorio. Por un lado existen casos en los que la praxis de los líderes comunitarios se ajusta a los objetivos definidos por el Estado y se sobrepone a los intereses del conjunto de la comunidad. Por otro lado, muchas veces la lógica impuesta por las SCH, al generar un espacio de mayor acercamiento de los líderes con el aparato estatal, hizo que la discusión de la autonomía adquiriera una mayor complejidad en la ejecución conjunta del programa Mutirão Habitacional.

"La propuesta del gobierno de trabajar en forma conjunta es muy inteligente. Ahora nos sentamos a la misma mesa, tomamos café con los técnicos (...). Hay todo un trabajo para conocernos como interlocutores del movimiento popular. Se observa inclusive una actitud de respeto hacia los líderes. Por detrás de todo este tratamiento cordial, hay una intención no explícita, o sea, la de diluir nuestra identidad y desgastar la búsqueda de autonomía, históricamente perseguida por un sector significativo del movimiento social urbano. Nuestro compromiso es con el sector popular y el Programa Mutirao Habitacional puede constituir un espacio para interferir en las decisiones del Estado, resguardando nuestra autonomía. Sin embargo, sabemos que en este proceso muchos líderes están confundido con el Estado". (Líder del PT y exdirigente de la SCH Conjunto Sao Miguel).

En esta reflexión sobre la autonomía, existe una preocupación por descubrir la intención de la acción de los representantes del Estado y sus aspectos no manifiestos. En la práctica resultante de la implementación del Mutirao Habitacional muchas asociaciones vecinales buscan contraponerse a los objetivos subterráneos del Estado, desarrollando en los proyectos un espacio participativo de ampliación del proceso democrático.

Por este camino, el acercamiento al Estado crea espacios contradictorios y al mismo tiempo permite que los líderes hagan una reflexión, que pone en evidencia afirmaciones de prácticas que llevan al movimiento barrial a avanzar en su proceso organizativo.

"En nuestro proceso de organización habíamos acumulado mucha experiencia de discusión y de lucha alrededor de las necesidades de la comunidad entre las cuales la vivienda era una de las reivindicaciones fundamentales (...). Nosotros llevamos la SCH hacia adentro de nuestra 'asociación madre', o sea la Unión de Vecinos del Jardim Iracema. Así, fuimos desarrollando el proyecto y fortaleciendo nuestra organización. No basta desarrollar un proceso de discusión, es necesario realizar acciones concretas. La experiencia de construir las 114 casas fue muy pequeña, como una 'gota de agua en el océano revuelto'. La demanda inicial era de 400

casas (...) Después de la construcción de las casas, nuestro proceso de lucha ha seguido adelante (...) El proyecto permitió la discusión y profundización de muchas cuestiones. Ha quedado clara la importancia de movilizar a la población para exigir al Estado a lo que tenemos derecho. En la SCH discutimos nuestras prácticas y con mayor énfasis la cuestión colectiva, sin negar las necesidades individuales. Esto nos ayudó a saber imponernos frente al Estado. La ejecución de este proyecto junto con el gobierno no nos hizo negar nuestra organización, al contrario, estamos avanzando (...) seguimos firmes en la defensa de los intereses de la comunidad, nuestro potencial de combatividad continúa, estamos siempre planteando reivindicaciones y cuando es necesario vamos a los periódicos a presentarlas y a denunciar la omisión y las arbitrariedades del Estado". (Dirigente de la SCH, Conjunto Jardín Iracema)

"Creamos la SCH porque en caso contrario no nos hubiera llegado el dinero para la construcción de las viviendas. Pero durante la ejecución del programa seguimos con nuestras actividades en la asociación de vecinos, realizando reuniones y asambleas". (Dirigente de la Asociación Vecinal de Lagamar)

A partir de los testimonios presentados anteriormente, es posible observar cómo algunos líderes se contraponen al discurso del Estado y construyen en lo cotidiano un lugar de reconocimiento de sus derechos y sus organizaciones, en las que los vecinos, a través de prácticas colectivas, se autorreconozcan como una fuerza social.

En la ejecución del Mutirao Habitacional, el movimiento popular reconoce la necesidad de coordinar la discusión de cuestiones políticas y el desarrollo de proyectos concretos que conlleven a prácticas sociales en las que los límites y contradicciones en el ámbito del Estado puedan ser percibidos y permitan avanzar en el proceso de conscientización.

Hay que considerar que el proceso de ejecución del Programa Mutirao Habitacional ha configurado situaciones muy

diversas en lo cotidiano de las organizaciones vecinales: si en algunas de las experiencias hubo una ampliación del proceso organizativo con la conquista de espacios de autodeterminación, desafortunadamente no se puede generalizar ese proceso respecto a todos los casos.

Como será analizado a continuación, varios de los líderes asimilaron los principios del programa de tal forma que a partir de ahí pasaron a regular sus conductas y relaciones con la comunidad vecinal. Por lo tanto, hay en este caso un proceso donde la asimilación poco crítica de los objetivos del programa produjo el alejamiento de los líderes respecto a los intereses de la comunidad.

El testimonio presentado a continuación señala que el gobierno al asumir una actitud de reconocimiento político de los líderes, genera en su universo simbólico la necesidad de respuestas que se expresan en acciones basadas en un patrón de racionalidad y eficiencia que se contraponen, a veces, a la lógica del asociativismo comunitario.

"Nuestro relacionamiento con el gobernador, con la SDU y con la COHAB es el mejor posible. El gobernador siempre tiene la puerta abierta para nosotros (...). Soy líder comunitario hace 40 años y en mi vida nunca había tenido la oportunidad de entrar al Palacio de Gobierno como ahora, a través del gobernador Tasso (...). Nosotros ya construimos 438 casas y todavía vamos a construir otras más, porque el Estado está consciente de la eficiencia de nuestro trabajo. Para esto siempre estoy exigiendo rendimiento del trabajo de las familias. Aquí no funciona aquél tipo de Mutirao en que la familia sólo trabaja los domingos en la construcción de su casa, porque si así fuera las obras no caminan. Si el dueño de la casa sale a trabajar a otro lugar, hay que dejar a alguien de la familia en su lugar o contratar a un albañil. Todos aquí tenemos dificultades financieras, pero las casas deben de ser construidas rápidamente. Los que no quieren trabajar o pagar

a un albañil que se vayan de aquí pues existen muchas otras familias esperando una oportunidad como ésta" (Director de la SHC de Aerolândia)

Aprovechando la dinámica de las SCH el gobierno delega numerosas responsabilidades a los líderes generando una serie de problemas, para lo cotidiano de las comunidades.

"En la ejecución del Mutirão hubo mucha confusión en mi cabeza porque de repente me veía obligado a desempeñar tres papeles al mismo tiempo: líder, empleado y patrón". (Exdirector de la SCH de Lagamar)

La multiplicidad de papeles asumida por los líderes generaba expectativas distintas con relación al Estado y a la comunidad, difíciles de compatibilizar, lo que algunos consideran como una "trampa participativa" (in: Braga & Barreira, coord., 1991)

En la medida en que las SCH administran los recursos, compran y distribuyen el material de construcción, es como si fuera "una parte del Estado". Esto se constituye en una especie de "freno" de los conflictos y embates entre la comunidad y el Estado.

"Después del Mutirão la gente de aquí viene a la SCH a reivindicar casa (...) Por todos los problemas del área la gente viene a reclamarnos, por ejemplo, la conexión del agua entubada. Parece que el Estado fue borrado de la mente de esta gente". (Exdirector de SCH, Conjunto San Miguel)

El involucramiento de los líderes de las asociaciones barriales en las SCH generó una sobrecarga de trabajo administrativo, que neutralizaba el trabajo político desarrollado por las asociaciones. La dinámica exigida por el programa atomizó el trabajo comunitario y la mayoría de las veces estableció un control indirecto en las prácticas comunitarias. Tal hecho ocurría

porque en general la dirección de la SCH quedaba en manos de los principales líderes existentes en el barrio.

"De repente nos dimos cuenta de que el Estado cambió el eje de nuestra práctica política. Ahora estamos involucrados en la compleja tarea de construir casa y ante esto estamos dejando en segundo plano nuestra relación con el conjunto del barrio y las cuestiones más generales de la sociedad". (Exdirector de la SCH del Conjunto Lagamar)

Estos y otros aspectos han colocado cuestiones que remiten a la discusión sobre la participación establecida por el Estado y sus múltiples repercusiones en las trayectorias asociativas barriales. Al respecto, el siguiente testimonio es muy ilustrativo cuando compara el Mutirao propuesto por el gobierno con el "verdadero" mutirao:

"Yo percibía una cosa dentro de mí, no sabía decir qué estaba sucediendo, pero veía muchas diferencias entre los mutiraos que la comunidad acostumbraba realizar [bajo su iniciativa] y lo que estaba pasando ahora (...). [En el primer ejemplo] las casas iban siendo construidas poco a poco con la orientación de gente del partido [PT] y a veces con gente de la Iglesia Católica; en aquellos trabajos las personas no se destruyeron. Ahora, con el Mutirao Habitacional, es diferente porque: las casas van siendo construidas, mientras las personas se van destruyendo". (Militante del PT y exdirector de la SCH, Conjunto San Miguel)

A continuación serán objeto de análisis las distintas formas de gestión del programa Mutirao Habitacional, las cuales han configurado experiencias diversificadas tanto a nivel del gobierno como de las asociaciones vecinales.

2.4 La Gestión del Programa: Aspectos de su Dinámica

2.4.1 Algunos Límites y Contradicciones

Los principios centralizadores que orientaron institucionalmente la ejecución del Programa Multirrao Habitacional no fueron capaces de impedir que aflorara en las prácticas comunitarias una variedad de experiencias con distintos matices.

La gestión de los proyectos guarda también algunas especificidades cuando se compara con aquellos acordados con el estado y con la alcaldía. Como ya mencionamos en el inicio de este capítulo, las diferentes posturas de estos gobiernos repercutieron en la dinámica de la gestión de los diferentes proyectos.

Los proyectos del Mutirrao Habitacional desarrollados por la alcaldía de Fortaleza atendieron, en su mayoría, a los grupos de pobladores que ocuparon en periodo reciente la tierra urbana (1987-88) y que fueron apoyados por el ejecutivo municipal. Algunas de estas ocupaciones fueron llevadas a cabo por familias originarias de las favelas existentes en el distrito de Messejana, donde el PRO (fracción del PT local que mantenía la hegemonía en la administración municipal) desarrollaba un trabajo político de organización y concientización. Así, en casi todos los proyectos realizados por la alcaldía, los integrantes de las SCH mantenían alguna vinculación política con el PRO o con el PT. Esta situación era distinta en relación a los proyectos acordados con el estado,

donde coexistían en las SCH las principales fuerzas políticas (CEBs, PCB, PC do B, PMDB, PSDB, PT y otros) involucradas en la organización barrial.

No obstante, vale la pena subrayar que la actitud de "desobediencia", asumida por la alcaldía de Fortaleza frente al gobierno federal en cuanto a las normas y estrategias del Mutirao, no siempre tuvo desdoblamientos políticos capaces de marcar un nuevo patrón de relaciones entre el poder público y las organizaciones comunitarias a partir de acciones autogestionarias.

"La gente de la alcaldía criticaba mucho a la SEAC porque el proyecto no pagaba la mano de obra en la construcción de las casas (...). Pero, al mismo tiempo, la alcaldía no nos pasaba el dinero para comprar el material de las casas, tampoco se organizaba, lo que dio como resultado que faltara material (...). Varias veces fuimos a la alcaldía y los funcionarios nada resolvían". (Vecino, Conjunto Nova Esperança)

Existieron muchos problemas semejantes en los proyectos acordados con el estado y la alcaldía, pero las mayores contradicciones, según los participantes de los proyectos municipales, se expresaron en la forma centralizada adoptada por la alcaldía para la compra de los materiales de construcción, dificultando la participación más amplia y un mayor poder de control por parte de los "beneficiarios".

"La alcaldía compraba el material y lo mandaba para acá (...). Decían que alcanzaba para construir las casas. Después a la hora de distribuirlo faltaba mucho. Hacían los cálculos equivocados (...) cuando había ladrillo, faltaba cal, cuando había cal, faltaba cemento (...). Esto generó muchos problemas (...). Lo que es cierto es que ese Mutirao es como un 'hueso duro de roer'". (Dirigente SCH, Conjunto Nova Esperança)

La alcaldía justificaba de otra forma la cuestión de la falta de material verificada en algunos de los proyectos, presentando tres razones:

- falta de control por parte de la dirección de la SCH;
- robo del material por los habitantes de las áreas de ocupación cercanas al proyecto;
- alteración del proyecto inicial (construcción de muros, ampliación de recámaras y otros) realizada por algunas familias, sin que el gobierno municipal tuviera conocimiento.

En el conjunto Nova Esperanza, los problemas ocurridos en la construcción de 98 casas (previstas en el proyecto) alcanzó una dimensión tal que necesitó la intervención de la alcaldía:

"Al inicio todo iba bien en el conjunto Nova Esperanza (...) En un momento dado, los problemas tomaron una gran dimensión, entonces intervenimos en el área en calidad de poder (...) El material comprado para las 98 casas se acabó cuando todavía faltaban por construir muchas unidades (...) En ese momento surgieron muchas dificultades porque tuvimos que encontrar la forma de transferir a la SCH nuevos recursos para concluir las casas. Esto causó daños a otros proyectos del Multirao. (Director del Departamento Vivienda de la FSSF)

Hubo muchos problemas de naturaleza técnico-administrativa en los proyectos acordados con la alcaldía. A partir de los testimonios presentados a continuación, es posible deducir que la asesoría a los proyectos fue limitada.

"La división de los lotes de las casas no fue pareja, a unas casas les dieron un patio más grande que a otras (...) Las casas del proyecto eran muy feas, nosotros aún siendo pobres vimos que aquella forma no era la que nos convenía (...) El frente de la casa no estaba tapado, las lluvias, las aguas invadían la casa (...) Enfrentamos muchos problemas con la falta de energía y del agua. Por la noche no era posible trabajar porque había una oscuridad total (...) Las mujeres pasaban todo el día cargando agua. (...) Fue muy difícil

construir casas, con tantos problemas". (Dirigente SCH, Conjunto Nova Esperança)

"No nos gustaron las plantas de las casas. Por ello resolvimos cambiar algunas cosas que consideramos conveniente" (Vecino del Conjunto Santa Rita)

Según los técnicos, los problemas que existieron se debieron a la relación entre los líderes y la comunidad, sobre todo en algunos conjuntos (Nova Esperança, Nova Jerusalém). Eso quiere decir que la alcaldía abstraía de sus análisis cualquier autocrítica relativa a su actuación en los proyectos.

"En el conjunto Boa Vista, por ejemplo, la gente era muy unida (...) La comunidad tenía confianza y creía en los líderes. Allí existía realmente una dirección en los aspectos organizativo, administrativo y político (...) a pesar de los problemas que ocurrieron". (Director del Departamento de Vivienda de la FSSF).

El conjunto Nova Jerusalém, en el barrio Quintino Cunha, fue el que presentó el mayor número de problemas, de tal modo que de las 576 casas previstas fueron construidas solamente 161, hasta el año de 1989. El eje principal de los problemas consistía en la disputa entre los líderes. Esto provocó entre otros factores un retraso en los trabajos de construcción. Ante tales cuestiones, el representante de la alcaldía delegaba a la SEAC la responsabilidad de los conflictos internos del conjunto, y así criticaba la propuesta de creación de las SCH.

"La SEAC impone de 'arriba hacia abajo' la creación de la SCH (...) Esto divide a los líderes del barrio (...) En el caso del conjunto Nova Jerusalem, fue creada la SCH y su dirección "chocaba" con la de la asociación barrial que ya existía. Una de las razones de los choques era el hecho de que una manejaba los recursos financieros y la otra las reivindicaciones". (Director del Departamento de Vivienda de la FSSF)

Los testimonios de los líderes involucrados no hacen ninguna referencia a la SEAC como responsable de los conflictos. Las disputas entre los líderes eran sobre todo personales, por el control del programa, esto se deduce de los discursos de los vecinos y de los técnicos, que no hacían referencia a las divergencias de naturaleza político-ideológica.

Durante el período de construcción de las primeras 50 casas, la presidente de la SCH sufrió mucha presión de parte de un grupo opositor. Además de los ataques de naturaleza personal, eran frecuentes los robos y la destrucción de materiales destinados a la construcción de las casas.

"La presidente [de la SCH] era una persona muy seria y que conocía el trabajo. Ella tuvo que salir porque fue amenazada de muerte. Los que querían la 'cabeza' de la presidente se reunían y por la noche robaban y destruían el material de las casas (...)". (Vecino del Conjunto Nova Jerusalem).

Con la salida de la presidente, el grupo opositor asumió la dirección de la SCH. Los conflictos persistieron, inclusive con acusaciones de que parte del material previsto para la construcción de las casas estaba siendo desviado hacia otras obras.

La nueva presidente construyó para ella una gran casa y también una iglesia, una cuadra para deporte, un puesto policial y una casa para el delegado". (Exdirector de la SCH, Conjunto Nova Jerusalem)

En lo que respecta a la cuestión de la "desobediencia" de la alcaldía a las normas de la SEAC, uno de los puntos más evidentes era la remuneración de la mano de obra que no estaba

prevista en el programa Multirrao Habitacional. Sin embargo, la posición de la alcaldía no fue consecuente en todos los proyectos, esto es:

- en algunos proyectos solamente los albañiles eran remunerados; los ayudantes eran los propios familiares o entonces los beneficiarios pagaban;
- en otras áreas, al inicio del proyecto se pagó íntegramente a la mano de obra, después solamente a los albañiles;
- en otros proyectos no se realizó ningún tipo de pago a la mano de obra.

Estas diferencias, según informaciones de algunos líderes, influyeron en el ritmo de construcción de las casas. Sin embargo, parece que no hubo criterios que justificaran el trato diferenciado adoptado por la alcaldía. Solamente en el caso del conjunto Nova Esperança, debido al retraso de las obras, la alcaldía se vio obligada a remunerar íntegramente a la mano de obra de una parte de las casas.

"El proyecto estaba muy retrasado, por ello la alcaldía decidió pagar íntegramente a la mano de obra de las casas ubicadas en la parte frontal del conjunto. La alcaldía prácticamente construyó esta parte de las casas y después 'entregó las llaves' a los beneficiarios. Para el restante de las casas pagó solamente al albañil" (Asociado de la SCH, Conjunto Nova Esperança)

El hecho de que la alcaldía no transfiriera los recursos financieros a las SCH para que esta realizase directamente la compra del material de construcción fue interpretado como una actitud de desconfianza en la honestidad y capacidad de los

líderes. Considerando que la alcaldía estaba bajo la dirección política de un partido de izquierda, este descontento asumió una mayor dimensión. Además, esta actitud de la alcaldía se diferenció de la posición del gobierno estatal, que transfirió integralmente los recursos financieros a las SCH.

"Hasta hoy no comprendo esta actitud de la alcaldía. Ellos nos mandaban firmar los cheques, pero no podíamos manejar el dinero. En la época de la ocupación de los terrenos, nuestra relación con la alcaldía era de confianza y democrática. Después, cuando vino el dinero para la ejecución del proyecto Mutirão, los compañeros de partido que estaban en la alcaldía cambiaron, se cerraron, y esto fue motivo de muchas críticas nuestras (...). Yo creo que hubo desviación de recursos, no por la alcaldesa Maria Luiza, sino por otras personas que trabajan en la gerencia general del proyecto. No sé cual fue el destino dado a estos recursos, incluso pudieron haber sido transferidos a otras áreas de ocupación que no estaban incluidas en el programa. Cuando hablo sobre esto no quiero agredir a la alcaldía, pues estoy afiliado al PT". (Exdirector de la SCH, Conjunto Sao Francisco)

Esta actitud es contradictoria, pues si por un lado la alcaldía criticaba el carácter autoritario del programa, por otro lado negaba a la comunidad la oportunidad de manejar directamente los recursos financieros. Este acto de "desobediencia" se hallaba, de este modo, en contraposición con un espacio de mayor participación de los vecinos en los proyectos.

La postura de crítica y el intento de desmoralizar al gobierno federal repercutió negativamente en el traspaso de recursos federales¹³, que en aquel entonces eran muy limitados,

¹³ El Fondo de Participación de los Municipios (FPM), está constituido por recursos originarios de la recaudación del 22 % sobre el Impuesto de Circulación de Mercancías (ICM) de acuerdo con la Constitución Federal de 1988: antes, el porcentaje era de 4%

a la alcaldía de Fortaleza. En este cuadro, el significado político de la "desobediencia" de la alcaldía no siempre fue percibido por los vecinos; por el contrario, en varios casos fue interpretado como incapacidad política y administrativa del gobierno municipal.

"Nosotros hacemos muchas críticas al gobierno de Tasso Jereissati, pero en relación a la ejecución del programa Mutirão Habitacional tenemos que reconocer que los problemas del estado fueron mucho menores que en los proyectos de la alcaldía. Faltó a los dirigentes municipales la visión política para recibir los recursos federales y demostrar que las comunidades junto con la alcaldía eran capaces no solamente de construir las casas, sino principalmente de desarrollar procesos de democráticos de gestión". (Exdirector de la SHC del Conjunto Sao Miguel)

2.4.2 Los Proyectos: paradigmas de afirmación y negación

Observando la gestión de los proyectos en convenio con el gobierno estatal, llama la atención la preocupación por valorar la eficiencia de algunas SCH en el cumplimiento de las metas físicas dentro de los plazos previstos. *"Reconozco que construir casas es una tarea muy compleja. Empero, algunas SCH nos sorprendieron con su eficiencia".* (Funcionario de la SDU). Esto ha estimulado un proceso de competencia y disputa entre las distintas SCH y sus líderes.

"Nosotros, de la SCH de Aerolândia, construimos 438 casas en apenas 7 meses. Los vecinos de la SCH de Lagamar tardaron más de un año para construir 400 casas, y esto fue posible porque hubo intervención de la CDHAB. Allí hubo muchos problemas en la administración, y los dirigentes de la SCH no tuvieron capacidad de comandar y vigilar las acciones. Para que el proyecto camine, es necesario pasar todo el día trabajando, al

realizado por el gobierno federal y después transferido a los municipios.

igual que nosotros lo hicimos" (Dirigente de la SCH, Conjunto Aerolândia)

La búsqueda por la "eficiencia", presente en algunas de las SCH, significaba realizar a toda costa las metas establecidas, aunque para esto fuera necesario negar los aspectos relacionados con la solidaridad comunitaria, que constituye una de las dimensiones culturales más valoradas por las asociaciones vecinales.

"Yo no tengo trabajo fijo, entonces cada día enfrentaba el dilema: salir para buscar trabajo para ganar dinero y por ende poder comprar comida para mi familia; o construir nuestro techo y pedir limosna para no morir de hambre. Terminé por construir la casita, pero me enfermé de los nervios. La presión de la dirección de la SCH era muy grande. La gente al asumir los puestos se olvidan que somos muy pobres". (Vecino SCH de Aerolândia)

En medio de esta situación de miseria y de discriminación social en que vive la mayoría de la población, ocupar un cargo en la SCH se traduce en el ideal de algunos líderes considerándolo como un espacio de reconocimiento social ante el Estado y la comunidad. Este cambio ha costado en la práctica, para algunos líderes, la pérdida (parcial o total) de sus referentes de identidad grupal y como representantes comunitarios.

"Yo siento un gran cambio en el comportamiento de un compañero que vivía en la favela, después que él asumió el cargo de director de la SCH. Él mira a uno ya no como un compañero sino como una persona que tiene poder y que representa al gobierno (...). Conversamos varias veces respecto a que el papel de una dirección no es de mando, sino de coordinación. La dirección que manda actúa como capitalista. Nosotros no estamos administrando una empresa que tenga que sacar ganancias. Lo que buscamos es vivir en forma comunitaria para así avanzar en nuestro proceso organizativo de la lucha colectiva". (Exdirector de SCH, Conjunto Sao Miguel)

Un análisis más detenido de los proyectos del programa Mutirao -Lagamar y Aerolândia I- ubicados en el mismo barrio, hace posible la comprensión de la multiplicidad de elementos que intervinieron y condujeron al gobierno a considerar, a partir de sus parámetros, el proyecto Lagamar como una "experiencia problemática" y al Aerolândia I como un "modelo".

"Los convenios con las SCH del Lagamar y de Aerolândia I así como el inicio de las obras de construcción de las casas sucedieron el mismo día. La cantidad de recursos fue la misma para las dos áreas. En el Lagamar fue necesaria la intervención de la COHAB para garantizar la conclusión del proyecto. A pesar de su experiencia política, los líderes no fueron capaces de dirigir la construcción de las casas. Hubo muchas divergencias entre ellos y también muy poco tiempo efectivo de trabajo al frente del proyecto. Había también movimientos de resistencia al proyecto aunque no abiertos (...)". (Funcionario de la COHAB-CE)

Cuando el gobierno propuso el proyecto Lagamar conocía las características políticas de aquella área. Esta tenía en su haber una historia de lucha -desencadenada a través de varias organizaciones barriales- que destacaba por su capacidad de organización y resistencia en contra del desalojo y a favor de la permanencia de las familias y de la legalización jurídica de la tierra. El largo tiempo de ocupación de la zona y la capacidad de lucha comunitaria infundieron entre los vecinos una actitud de resistencia frente al Estado.

"Ocupamos esta área hace más de 20 años y durante todo este tiempo fuimos mejorando las viviendas. Por ello podemos decir que ahora somos los propietarios. Es cierto que ya luchamos mucho por el drenaje y la urbanización del área, pero no nos interesaba salir de nuestras casas, construidas con mucho esfuerzo. Otra cosa es que las casas del proyecto son muy pequeñas". (Vecino del Conjunto Lagamar)

El gobierno estatal, conocedor de la larga e histórica trayectoria de lucha de los vecinos de la favela Lagamar, fue capaz de prever muchas de las dificultades que se presentarían en cuanto a la aceptación del Programa Mutirao Habitacional por la población. Para aminorar este obstáculo, el gobierno vinculó la realización de las obras de drenaje y urbanización del área con la ejecución del programa. Vale decir que éstas eran demandas históricas aglutinadoras de las luchas de los habitantes de aquella área.

"El dinero del gobierno estatal para el drenaje y la urbanización fue liberado junto con los recursos de la SEAC para la construcción de las casas del Mutirao Habitacional. La SDU nos dio un plazo de 24 horas para que confirmáramos o no, nuestra participación en el proyecto. En caso de no aceptar la propuesta, las familias quedarían en el mismo lugar, pero las obras de drenaje del canal y la urbanización no serían realizadas. No tuvimos otra alternativa, fuimos obligados a aceptar. Si no lo hubiéramos hecho, habríamos sido criticados por los vecinos de la favela; pero también por aceptar recibimos muchas críticas de varias familias que decían que no era justo que participáramos con la mano de obra en la construcción de las casas y, a cambio, las mismas fuesen mucho más pequeñas que las que existían en la favela y por las cuales además no íbamos a recibir ninguna indemnización".
(Director de la Asociación de Vecinos de Lagamar)

Así, los frecuentes problemas ocurridos en el área de Lagamar desde el principio, sobre todo con relación a la aceptación del proyecto, así como el cuestionamiento del estatuto de la SCH - previamente definidos por la SEAC- pusieron muchas trabas en la construcción de las casas.

A raíz de las reivindicaciones y presiones de los vecinos, los líderes decidieron introducir algunos cambios en el proyecto inicial de las casas. Esto provocó un aumento del costo de las viviendas (fregaderos, muros, y otros gastos no previstos,

inclusive comida para los sutirantes).

Estos hechos, sumados al retraso en el calendario de trabajo, que se reflejó en la devaluación de los recursos debido al inflacionario, frenaron la continuidad de las obras.

Frente a estos problemas, la CDHAB-CE intervino y garantizó la conclusión de las casas previstas. El gobierno, considerando el desvío de recursos, abrió espacio para que los líderes fueran cuestionados por el movimiento barrial (local y general).

Las críticas que eventualmente se puedan hacer necesitan ser ubicadas en el complejo escenario donde no siempre los parámetros que regulan la acción del Estado coinciden con los que habitan lo imaginario de los vecinos.

"La cultura política de los vecinos así como la situación de pobreza absoluta, condicionan una ética pautada en patrones de carencia, que incide en acciones consideradas 'corruptas' o 'desviadoras' por parte de los promotores oficiales de los programas". (in: Braga & Barreira, coord., 1991:270)

El Área de Aerolândia I tenía características muy diferentes a las de Lagamar: la ocupación era más reciente (4 años) y las construcciones existentes, más precarias. Para esta población, el "fantasma" del desalojo estaba siempre presente, lo que creaba una sensación de inseguridad permanente. Esta situación hizo que los habitantes aceptaran el proyecto en su totalidad, a diferencia de la percepción de los vecinos del Lagamar.

"Para nosotros, el proyecto fue un regalo de Dios. Antes vivíamos asustados, cualquier ruido más fuerte en la calle pensábamos que era la policía que había venido para desalojarnos de aquí. Ahora la situación cambió, porque esta

casa es nuestra". (Vecino del Conjunto Aerolândia)

Tal situación hizo posible que la gestión del proyecto se diera prácticamente sin conflictos. Además de esto, la constitución de la SCH contó con la participación efectiva de la Unión de los Habitantes de Aerolândia, que tenía una amplia experiencia asociativa y mantenía estrechas relaciones con las fuerzas políticas en el poder, lo que mucho contribuyó a neutralizar la emergencia de acciones constestatorias y de críticas al proyecto.

Varias familias destacan el papel de la presidente de la SCH como el de una mujer combativa y trabajadora. *"La presidente ha batallado mucho por nosotros. A ella le debemos estar hoy en nuestras casas". (Vecino del Conjunto Aerolândia)*

El siguiente testimonio hace referencia al carácter singular de la experiencia del Mutirao en aquella área, lo que también era constantemente reforzado por el gobierno estatal.

"Nosotros tenemos una organización que provoca envidia a las personas. El trabajo realizado aquí es presentado a muchas autoridades, el director de la SDU nos dice 'la organización de ustedes es fantástica". (Vecino de la SCH, Conjunto Aerolândia I)

Todos estos elementos contribuyeron al "éxito" de los trabajos del Mutirao Aerolândia I. Sin embargo, la fragilidad de los vínculos comunitarios entre los dirigentes de la SCH y los vecinos constructores, asociada a la situación de inseguridad en que vivía la población beneficiaria favoreció la utilización de normas definidas de "arriba hacia abajo", sin que los "beneficiarios" hiciesen aportaciones a la ejecución del proyecto.

Esto fue percibido y comentado por algunos, pero no hubo espacio para que esta posición fructificara, ya que la mayoría de las personas estaba preocupada únicamente en realizar "el sueño de la casa propia".

"Ella [la presidente de la SCH] tuvo mucho 'valor' y estaba siempre exigiendo trabajo (...) Si no hubiera sido así, no nos hubiera quitado la flojera y tampoco estaríamos hoy viviendo en nuestras casas. Parece un 'sueño'". (Vecino del Conjunto Aerolândia I)

"A ella [la presidente de la SCH] no le interesaba saber si la gente no tenía empleo o si tenía hambre (...) Ella solamente quería ver las casas subiendo(...)". (Vecino del Conjunto Aerolândia I)

Las cuestiones aquí analizadas nos permiten visualizar en la gestión del programa Mutirao el espacio construido por el gobierno para exaltar a algunos líderes y "desgastar" a otros, según sus objetivos.

"La SCH del Lagamar no consiguió terminar la construcción de las casas. Con esto el gobierno trató de desprestigiarnos ante las bases". (Líder de la CEB, Conjunto Lagamar).

"El Mutirao Habitacional en el Lagamar generó cierta desconfianza hacia los líderes y una división interna en la comunidad. Lo que se sabía era que las luchas anteriores del Lagamar generaron una gran unidad y organización entre los vecinos. A partir del Mutirao, parte de la población pasó a ver con desconfianza a algunos de los líderes vinculados a la Asociación de Vecinos y a la CEB (...) Creo que las dificultades fueron más inherentes al grupo y no al proceso (...) pues hubo muchas divergencias dentro del propio grupo (...) Dos de los dirigentes de la SCH dividían su tiempo de trabajo entre el Mutirao, la FBFF y la CEB, lo que creó dificultades en la gestión del programa y por lo tanto la imposibilidad de realizar las dos tareas al mismo tiempo". (Funcionario de la SDU)

El énfasis en la comparación de estas dos experiencias particulares tiene un significado político, porque muestra los distintos perfiles de actuación de los líderes comunitarios en este

programa gubernamental. Además de esto, los principales líderes del Lagamar que participaron de la experiencia del Mutirao -considerada "problemática" y "sospechosa"-, representaban dos tendencias políticas con gran presencia en el seno del movimiento popular y vecinal de la ciudad de Fortaleza. La gestión de la SCH, al ser considerada por el gobierno como negativa, provocó varios despliegues en la correlación de fuerzas en este sector organizado de la sociedad civil.

"La presidente de la SCH Lagamar era también presidente de la Asociación de Vecinos del Lagamar y de la Federación de Barrios y Favelas. La participación de ella en ese proyecto, que tenía una administración problemática por razones que no fueron aclaradas suficientemente, repercutió en forma negativa en la Federación, que hasta entonces era la fuerza más significativa y hegemónica dentro del movimiento vecinal".
(Director de la SCH, Conjunto Jardim Iracema)

Este hecho, sumado a otros factores internos y externos, neutralizó la fuerza política y la hegemonía de la FBFF, que congregaba a finales de 1988 cerca de 430 asociaciones barriales de la ciudad de Fortaleza.

2.4.3. Además de las Contradicciones los Procesos de Aprendizaje

A partir de los aspectos cotidianos, es necesario rescatar varias contradicciones donde interactúan los procesos de aprendizaje en el continuo y discontinuo camino recorrido para la ejecución del Mutirao Habitacional.

La crítica constante, referente al carácter de "programa-paquete", es real y refleja de alguna manera los límites y alcances

del proceso de redemocratización brasileña y de la actuación del gobierno en la Nueva República. Por un lado, le fue negado a la población un proceso participativo más amplio y menos controlado en las políticas sociales y en particular en el programa Mutirao. Pero por otro lado no se pueden ignorar las conquistas y la apertura de espacios en la fase de gestión de estos programas. Estos espacios, al mismo tiempo que ampliaban el proceso participativo, generaban contradicciones y ambigüedades en el seno de las organizaciones vecinales.

De esta manera, es a partir de la ocupación de estos espacios definidos y redefinidos en el proceso de gestión del Mutirao Habitacional, que quedan al descubierto ante las organizaciones sociales, los impasses políticos y técnico-operativos. Los líderes reconocieron y sintieron, ante la compleja tarea de construir casas, la necesidad de una capacitación desde el punto de vista político y técnico-administrativo.

"El movimiento reivindicaba su participación en los programas, pero no fuimos capaces de percibir la grandeza y complejidad que esta tarea requería y para la cual no estábamos preparados." (Exdirector de la SCH de Lagamar)

"De repente, fuimos llevados a asumir la tarea de construir las casas. Nuestra reivindicación era participar del proyecto y poder decidir, pero entonces el gobierno nos pasó, de repente, la tarea de construir las casas. Nuestra responsabilidad era grande: compra de los materiales de construcción, administración de la obra, prestación de cuentas etc." (Lider de la SCH de Pirambú)

En realidad, a partir de las reivindicaciones de los vecinos, el gobierno incorporó en el Programa Mutirao el concepto de "participación popular" y lo redujo a la esfera de la

implementación de los proyectos. La participación reivindicada por la comunidad en los proyectos consolidaba solamente una consigna política, pues hasta entonces no existía una reflexión ni un proyecto de participación basado en principios mínimos que subsidiaran la práctica de las asociaciones vecinales y su relación con el Estado.

"es complejo comprender toda las contradicciones de una sociedad (...) Para eso, es necesario la actuación de los partidos políticos y de la Iglesia Católica con el fin de enseñar todo sobre el funcionamiento de esta sociedad. Solamente por este camino podremos comprender nuestra práctica. Hablando concretamente, las casas están allí y fueron construidas por nosotros (...) Sin embargo, de hecho hubo un 'desgaste' de los liderazgos combativos y el movimiento popular que se ha involucrado pagó un alto precio. (Exdirector de la SCH, Conjunto Sao Bernardo)

La inexperiencia política reconocida por algunos líderes y citada también por los técnicos del gobierno es real. Más que el análisis riguroso de las experiencias, hay que considerar también los factores internos que los determinan y los externos que interfirieron en la gestión del Mutirao Habitacional: la acelerada inflación que deterioró el valor real de los recursos previstos en los proyectos -no siempre reajustados por el gobierno-, el estado de pobreza absoluta y la crisis de supervivencia de la mayoría de la población.

Las necesidades impuestas por un patrón mínimo de supervivencia y el sistema existente de "apropiación indebida" constituían en algunos casos una "puerta abierta" para la "desviación" de recursos.

"Esta relación con el gobierno es muy complicada (...)

Imagínese personas que no tienen siquiera qué comer con su familia, y al entrar en la SCH de repente pasaron a tener en sus manos millones de cruzeiros para construir decenas y a veces centenas de casas (...)". (Lider de la UCGF)

A propósito, se dieron varias denuncias en contra de los dirigentes de algunas SCH por haber aceptado una propina (comisión) de los propietarios de tiendas de materiales de construcción.

"Algunos compañeros de la SCH recibieron 'comisión' por la compra de los materiales de construcción. Es muy probable que el valor de estas 'comisiones' estuviera incluido en el precio de las mercancías, o sea, aumentaron los precios. Yo regresé la propina que me entregaron y la deposité en la cuenta bancaria de la SCH (...) Después de esto, empecé a percibir los problemas que íbamos a enfrentar. No tiene caso denunciar a los compañeros como deshonestos, pues no tengo este derecho, es difícil juzgar a otros (...) La misma relación existía entre los propietarios de tiendas de construcción y algunos técnicos de la COHAB, que nosotros criticábamos y que después fue adoptada por algunos líderes del movimiento barrial. Para corrompernos, el comerciante nos dijo que otros dirigentes de la SCH ya habían aceptado comisiones" (...). (Dirigente de la SCH, Conjunto Sao Miguel)

"A veces, cuando íbamos a comprar los materiales de construcción, los dueños de los negocios ejercían una gran presión sobre nosotros. Ellos proponían: 'yo te vendo 10 cosas pero sólo entrego 9, la otra parte tu te quedas con ella y haces lo que quieras (...) Son muchas las trampas que utilizan para corrompernos". (Director de la SCH de Pirambú)

Los técnicos también se refieren a la desviación de recursos como una práctica muy extendida entre los líderes del movimiento barrial. Sin embargo, en la comparación que se hace a continuación, cuando se considera la dimensión objetiva del acto (desviación de recursos públicos), no se establece ninguna diferencia entre el estado de necesidad de un técnico, supuestamente de la clase media, y un favelado, individuo que muchas veces no dispone de los recursos mínimos necesarios para

sobrevivir.

"Nosotros percibimos que muchas veces ellos [los líderes] acaban reproduciendo aquello que hace el Estado. Se decía que el Estado desviaba recursos, que no los aplicaba debidamente y lo que vemos es que la sociedad de cierta forma hace lo mismo, pese a ser difícil de probarlo". (Técnico de la COHAB-CE).

Este problema entre los dirigentes de las SCH y los vendedores de materiales de construcción no se observó en los proyectos que estaban bajo la responsabilidad de la alcaldía de Fortaleza, ya que la administración de los recursos financieros y la compra de material no fue transferida a los líderes.

Después de la terminación de las casas, la aceptación del Fondo Comunitario Habitacional, definido en el estatuto de la SCH, fue una cuestión muy problemática. Con la creación del Fondo, el gobierno perseguía los siguientes objetivos:

- garantizar la estructuración de las SCH para manejar los recursos financieros por un plazo de cinco años;
- mantener abierto durante este periodo un canal institucional con los líderes y la comunidad;
- ejercer a través de este canal algún tipo de control en la dinámica de las comunidades participantes del programa del Multirao.

Se había previsto que la contribución al Fondo se iniciara después de concluida la casa. Con la firma del contrato de promesa de compra-venta, el morador tenía el derecho real de uso y sólo después de permanecer cinco años seguidos en la casa y estar al corriente con el pago de las tasas del Fondo a la SCH, sería posible la firma del contrato de propiedad del inmueble.

Estos procedimientos, definidos en el estatuto, en realidad no siempre fueron adoptados. En base a los resultados de entrevistas realizadas, se pueden diseñar tres situaciones diferentes a partir del momento en que fue concluido el proyecto de construcción de las casas:

- la SCH era desestructurada y los "beneficiarios" no pagaban las cuotas para el Fondo;
- la SCH seguía funcionando precariamente debido a que solamente algunos de los asociados pagaban las cuotas;
- la SCH seguía funcionando y administrando el Fondo al cual la mayoría de los habitantes contribuía.

Efectivamente, la desestructuración de la SCH, la mayoría de las veces, constituye una reacción política frente a la actitud del gobierno de imponer al movimiento popular otro tipo de organización considerada paralela, la SCH.

"Nosotros seguimos desobedeciendo al estatuto, porque éste no fue hecho por nosotros. Así, como el estatuto fue impuesto, nosotros, como pueblo organizado, también podemos imponer nuestras ideas (...). Cuando termine el Mutirao vamos a romper el estatuto, porque no tiene caso continuar con la Sociedad, pues nuestras organizaciones nacieron en el proceso de lucha. (Exdirector de la SCH del Lagamar)

El desmantelamiento de la SCH, en algunas áreas, fue objeto de preocupación por parte de los vecinos que tenían acciones arbitrarias del gobierno, por no efectuar el pago de las cuotas para la formación del Fondo Comunitario Habitacional.

"Me preocupa mucho este problema. Quiero hacer las contribuciones para la Sociedad a fin de poder recibir después la escritura de la casa. Me da miedo que debido al retraso de los pagos de las cuotas para al Fondo, la alcaldía venga a cobrar una tasa elevada que no pueda pagar. Lo peor de todo es que no estábamos organizados (...). Después que la gente se

mudó a las casas, la 'cosa' cambió mucho (...)" (Director de la SCH, Conjunto Sao Francisco-Messejana).

"Aquí la SCH todavía existe, pero nadie empezó a pagar las cuotas para el Fondo (...) Parece que este problema es igual en todas las comunidades donde el proyecto Mutirao fue organizado por la alcaldía, no sé en los del estado. Nos preocupa también el hecho de que hasta hoy la SCH no tenga ningún 'papel' de la posesión de la tierra (...) Y ahora que cambió de alcalde, que ya no es María Luiza (...)" (Director de la SCH, Conjunto Sao Francisco-Messejana)

En el conjunto Nova Jerusalém, fueron observados problemas de mayor dimensión^{1*}, como ya mencionamos antes. La magnitud de la tensión provocada por la disputa por el poder entre dos liderazgos llevó a que varios vecinos vendieran la casa y "pasaron a vivir con tranquilidad en otro lugar".

"De las 166 casas construidas, 40 ya fueron vendidas (...) mucha gente vendió porque no les gustaba la anarquía existente en esta área". (Exdirector de la SCH, Conjunto Nova Jerusalém)

"Ya estamos con otra administración en la alcaldía y todavía no recibimos el papel provisional de la posesión, no sé lo que va a ocurrir (...)" (Director de la SCH, Conjunto Sao Francisco)

Conviene subrayar que la mayoría de los conjuntos que se negaban a pagar la cuota para el Fondo son aquellos construidos en convenio con la alcaldía de Fortaleza. La posición de la alcaldía en cuanto a las exigencias de la SEAC influyó en las direcciones de las SCH.

"Decíamos a los vecinos que ellos no estaban obligados a pagar las cuotas del Fondo: primero, porque los recursos del proyecto no retornaban al gobierno [fondo revolvente], segundo

^{1*} El clima de disputa interna dificultó sobremanera la obtención de información sobre este proyecto. Al principio, nadie de los grupos quería hablar, por temor a que la otra parte reaccionara con agresiones y distorsionara la información. Después de varias tentativas logramos obtener algunos datos.

porque la gente estaba desempleada y pasaba por muchas dificultades (...) Este fue un motivo de conflicto con la SEAC (...) porque nosotros no concordábamos con esta transferencia para las SCH". (Director del Departamento de Vivienda, FSSF)

Entre las SCH que continúan funcionando, algunas están trabajando de manera articulada con el movimiento vecinal ya existente en el barrio. En estos casos, la diferenciación entre la SCH y las asociaciones barriales es meramente formal. Lo interesante de algunas de estas experiencias es la incorporación de los integrantes del proyecto a las actividades desarrolladas por la asociación vecinal.

"Terminada la construcción de las casas, cerca del 50% de la población del conjunto continúa participando en las actividades promovidas por nuestra asociación. Trajimos la SCH para adentro de nuestra asociación, hubo un enlace (...) Esto ocurrió porque el presidente de la Unión de Vecinos es también de la SCH. Esta es un experiencia distinta a otras" (...). (Dirigente SCH y de la Asociación de Vecinos del Jardín Iracema).

Resulta claro que en otros casos semejantes a éste, la participación activa de los vecinos-constructores desde el inicio de la implementación del proyecto, a través de comisiones, generó entre los habitantes la percepción de una experiencia fundamentalmente construida por ellos.

"En nuestro proyecto se oye mucho a la gente decir: 'no voy a vender mi casa, pues casi morí para construirla' (...) Esto pasa porque mucha gente luchó para conseguir el proyecto, hicimos marchas, reuniones y mucho trabajo. Veo también que la gente trabajó directamente en la construcción, derramó mucho sudor, por ello no van vender la casa de la noche al día. De la 359 casas construidas aquí, solamente dos fueron vendidas". (Dirigente de la SCH del Pirambú)

En otros proyectos, la venta de las casas es realizada a espaldas de la dirección de la SCH. Esto se atribuye a dos razones:

el estado de necesidad en que vive la población y la inexperiencia de los dirigentes de las SCH en ejercer un mayor control.

"Nos enteramos de que cerca del 20% de las 428 casas construidas ya fueron vendidas, tal vez por necesidad (...). Muchos regresaron a la favela. En realidad, la casa sólo es transferida a uno después de cinco años de permanencia (...). Faltó experiencia de nuestra parte para mejor controlar eso (...). Ahora, si el gobierno estatal va a financiar con sus propios recursos la construcción de más casas, vamos a tener más cuidado y si alguien quiere salir va a tener que pagar a la SCH lo que fue invertido en la casa para poder pasarla entonces a otra familia. La declaración de traspaso de la casa tiene que ser firmada por dos testigos: una copia se queda en la sociedad y otra va a la COHAB". (Director de la SCH, Conjunto Aerolândia I)

Los casos de venta de casas también son atribuidos a la falta de rigor en el proceso de selección de las familias, de tal manera que fueron identificados algunos casos como: "aprovechadores que se infiltran en el proyecto para conseguir otra casa y después venderla". Frente a estos casos, la SCH se consideraba sin autoridad para actuar, y lo que hace es comunicar la situación a la alcaldía :

"más de 10 casas ya fueron vendidas [cerca del 12%] (...) A veces, sabemos que el 'sujeto' tiene otra casa, pero él lo niega (...) El asunto fue informado a la alcaldía para que el departamento jurídico resolviera, pero hasta hoy sigue lo mismo (...)" (Director de la SCH, Conjunto Nova Esperança).

Ante éste y otros problemas existentes en los conjuntos (indefinición de la posesión de la tierra, falta de recursos para completar algunos arreglos internos y servicios de infraestructura urbana), surge en algunos líderes la conciencia sobre la importancia de una articulación entre los mutirantes para así presionar, de forma organizada, a las instancias del gobierno local

(estatal y municipal), en busca de soluciones para los problemas más urgentes.

"Sabemos que el programa Mutirao del gobierno federal ya no existe. Pero el gobierno estatal está dando continuidad al programa con recursos propios, por ello tenemos que reunir a todos los que participamos del Mutirao para discutir nuestros problemas comunes y buscar mejoras para nuestras casas y nuestros conjuntos". (Vecino, Conjunto Jardín Iracema)

Esta preocupación, aunque incipiente, en caso de que fructifique, podrá abrir nuevos caminos y crear un dinamismo entre los habitantes de las áreas del programa Mutirao construyendo y/o profundizando el proceso de identidad política.

Las constataciones hechas y analizadas apuntan a una serie de dilemas y ambigüedades en el proceso de construcción de las casas y en la dinámica de vida en el conjunto. Sin embargo, el otro lado de la moneda apunta a las críticas y a las actitudes de rechazo, evidencias empíricas que nos llevan a percibir espacios contradictorios de aprendizaje político y técnico. Esta constatación a veces es reconocida directamente por los líderes, pero en otros casos permanece encubierta, sobre todo en aquellas experiencias donde los conflictos y las contradicciones entre la SCH y el Estado asumieron mayores proporciones.

"Después de la construcción de las casas, mucha gente se 'transformó' en carpintero, albañil, electricista, etc. (...) Todos los que trabajamos en la construcción, ahora ya somos de alguna forma capaces de resolver pequeños problemas de instalación de una casa (...) Aprendimos también a manejar cuestiones administrativas, hacer recibos, comprender lo que es una nota fiscal y lo que es una prestación de cuenta, relacionando presupuesto y gasto". (Dirigente de la SCH, Jardín Iracema).

Los testimonios de los líderes y dirigentes de las SCH demuestran un aprendizaje de conocimientos, en muchos casos previamente inexistente. Esto se debe a que la actitud anteriormente desarrollada en las asociaciones vecinales era sobre todo de naturaleza reivindicativa. Sin embargo, los procesos de aprendizaje tienen un precio en la medida en que los mismos se realizan en un espacio contradictorio, comprometiendo ampliamente al movimiento barrial, tal y como ya fue señalado anteriormente.

"Una cosa es cuestionar y hasta hacer proposiciones(...)

Otra cosa es administrar, convertirse en gerente. Es un proceso desgastante (...). El gobierno quería ponernos en una situación difícil (...) Estábamos haciendo el papel de él, lo que él debería hacer (...). Pero, a pesar de todo, aprendimos mucho, fue un aprendizaje colectivo". (Dirigente de la SCH, Jardín Iracema)

"Fuimos los primeros en empezar el Programa Mutirao y no teníamos ninguna experiencia. Entonces organizamos los papeles para la creación de la SCH y después iniciamos los trabajos de construcción (...). Recibimos inicialmente el dinero para construir 100 casas y conseguimos construir 102 (...). Antes de comprar el material, realizábamos una toma de precio, para comprar cosas de buena calidad a menor precio. Teníamos un almacén para guardar el material, había un vigilante para que no hubiera robos (...). Creo que mi participación como afiliado al PT me hace esmerar por la honestidad (...). Conocimos los laberintos de la administración pública, dónde están los recursos (...), las atribuciones de las instituciones (...). y también aprendimos a fijar plazos para realizar las tareas (...). Entendimos el costo de la mano de obra en la construcción de una casa (...). Vimos también cómo las empresas constructoras sacan las ganancias cuando construyen casas. Si fuéramos a sumar todo esto la casa saldría de 3 a 4 veces más cara (...). Por todo eso, una casa construida en Mutirao sale 75% más barata que a precio de mercado". (Dirigente de la SCH, Pirambú).

Este nivel de aprendizaje también se refiere a las cuestiones políticas. La dinámica del programa permitió un acercamiento con el Estado y esto a la vez proporcionó el

conocimiento, inclusive, de sus contradicciones internas, por las diferentes posiciones tomadas por los técnicos, los cuales a su vez también incorporaron nuevos conocimientos.

"También fue importante aprender a negociar con el Estado (...) No se puede ir con una sola proposición cerrada. Uno tiene que ir con una propuesta central y con otras alternativas, esto facilita las cosas: en caso de que el gobierno niegue la primera proposición, ya tenemos argumentos para justificar las otras. (Dirigente de la SCH, Conjunto Jardín Iracema).

"Con el tiempo, muchas cosas cambiaron. Siento que los técnicos del gobierno empezaron a conocer, a descubrir nuestra capacidad y nuestra organización, entendieron que tenemos apoyo de la comunidad, empezaron a respetarnos (...)" (Dirigente de la SCH, Conjunto Pirambú).

"Los conflictos existieron y van a continuar existiendo (...) Ellos van enriqueciendo el proceso y contribuyen a actuar correctamente (...) El acercamiento con el trabajo comunitario nos ha enseñado muchas cosas (...) Hubo resistencia por parte de los propios técnicos, que en varias ocasiones decían que nadie iba a aprender nada con la comunidad" (Funcionario de la SDU).

En síntesis, es posible decir que la política social creada por la Nueva República, al absorber y redefinir las reivindicaciones del movimiento barrial creó un espacio de gestión de los programas gubernamentales. Los análisis basados en la implementación del programa Mutirao Habitacional demuestran que una diferenciación de procedimientos y posturas, tanto del Estado como del movimiento vecinal organizado en las SCH, abren espacios de afirmación y negación de las cuestiones democráticas.

CONSIDERACIONES FINALES

En esta parte del trabajo pretendemos marcar un punto de llegada hacia otros puntos de partida. Afirmamos esto porque no pretendemos agotar el conjunto de las indagaciones que nortearon esta investigación. La intención es solamente retomar algunas cuestiones que emergen de la naturaleza paradójica de la temática estudiada y que juzgamos importantes.

El conocimiento científico encarna un esfuerzo lógico por comprender la realidad social con su historicidad, en la que las relaciones sociales expresan una visibilidad contradictoria y paradójica. Los caminos recorridos revelan una preocupación por construir un conocimiento donde la teoría y la dimensión empírica se interconecten en la búsqueda por conocer el objeto de estudio.

Las dimensiones macro y micro de la realidad son trabajadas conjuntamente a través de los vaivenes analíticos que buscan contraponerse y superar la discusión estéril que caracteriza a las posturas dicotomizadas.

Esto nos lleva a señalar que los análisis concretos contradicen en muchos aspectos una lógica estructural cerrada que pregona la determinación de las políticas de vivienda popular a partir de un "comando general del Estado". Respecto a esto, la actuación de los múltiples actores sociales y sus procesos interactivos con el Estado, brindan elementos para problematizar el concepto del "Estado todopoderoso" en oposición a un campo de

"ambivalencia del poder estatal" (in: Coulomb y Duhau, orgs., 1989), donde los movimientos y las organizaciones populares, a partir de la acumulación de experiencias, adquieren expresión social en la gestión de los programas de vivienda popular.

Efectivamente, este razonamiento presenta en las diferentes coyunturas un mayor o menor espacio de relativización, dependiendo de los referentes concretos que caracterizan la relación Estado-movimientos sociales en términos de los niveles de afirmación y/o negación de un patrón de acción democrática.

El estudio de los programas de vivienda popular PROMORAR y Mutirão Habitacional nos condujo a analizar las dinámicas coyunturales (1979-1989), con el fin de poner al descubierto, a través del discurso y de las prácticas gubernamentales, la esencia y la apariencia de estas políticas, cuyos objetivos iban más allá de la construcción de casas. A través de distintas formas y medios se buscaba ejercer un sistema de control sobre las personas, los líderes, las prácticas sociales e influir así en la dinámica de los procesos asociativos existentes o en vías de formación en los barrios.

Las políticas de vivienda popular encierran una compleja problemática que no se agota en los proyectos y procesos de construcción de viviendas. Varias cuestiones analizadas en base a la dinámica socioeconómica y política guardan una estrecha relación con el período de la dictadura militar que, a través de su modelo económico, del sistema de control y represión aplicado y de la ideología "desarrollista", pretendió concretar el proyecto de

construcción de un "Brasil Potencia". Hasta hoy, los avances obtenidos en el campo de la democracia política -inaugurados a partir del proceso de transición- no han sido capaces de revertir el proceso históricamente acumulativo que se expresa en una población superexplotada en el trabajo, espoliada en la ciudad e inmersa en una cultura marcadamente autoritaria.

Cada uno de los programas analizados -**PROMORAR** y **Mutirão Habitacional**- expresa en sus distintas matrices discursivas el propósito de avanzar y consolidar políticas de incorporación de los sectores sociales excluidos del mercado de viviendas. Sin embargo, por medio de estos programas, el Estado ha creado un espacio de sustento político al régimen en el marco de un proceso de "democratización controlada".

El signo de la democratización presente en los dos programas, bajo concepciones y proposiciones distintas, encontró límites concretos en el proceso de implementación. La dinámica de los escenarios coyunturales establece un imbricado proceso donde los referentes de acciones democráticas y autoritarias se mezclan, alternando en lo cotidiano avances y retrocesos en el ejercicio de la ciudadanía.

Con la creación del **PROMORAR** (1979), el gobierno federal -a través del **BNH**- hace un "mea culpa" público por su distanciamiento, durante 15 años de existencia, de los objetivos y consignas sociales, tan divulgados y poco concretizados, especialmente en lo que se refiere a la promesa de realizar el "sueño de la casa propia" entre la población de bajos ingresos.

El PROMORAR surgió precisamente durante el período de efervescencia política que enmarcó los primeros años de la apertura democrática en Brasil. Este programa tenía como objetivo actuar en las favelas de las ciudades, transformando a sus habitantes en moradores de conjuntos habitacionales. Fueron muchos los mecanismos accionados, algunos con matices novedosos: no transferencia de las favelas hacia la periferia de las ciudades; construcción de casas y donación de equipos de infraestructura urbana; y concesión de créditos especiales (bajos intereses) para las áreas de favelas.

Así, las diferentes "innovaciones" llevadas a cabo por el programa crearon, muchas veces, espacios favorables al desarrollo de prácticas de clientelismo político. La lógica del clientelismo -al cual se recurrió ampliamente en la implementación del PROMORAR en la ciudad de Fortaleza, al utilizar métodos coercitivos y engañosos- pretendía neutralizar el avance de los movimientos y organizaciones vecinales.

Con la ejecución del PROMORAR el Estado buscó abrir espacio para sostener y expandir su poder político a nivel nacional y local a través de la incorporación de sectores favelados en este programa considerado impactante. En este sentido, los mecanismos definidos y puestos en práctica trataron de subordinar políticamente y así neutralizar, las acciones y luchas de los movimientos y organizaciones populares bajo el pretexto de garantizar mejores condiciones de vida a la población "beneficiada".

En aquella coyuntura, el carácter autoritario todavía presente en los gobiernos federal y estatal, impuso límites a las prácticas participativas orientadas por los principios del "desarrollo comunitario". La participación popular se restringió prácticamente a los límites de la matriz discursiva, en la medida que el Estado se puso a espaldas de las organizaciones vecinales. La "seudoparticipación" accionaba mecanismos que, al involucrar a los "beneficiarios" a cambio de un empleo estatal u otro "favor", hacían que estos aceptaran actuar, muchas veces, como "correa de transmisión" del poder institucional. Subyacente a los mecanismos articulados, estaba la idea de atropellar, a través de varios métodos, la trayectoria ascendente de las organizaciones vecinales de Fortaleza.

El esquema de construcción y crédito de las viviendas, aunque en parte fuera subsidiado, implicaba la obligación de una recuperación parcial de las inversiones a través del pago de amortizaciones. Sin embargo, la situación de la mayoría de los "beneficiarios", con bajos e inestables ingresos, impuso límites concretos a los resultados del programa. Los (des)caminos del programa en los aspectos económico, político y cultural demuestran lo distante que estaba la propuesta respecto a la realidad de los supuestos "beneficiarios". Esto comprueba la inexistencia de un proceso efectivo de participación, en el cual la planeación y ejecución del programa fueran capaces de valorar los intereses, necesidades y posibilidades de los favelados.

Es importante subrayar la intención del gobierno, a través del PROMORAR, de transformar al favelado en un "beneficiario", aunque la mayoría no constituyera una población demandante de vivienda-mercancía según los moldes establecidos. Prueba de esto es la existencia, en las áreas de los programas, del fenómeno llamado "venta de la llave" y el regreso de varios "beneficiarios" a las favelas, lo que señala en términos objetivos y también simbólicos los límites de una política que insistía en operar a través de una "caja negra".

No obstante, los límites de la acción del PROMORAR también están ubicados fuera del aparato estatal en la medida que a nivel del movimiento popular de barrios no existía una organicidad, un cúmulo de experiencias y una correlación de fuerzas capaz de contrarrestar los objetivos y las embestidas falaces del programa. Las reflexiones y las prácticas sociales que estaban a la orden del día se basaban fundamentalmente en posturas contestatarias, reivindicativas y de resistencia frente al autoritarismo presente en la institucionalidad estatal.

A través del programa Mutirão Habitacional el gobierno federal innovó con relación al PROMORAR tres aspectos centrales: la no recuperación de los recursos financieros aplicados; la utilización del sistema de autoconstrucción de las viviendas y la incorporación de los líderes que a través de las SCH participarían en la gestión de los proyectos de construcción de viviendas.

El programa Mutirão Habitacional creado e implementado en el contexto de la Nueva República, enfrentaba en sus principios el

siguiente doble desafío: penetrar en la lógica de los movimientos y organizaciones vecinales que lograron avances concretos; crear canales de participación en la institucionalidad estatal y con esto dar sustento al proceso de democratización de la sociedad.

Al señalar que: "es en la acción comunitaria donde realmente se pone en práctica, se ejerce y se vive la democracia" (Presidencia de la República, s/d:1), el discurso del gobierno expresaba la intención de modernizar las relaciones entre el Estado y los sectores organizados, de manera que la participación ciudadana -a través de las organizaciones vecinales-, pudiera asumir un papel fundamental.

Así, el gobierno capta el reclamo de participación popular presentado por los sectores populares y lo redefine bajo su óptica. La incorporación de sectores vecinales organizados en la gestión del programa Mutirao atiende a objetivos establecidos por el gobierno. Las estrategias políticas se modificaron en el sentido de "adaptarse" a los límites de una economía inmersa en una profunda crisis que se reflejaba en los bajos recursos destinados a la concreción de las políticas sociales, y en particular en el sector de vivienda popular, así como en el aumento de la insatisfacción popular expresada a través de diferentes formas de protestas, manifestaciones y conflictos.

Al apropiarse de las prácticas participativas en los procesos de autoconstrucción de vivienda, el gobierno federal atribuía cualidades distintas a aquellas estrategias de gestión

cotidiana de la supervivencia, desarrolladas en las prácticas comunitarias (in: Schterngart & Andrea, org., 1991).

La "caricatura" de participación que aparece en el programa, sea en la administración de los proyectos, sea en la utilización de mano de obra en los procesos constructivos, constituye una estrategia del gobierno para "multiplicar" sus escasos recursos financieros y mostrar una faceta democrática y participativa. Por esta vía y con la consigna "juntos arreglamos", el Estado, además de buscar dividendos políticos, también destinaba menos recursos financieros a los programas de vivienda y ampliaba las metas físicas. Sagazmente dividía la responsabilidad de la ejecución técnico-administrativa de los proyectos, cuya complejidad creaba contradicciones que, en algunos casos, generaron polémicas, desgaste de los líderes y divisiones en el movimiento vecinal.

Así, al exigir la participación de la población en la construcción de las casas, el gobierno amplía la jornada laboral (no pagada) y reduce el tiempo destinado a otras actividades, entre ellas, aquellas realizadas por las organizaciones vecinales. Al mismo tiempo transfiere al movimiento popular la "administración de la escasez", (dado el desnivel entre el monto de los recursos y las necesidades sociales), o sea, la adopción de una postura selectiva (Offe, 1984) y a veces generadora de conflictos internos. Las organizaciones vecinales, no siempre advirtieron el reto de la "seudoparticipación", llegando incluso a confundir este tipo de gestión con un proceso efectivamente democrático.

La flexibilización, aún limitada, de posturas asumidas por los gobiernos locales ante las directrices federales revela la asimilación y redefinición de críticas hechas por las organizaciones vecinales. En estos y otros espacios contradictorios los líderes expresan una diversidad de posturas donde la subordinación (cooptación) y los principios de autonomía e independencia frente al Estado se alternan con diferentes matices.

A pesar de todos los límites señalados, el gobierno pasa a reconocer políticamente a los movimientos y organizaciones vecinales populares como actores sociales, ya que en aquel momento la trayectoria de luchas y conflictos urbanos constituía "cada vez más el referente directo de los conflictos políticos de la sociedad". (Coulomb & Duhon, comp., 1989:224).

Este patrón de relaciones entre el Estado y las organizaciones vecinales señala un nuevo nivel de sociabilidad. En este sentido lo "colectivo" ganó un espacio de mediación entre lo "estatal" y lo "privado". A través de la dimensión de la vida colectiva, las organizaciones vecinales penetran en la dinámica del Estado y pasan a tener acceso a una serie de informaciones y a conquistar, así, niveles más amplios de participación.

Durante la implementación del Mutirao, el acercamiento del Estado con el movimiento vecinal, permitió también a este último un conocimiento de la lógica interna y de los mecanismos de la administración pública, de sus contradicciones y discontinuidades históricas. Por un lado este acercamiento dejó lecciones que pueden ser aprovechadas para hacer avanzar el

ejercicio de la ciudadanía. Pero, por otro lado ¿acaso este acercamiento y los cambios en la burocracia estatal están produciendo avances reales en el proceso de democratización, o sólo se trata de la instrumentalización de una modernización conservadora, neoliberal?

Los diferentes matices presentes en la gestión del programa Mutirao Habitacional desarrollado por el gobierno estatal (entonces vinculado al mismo partido del gobierno federal, el PMDB), y por la alcaldía (vinculada al PT, partido de izquierda que mantenía una postura crítica frente al gobierno federal), dieron resultados distintos, pero no sustanciales desde el punto de vista político. Esto se debe a que no basta contraponerse al autoritarismo: es necesario definir en la práctica nuevas formas de ejercer el poder para consolidar una cultura política con vistas a la construcción de un proyecto democrático con justicia social como una alternativa histórica a ser construida.

En estos términos, el papel de los partidos de izquierda y de los sectores de la Iglesia Católica debe posibilitar avances políticos, a través de los procesos de lucha, conflictos y negociaciones, de manera que contribuyan a ampliar los espacios democráticos, no solamente en la vanguardia y los sectores organizados, sino también entre una mayoría que todavía permanece fuera de cualquier instancia organizativa.

Además quedó comprobado que las carencias y las necesidades sociales con su concretización social no llevan necesariamente a la unificación en términos de conciencia. Las

diferencias político-ideológicas revelan una multiplicidad de facetas presentes en la trayectoria de los movimientos vecinales, y marcan los límites, las ambigüedades y sus potencialidades políticas. Todos estos elementos extraídos de la realidad generaron a nivel de la gestión de los programas, resultados diferentes que no han sido todavía objeto de una evaluación crítica capaz de proveer elementos para transformar la relación entre el Estado y el movimiento social en una democracia formal y real, política y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abrantes, Paulo R. Vetores para um quebra-cabeça. In: **Revista Proposta**. 39, ano XIII, Rio de Janeiro, FASE, 1989.
- Accioly, Vera M. **Uso do solo e a renda fundiária urbana: o caso de Fortaleza**. Tese de Mestrado em Economia, UFC, Fortaleza, 1985.
- Anderson, Perry. **A crise do marxismo - introdução ao debate contemporâneo**. Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1984.
- Antero, Luiz C.H. **Ideologia, divisão do trabalho e habitação popular - a intervenção do estado e o processo de luta na superação da dominação**. Tese de mestrado em Sociologia, UFC, Fortaleza, 1985.
- Arquidiocese do Rio de Janeiro/Secretariado Pastoral. **Moradia pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 1979 (mimeo.).
- Associação dos Funcionários do Banco Nacional de Habitação (BNH). **Documento sobre a extinção do BNH**, Brasília, 1987 (mimeo.).
- Associação dos Mutuários do Estado do Ceará (AMEC). **Seminário sobre o uso do solo urbano em Fortaleza**. Fortaleza, s/d (mimeo.).
- Associação dos Mutuários do Estado do Ceará, et alli. **Subsídios à formulação de uma nova política habitacional para uma população de baixa renda**. Fortaleza, 1985 (mimeo.).
- Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF). **Plano de estruturação da Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza, PMF, 1985.
- Azevedo, Sergio de. **A autoconstrução como base de uma política habitacional : alternativa o mito?**. Belo Horizonte, s/d (mimeo.).
- Azevedo, Sergio de & Andrade, L.A.G.de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao BNH**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- Banco Nacional de Habitação (BNH). **Programas de natureza social**. Conferência proferida por Hélio Lopes no Ciclo de Estudos sobre Segurança Nacional e Desenvolvimento/ADESG. Belo Horizonte, BNH, 1978.
- _____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 006, de 25 de junho de 1979**. Rio de Janeiro, BNH, 1979a.
- _____. **Resolução nº 72/80, de 1980**. Rio de Janeiro, BNH, 1980.
- _____. **Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Rio de Janeiro, BNH, 1964.
- _____. **Lei Federal nº 5.107, de 13 de setembro de 1966**. Rio de Janeiro, BNH, 1966.
- _____. **BNH: Legislação básica**. Rio de Janeiro, BNH, 1977.

- _____. **Coordenação geral do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS): instruções sobre o FGTS.** Rio de Janeiro, BNH, 1974.
- _____. **PROFILURB: programa de financiamento de lotes urbanizados.** Rio de Janeiro, BNH, 1985.
- _____. **PLANAP; objetivos e normas de execução.** Rio de Janeiro, BNH, 1973.
- _____. **Área social tem prioridade no BNH.** In: **Revista do BNH.18,** Rio de Janeiro, BNH, 1979b.
- _____. **Programa de Erradicação da submoradia (PROMORAR): definições e objetivo.** Rio de Janeiro, BNH, 1979c.
- _____. **O desafio da casa própria.** Brasília, BNH, 1984.
- _____. **Os mutuários e o BNH.** In: **BNH Notícias.** 16 (agosto), BNH, 1981.
- _____. **Solução brasileira para problemas brasileiros.** Rio de Janeiro, BNH, 1974.
- _____. **Grupo de trabalho para a reformulação do sistema financeiro da habitação - propostas e conclusões.** São Paulo, BNH, 1986.
- _____. **Encontro de representantes da direção de urbanização do BNH.** BNH/ Agência Fortaleza, Fortaleza, 1985.
- Barreira, Maria Socorro C. **Croissance urbaine et expansion de la pauvreté.** Trabalho apresentado para obtenção de Diplôme d'Etudes Approfondues, Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III, Paris, 1980.
- Barreira, Irllys A.F. **Movimentos urbanos no contexto sócio-político em Fortaleza.** In: **Revista Espaço & Debates.** 6 (jun/set) São Paulo. Cortez Editora, 1982.
- _____. **Refazendo a política: as múltiplas faces do Movimento Social Urbano.** Tese de Doutorado em Sociologia, USP, São Paulo, 1987.
- Ball, Michael. **La cuestión de la vivienda ¿ hacia una revisión teórica ?** In: **Sociología- la ciudad, el discurso y los actores sociales.** 4, año 2, UAN, verano 1987.
- Betto, Frei. **O que é comunidade eclesial de base.** São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.
- Bierrenbach, Maria I.R.S. **Política e planejamento social no Brasil: 1956/1978.** São Paulo, Editora Cortez, 1981.
- Bobbio, Norberto. **O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1987.
- Bolafi, Gabriel. **Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades económicas, alternativas operacionais e limites políticos.** In: **Maricato Herminia (org). Habitação em questão.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1980.
- Bonduki, Nabil G. **La crisis en la vivienda de aquiller.** In: **Revista Vivienda.** 1/2, vol. 1 (enero/dic.), México, INFONAVIT, 1990.
- Borja, Jordi. **Movimientos sociales urbanos.** Buenos Aires, SIAP-Planteos, 1975.

- Borja, Jordi et alii. Temas urbanos- movimientos sociales urbanos en Latinoamerica. Revista Mexicana de Sociologia. 4, vol.XLVI, año XLVI (out/dic.), México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 1984.
- Bourdieu, Pierre et alii. El oficio de sociologo. México, Siglo XXI, 1986.
- Braga, Elza M. F. A problemática urbana e seus desafios- el caso de Fortaleza. In: Cadernos Pastorais. 5, Fortaleza, Secretariado Regional Nordeste I/CNBB, 1982.
- Braga, Elza F. O promorar e a política habitacional: o discurso e a prática. In: Revista de Economia do Ceará. 5(jan/jun.), 1989 Fundação Instituto de Planejamento do Ceará, 1989.
- Braga, Elza F. & Barreira, Irllys A.F. (coord.). A política da escassez - lutas urbanas e programas sociais governamentais. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações, 1991.
- Brant, Caldeira (org.). Sao Paulo: o povo em movimento. Petrópolis, Vozes/CEBRAP, 1980.
- Burtsztn, Marcel. O poder dos donos - planejamento e clientelismo no nordeste. Rio de Janeiro. Editora Vozes, 1984.
- Buzanello, E.J. La burguesia agraria : organización de clase y representación de intereses en Brasil (1964-88). Tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos, UNAM, México 1991.
- Cabannes, Yves & Velazco, G.R. La pratica de los usuarios y estrategias de sobrevivencia. Guadalajara, Gret-Periferia, 1991 (mimeo).
- Caccia Brava, Silvio A. Movimentos reindicatórios em Sao Paulo: um estudo de caso. Sao Paulo, Relatório FPESP, 1980 (mimeo).
- Calderon, Fernando & Jelin, E. Classes sociais e movimentos sociais na América Latina: perspectivas e realidades. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. 5, vol. 2, (out.), Sao Paulo, Revista dos Tribunais Ltda, 1987.
- Cardoso, F.H. & Oliveira, F. Poulantzias e os partidos politicos do Brasil. In: Novos Estudos CEBRAP, 2, vol.1 (abr.), Sao Paulo, CEBRAP, 1982.
- Cardoso, Mariza. Area social tem prioridade do BNH. In: Habitação e Poupança. 12, ano 1 (out.), Rio de Janeiro, ABACIP, 1983
- Cardoso, Miriam L. O mito do método. In: Boletim Carioca de Geografia. ano 25, Rio de Janeiro, AGB, 1976.
- Cardoso, Ruth C.L. Movimentos sociais urbanos: balanço critico. In: Sorj, Bernardo & Maria Herminia T.D. Sociedade e Política no Brasil pós-64. Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- Carleial, Adelita Neto & Moreira, M.N.R. Revisão da política habitacional para as populações de baixa renda. Fortaleza, Instituto de Planejamento do Ceará, 1979.

- Carleial, Adelita Neto et alli. **Condições de vida nos bairros de Fortaleza - Nov/84 a Mai/85.** Fortaleza, Instituto de Planejamento do Ceará, 1986.
- Carleial, Adelita Neto. **El estado-patrón: un estudio de caso 1980/86.** Tesis de Maestría en Sociología, México, 1987.
- Carvalho, Jaderde. **Aldeota.** Editora Livraria Exposição, 1963.
- Casimiro, Liana Maria C. **Acumulação capitalista, emprego e crise: um estudo de caso.** Sao Paulo, Instituto de Pesquisas Economicas, 1986.
- _____. **Divisão social do trabalho, crise econômica e pauperização: um estudo de caso.** Texto. 61, Fortaleza, CAEN, 1985.
- Casimiro, Liana M. C. & Oliveira, Aécio A. **Considerações sobre acumulação, emprego e crise na região metropolitana de Fortaleza.** Texto. 49, Fortaleza, 1984.
- Castells, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo.** Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1980.
- _____. **La cuestion urbana.** Buenos Aires, Siglo XXI, 1974.
- _____. **Gestão urbana, planejamento e democracia política.** Palestra proferida na Secretaria Municipal de Planejamento de Sao Paulo, Sao Paulo, 1985.
- Castoriadis, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade.** Sao Paulo, Editora Paz e Terra, 1986.
- Castro, José L. **Fatores de localização e de expansão da cidade de Fortaleza.** Fortaleza, Imprensa Universitária, 1977.
- Castro, M.M.L. & Alejandro M. **Problema urbano y trabajo social.** Buenos Aires. Ediciones Humanitas, 1980.
- Centro de Treinamento em Desenvolvimento e Regional (CETREDE). **A cultura de sobrevivência.** Fortaleza, CETREDE, 1981a.
- _____. **A política habitacional e o PROMORAR -viabilidade e intenção.** Fortaleza, CETREDE, 1981b.
- _____. **A expansão da periferia urbana de Fortaleza e seu efeito de segregação e deterioração da qualidade de vida da população.** Fortaleza, CETREDE, 1981c, (mimeo).
- Chauí, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** Sao Paulo, Editora Moderna, 1981.
- Chaves, Elza G. **De invasor a posseiro: estado-igreja e a luta pela terra urbana.** Dissertação de mestrado em Sociologia, UFFb, Joao Pessoa, 1985.
- Cohn, M.G. **Paradigmas teórico-metodológicos básicos na produção sobre movimentos sociais.** Sao Paulo, 1988 (mimeo).
- Colletti, Lucio & Goldman, L. **Marxismo y sociologia.** México Ediciones Quinto Sol México, S. A., 1981.
- Companhia de Habitação do Ceará (COHAB-CE). **Documento do programa de inovação em larga escala para a produção de moradia popular,** Fortaleza, 1990 (mimeo).

- Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). **Pista para uma pastoral urbana.** Estudos da CNBB. 22, Sao Paulo, Editora Paulinas, 1979.
- _____. **Propriedade e solo urbano - situações, experiencias e desafios pastorais.** Sao Paulo, Edições Paulinas, 1981.
- _____. **Solo urbano e ação pastoral.** Edições Paulinas, Sao Paulo, 1982
- _____. **Pistas para uma pastoral urbana.** Edições Paulinas, Sao Paulo, 1979.
- Coordenação Nacional dos Mutuários. **Dossiê político - contribuição da Associação dos Mutuários em Luta comunitária da Bahia, 1987**(mimeo.).
- _____. **Carta de Salvador.** Salvador, 1987, (mimeo.).
- Cordeiro, Celeste. **CEBs: uma nova socialidade?.** Tese de Mestrado em Sociologia, Fortaleza, UFC, 1989.
- Costa, Maria C.L. **Cidade 2000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza.** Tese de Mestrado em Geografia, Sao Paulo, USP, 1988.
- Coutinho, C.N.N. & Nogueira, M.A. (orgs). **Gramsci e a América Latina.** Sao Paulo, Editora Paz e Terra, 1988.
- Coutinho, C.N. **A democracia como valor universal.** Rio de Janeiro, Editora Salamandra, 1984.
- _____. **A dualidade de poderes - introdução a teoria marxista de estado e revolução.** Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
- Couto e Silva, G. **Conjuntura política nacional- o poder executivo e geopolítico do Brasil.** Rio de Janeiro, Editora José Olímpio, 1981.
- Da Silva, José Borzacchiello. **Movimentos sociais populares em Fortaleza: uma abordagem geográfica.** Tese de Doutorado, Sao Paulo, USP, 1986.
- _____. **Tres metropolitano de Fortaleza - análise sócio-econômica.** Fortaleza, PMF, 1990.
- Demetre, Anastassakis. **Contribuição à reformulação do sistema financeiro da habitação.** Rio de Janeiro, 1986 (mimeo).
- Diógenes, Glória. **A constituição da identidade política dos movimentos sociais urbanos.** Dissertação de mestrado em Sociologia, Fortaleza, UFC, 1989.
- Duhaw, Emilio & Azuela Antonio. **De la Economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas.** In: **Sociología- la ciudad, el discurso y los actores sociales.** 4, año 2, México, UAN, verano 1987.
- Escobar, Santiago. **Sistema político nacional y relaciones internacionales.** In: **Nueva Sociedad.** 104 (nov/dic.), Caracas, Editorial Texto, 1989.
- Dreifuss, Rene. **O jogo da direita.** Petrópolis, Vozes, 1989.
- Drummond, José A. **Recursos públicos, movimentos comunitários e democracia.** In: **Revista Serviço de Social & Sociedade.** 28.(Dez).Sao Paulo, Editora Cortez, 1988.

- Durhan, Eurice R. Movimentos sociais: a construção da cidadania. In: *Novos Estudos CEBRAP*. 10. (out.). Sao Paulo, CEBRAP, 1984.
- Egler, Tamara T.C. Solo urbano e desenvolvimento capitalista. Núcleo de Documentação e Informação Histórica Regional, UFPb, 1984.
- Engels, Federico. El problema de la vivienda. Barcelona, Editora Gustavo Gil, 1977.
- Escobar, Santiago. In *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1989.
- Evers, Tilman et alii. Movimentos de bairro e estado: lutas na esfera de reprodução na América Latina. In: Moisés, J.A. et alii. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1982.
- Evers, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. In: *Novos Estudos CEBRAP*. 4(abr.). Sao Paulo, CEBRAP, 1984.
- Falção, Rui. A magia da direita no novo governo. In: *Revista Teoria e Debate*. 9(jan/fev/mar.), Sao Paulo, Editora do PT, 1990.
- Faleiros, V. de P. Estado e massas na atual Conjuntura. In: *Revista Sociologia e Estado*, Vol. 1, num.1, (jun.), Brasília, Editora da UNB, 1986.
- _____. A política social do estado capitalista as funções da previdência e da assistência social. Sao Paulo, Editora Cortez, 1983.
- Federação de Orgãos para Assistência Social e Educacional (FASE). Propostas para a constituinte. In: *Coleção Seminários*. 6, Rio de Janeiro, Apoio Jurídico Popular, FASE, 1986.
- _____. *Revista Proposta*. 35, ano XII (set), Fase, 1987.
- _____. 39, ano XIII (Fev), fase, 1989.
- _____. *Debatendo a reforma urbana - questões urbanas*. Rio de Janeiro, FASE, 1986.
- Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). *Inventário da ação governamental : habitação popular: 1984/86 (2 vol)*. Rio de Janeiro, FINEP, 1987.
- Foucault, Michel. *A microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Editora Graal, 1985.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuários Estatísticos do Brasil (1976, 1980, 1985, 1989)*. Rio de Janeiro, FIBGE, 1976, 1980, 1985, 1988.
- _____. *Censo Demográfico (1940, 1950, 1960, 1970, 1980)*, FIBGE, 1940, 1950, 1960, 1970, Rio de Janeiro.
- Fundação Instituto de Planejamento do Estado do Ceará (IPLANCE). *Macrocefalia de Fortaleza - suas raízes*. Fortaleza, Iplance, 1982.
- Fundação do Serviço Social de Fortaleza. *Anais do seminário gestão municipal e participação popular*. Fortaleza, 1986(mimeo).
- Fundação Programa de Assistência as favelas da Região Fortaleza (PROAFA) *Programa de Erradicação da Submoradia Fortaleza, 1980(mimeo)*.

- _____ **19 Seminário de participação popular na política habitacional da Fundação PROAFA.** Fortaleza, 1986 (mimeo).
- _____ **Plano de metas.** Fortaleza, PROAFA, 1980 (mimeo).
- _____ **Descrição dos programas desenvolvidos e sugestões de redirecionamento dos mesmos.** Fortaleza, 1987 (mimeo).
- Garcia, J.M.G. & Castro.F.Q. (orgs). **Teorias de la democracia.** Barcelona, Editora Anthropos, 1988.
- Girao, Raimundo. **Historia económica do Ceará.** Fortaleza, Editora do Instituto do Ceará, 1947.
- Gohn, Maria da G. **Participação popular e gestao popular da cidade.** In: **Revista do Serviço Social & Sociedade.** 26, (abr.), Sao Paulo. Editora Cortez, 1988.
- _____ **Associações e mutiroes comunitarios.** In: **Revista do Serviço Social & Sociedade,** 26, (dezem.), Sao Paulo, Editora Cortez, 1988.
- _____ **Reivindicações populares urbanas.** Sao Paulo, Editora Cortez, 1982.
- Gomez, P.C. da C. & Costa, R.H. **O espaço na modernidade.** In : **Terra livre,** Sao Paulo, Editora Marco Zero, 1988.
- Gondim, Linda M. **Aspectos políticos e organizacionais da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF).** Relatório de consultoria prestada à Fundação Interamericana. Fortaleza. 1987 (mimeo).
- Governo do Estado do Ceará. **II Plano de metas governamentais (II PLANEG) :1979-83,** Fortaleza, 1979.
- _____ **Plano estadual de desenvolvimento (PLANED):1983/ 87,** Fortaleza, Edição do Banco Norderte.
- _____ **Plano de Mudanças:1987-90,** Fortaleza, IOCE, 1987.
- Gruppi, Luciano. **El concepto de hegemonia en Gramsci.** México, Editora Cultura Popular, 1978.
- Habermas, Jurgen. **Para a reconstrução do materialismo histórico.** Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1990.
- Heller, Agnes. **Sociologia de la vida citadina.** Barcelona, Editora Peninsula, 1977.
- _____ **Teorias de las necesidades en Marx.** Barcelona, Peninsula, 1986
- Holanda, Ruth T.. **A terra urbana na questao urbana.** In: **Revista da Economia do Ceará.** 2/112 (jun/dez.), Fortaleza, IPLANEC, 1987.
- Hollowys, John. **Estado en la lucha cotidiana.** In: **Cuadernos Políticos.** 24. (abr./jun.), México, Editora Era, 1980.
- Instituto de Arquitetos do Brasil. **Seção.** Rio de Janeiro, **Seminário de Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** (dez.), 1982(mimeo).
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Estatísticas Tributárias, Brasília, INCRA, 1987**
- Jacobi, Pedro. **Atores sociais e estado.** In: **Revista Espaço & Debate,** 26, ano IX, Sao Paulo, Editora Cortez, 1989.

- _____. Ação coletiva, atores sociais e cultura política. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, 28, (dezem.), Sao Paulo, Editora Cortez, 1988.
- _____. **Movimentos sociais e políticas públicas - demandas por saneamento básico e saúde em Sao Paulo**. Sao Paulo, Editora Cortez, 1989.
- Käainen, Hartmut. **Movimentos sociais e a revolução do cotidiano**. In: Sherer-Warren, & Krischke, Paulo J. **Revolução do cotidiano**, Sao Paulo, 1987. Kowarick, Lúcio (org). **As lutas sociais e a cidade de Sao Paulo: passado e presente**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988.
- Kowarick, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980.
- _____. **Usos e abusos: reflexos sobre as metamorfoses do trabalho**. Rio de Janeiro, Editora Brasiliense, 1978.
- _____. **Capitalismo, marginalidade urbana e dependencia**. Sao Paulo, Edição CEBRAP, 1974.
- Krischke, Paulo J. (org). **Terra de habitação x terra de espoliação**. Sao Paulo, Editora Cortez, 1984.
- Krischke, Paulo J. **Carecias e Sujeitos Sociais: uma estratégia para o seu descobrimento**. Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS, Sao Paulo, Sao Paulo, 1988(mimeo).
- Krischke, P.J. & Scherer-Warren. **Revolução do cotidiano**. Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1987.
- _____. **Movimentos sociais e democratização no Brasil: necessidades radicais e ação comunicativa**. Trabalho apresentado no Seminário da Flasco " Cenário político de transição e democracia" Asunción, 1989(mimeo).
- Laviere, J.R.. **A política habitacional e a classe trabalhadora**. Política e Trabalho, UFPB, 1985.
- Lechner, Norbert. **La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado**. Chile, Ediciones Flasco, 1984.
- _____. **La crises del estado en América Latina**. Caracas, Editora El Cid, 1977.
- _____. **Los patios interiores de la democracia - subjetividad y política**. Chile, Fondo de Cultura Economico, 1990.
- Lefort, Claude. **Invenção democrático**. Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1987.
- Lojkin, Jean. **O estado e a questão urbana**. Sao Paulo, Editora Martins Fontes, 1980.
- Lázaro, M. de F.C. **Conjunto Sao Miguel: a experiencia de uma favela remanejada e suas implicacoes políticas**. Fortaleza, UFC, 1982.
- Lustosa, Francisco H. da. **Memorial para a seleção do mestrado em educação**. Fortaleza, 1990, (mimeo).
- Maricato, Herminia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. Sao Paulo. Editora Alfa-Omega, 1979.

- Marini, R.M. **Transición y crisis en Brasil.** Ponencia presentada en los cursos de verano de la Universidade Complutense de Madrid, 1990(mimeo).
- Marx, Karl. **Manuscritos de economia y filosofia.** Madrid, Editora Alianza, 1968.
- Mauro, A.S. de. (org). **O estado e as politicas públicas na transição democrática.** Sao Paulo, Editora Vértice, 1989.
- Ministério do Interior. **Habitacao popular, emprego e vida comunitária.** Pronunciamento do Ministro Mário Andreazza no Congresso Brasileiro das COHAB, Brasília, Editora Itamarati, 1979.
- _____. **Migrações Internas.** Brasília, MINTER, 1976.
- Moisés, J.A. & Albuquerque, J.A. **Dilemas da consolidação da democracia.** Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1989.
- Moisés, J.A. **Cidadania e participação.** Sao Paulo, Editora Marco Zero, 1990.
- _____. **O estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais.** In: **Revista de Cultura Contemporanea.** 3, Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra, 1978.
- Nascimento, Elimar. **Participação: entre o autoritário e o democrático.** In: **Revista do Serviço Social & Sociedade.** 20, (abr.). Editora Cortez, 1986.
- Neto, A.M.Q.F. (org). **Movimentos sociais e estado no nordeste: unidade urbana de Joao Pessoa.** Joao Pessoa, 1987(mimeo).
- Nunes, Edison. **Carencias urbanas e reivindicações populares.** notas. In: **Ciencias Sociais Hoje.** Sao Paulo, Editora Cortez, 1986.
- Núcleo de Estudos de Politicas Públicas-NEPP- Brasil. **Relatório sobre a situação social do País.** Campinas, Editora UNICAMP, 1989.
- O'Donnell, Guillermo. **Anotações para uma teoria do estado.** In: **Revista de Cultura & Política.** 3, (novem.). 1980.?
- Offe, Claus. **Capitalismo desorganizado.** Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1989.
- _____. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1984.
- Oliveira, Francisco de. **A economia brasileira: crítica á razao dualista.** In **Seleção CEBRAP.** 1, Sao Paulo, CEBRAP, 1977.
- _____. **O Estado e o urbano no Brasil.** In: **Espaço e Debates.** 6 (Jun/set.), Sao Paulo, Editora Cortez, 1982.
- _____. **Elegia para uma re(l)igiao: SUDENE, nordeste, planejamento e conflito de classe.** Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1977
- Oszaak, O. & O'Donnell, G. **Estado y politicas estatales en América Latina.** In: **Hacia una estrategia de investigación,** Documento CEDES/CLACSO (4), 1976.

- Pereira, D.S.P. Os (des)caminhos da politica urbana (uma avaliacao critica dos anos setenta. Dissertacao de mestrado em Administracao e Planejamento Economico. Sao Paulo, EAESP/FGV, 1987.
- Pereira, Patyara A.P. O estado de bem estar e as controvérsias da igualdade. In: *Revista do Departamento de Sociologia da UNB*. vol.1, 1, (jun). Brasilia, Editora Universidade de Brasilia, 1986.
- Pires, Rita de C.. Participacao e cooptacao. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. 28, (dezem.). Editora Cortez, 1988.
- Pizzorno, Alessandro et Alli . Gramsci y las ciencias sociales. *Cuadernos de Pasado y Presente*, Siglo XXI, 1977.
- Ponte, Victor M.D. & Vasquez, Maria.A.C. *Clases y sujetos sociais - un enfoque comparativo*. México, UNAM, 1989.
- Ponte, Victor M.D. Las elecciones presidenciales de 1989 en Brasil. In: *Revista Secuencia*. 18 (set/dic.), México, 1990.
- Portes, Alejandro. Política habitacional, pobreza urbana eo Estado: as favelas do Rio de Janeiro. In: *Estudos CEBRAP*. 22 (out/dez.), Sao Paulo, CEBRAP, 1978.
- Poulantzas, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.
- Prefeitura Municipal de Fortaleza - Plano operativo. Fortaleza, PMF, 1988.
- _____. *Repensando a questao da habitacional*. Departameto de Habitação do PMF, 1988
- _____. *Ocupação de terras em Fortaleza: um problema, um crime, uma alternativa*. Fortaleza, *Caderno de Debates*, 1987
- Presidencia da República / SEPLAN. *Programa nacional de multiroes habitacionais*. Brasilia, SEAC, s/d .
- Reis, Fabio W. & D Donnell, Guillermo (orgs). *A democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*. Sao Paulo, Editora Vértice, 1988.
- República Federativa do Brasil. II *Plano nacional de desenvolvimento: 1975-79*. Brasilia, 1974.
- _____. III *Plano nacional de desenvolvimento: 1980-85*. Brasilia, 1979.
- _____. *Programa de ação governamental: 1987-91*. Brasilia, 1987.
- Ribeiro, Luis C.Q. Notas sobre a renda da terra urbana. In: *Revista de Arquitetura Urbanismo*. 5. (abr./may.). Rio de Janeiro, 1979. 1985.
- Rocha, Xavier C. *Invaciones en suelo urbano*. México, Facultad de Arquitetura -UNAM, 1986.
- Rodrigues, Arlete M. *Moradia nas cidades brasileiras*. Sao Paulo, Editora Cortez, 1981.
- _____. *A procura do lugar o encontro da identidade*. Tese de Doutorado em Geografia, Sao Paulo, USP, 1988.

- Sader, E. & Paoli, M.C. Sobre classes sociais no pensamento sociológico brasileiro - Notas de leituras sobre acontecimentos recentes. Sao Paulo, s/d (mimeo).
- Sader, Eder. Quando novos Personagens entraram em cena: experiencias, falas e lutas dos trabalhadores da grande Sao Paulo. Tese de Doutorado, USP, Sao Paulo, 1987.
- Santos, C.N. F. dos. Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.
- Santos, W.G. dos. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1979.
- Schmidt, Benicio V. O estado e a politica urbana no Brasil. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2 & PM, 1983.
- _____. A Politizacao do espaco urbano no Brasil. Porto Alegre, Editora Salvador, 1981.
- Schteingart, Martha. Los productores del espacio habitable - Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México. México, Colegio de México, 1989.
- _____. Las ciudades latinoamericanas en crisis - problemas y desafios. México, Editorial Trilha, 1989.
- Schteingart, Martha & d'Andrea, Luciano (comp.). Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente. México, Colegio de México, 1991.
- Secretariado do Regional Nordeste I/CNBB. A preseça da igreja na cidade. In: Cadernos Pastorais .44, Fortaleza, 1985.
- Serran, Ricardo J. O IAB e a politica habitacional brasileira- 1954- 1975. Sao Paulo, Schema Editira Ltda, 1976.
- Singer, Paul. Economia politica da urbanizacao. Sao Paulo, Civilizacao Brasileira, 1973.
- Sistema Nacional de Emprego SINE-CE). Mercado de trabalho no Ceará, Fortaleza, SINE-CE, 1987.
- Sobreira, Alexandrina. Uso do solo e populacao de baixa renda: aspectos legais. s/d, (Mimeo).
- Sola, Lourdes (org.). O Estado da transiçao: politica e economia na Nova República. Sao Paulo, Editora Vértice, 1988.
- Souto, Hernado de. O otro sendero. México, Editorial Diana, 1987.
- Souza, Berenice G.V. de. O BNH e a politica de governo. Tese de mestrado em Ciencias Políticas, UFBH, 1974.
- Souza, M.S. Fortaleza - Uma análise da estrutura urbana. Trabalho apresentado no 3o Encontro Nacional de Geógrafos, Fortaleza, 1978, (mimeo).
- Sposati, Aldaiza de O et Alii. A assistencia na trajetoria das politicas sociais - uma questao em análise. Sao Paulo, Editora Cortez, 1985.
- Stepan, Alfred (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1988

- Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará(SUDEC).O fenômeno urbano no estado do Ceará: situação atual e proposições para ação. Fortaleza, 1975 (mimeo)
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Diagnóstico habitacional da região nordeste do Brasil. Recife, 1989(mimeo).
- Telles, Vera da S. A experiência do autoritarismo e práticas instituídas - os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70. Tese de mestrado em Ciências Políticas, São Paulo, USP, 1984.
- _____. Movimentos sociais: reflexões sobre as experiências dos 70. In: Scherer, W.I. & Krischke, P.J. Revolução do cotidiano. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.
- _____. Autonomia e subordinação na prática dos movimentos sociais. FASESP, Relatório de Pesquisa. São Paulo, 1983(mimeo).
- Thiolent, Michel. Crítica metodológica, investigação social e enquête operária. São Paulo, Editora Polis, 1981.
- Thompson, E. P. A miséria da teoria ou um planetário de erros Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1987.
- Topolow, Christian. La urbanización capitalista. México, Editora Edicol, 1979.
- Tuner, John. F. C. Libertad para construir. México, Siglo XXI, 1976.
- Touraine, Alain. Palavra e sangue. São Paulo, Editora Trajetoria, 1989.
- Valadares, Licia do P. (org.). Repensando a habitação no Brasil. 3. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.
- _____. Passa-se uma casa - análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1987.
- Vasconcelos, Eduardo Mourao. Estado e políticas sociais no Capitalismo: uma abordagem marxista. In: Revista Serviço Social. 28.(Dez.) Editora Zahar. 1988.
- Vasconcelos, Eduardo Mourao. Políticas sociais no capitalismo periférico. Revista Serviço Social e Sociedade. 29. (abril). São Paulo. Editora Cortez, 1989
- Vásquez, M.C. La tendencia democrática: un proyecto de transformación de la relación Estado-sociedad. Tesis de Doutorado em Sociologia, UNAM, México, 1983.
- Véras, Maura P.B. & Bonduki, Nabil, G. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: Covre, Maria de L.M. A cidadania que não temos. São Paulo, Editora Brasiliense, 1986.
- Vianna, Luiz Werneck. A transição - da constituinte a sucessão presidencial. Rio de Janeiro, Revan, 1989.
- Weffort, Francisco C. Por que democracia?. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- _____. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1978.

Ziccardi, Alicia & Terán, Arturi M. La producción de vivienda del sector público en México 1980-1990. In: **Vivienda**. 1/2 (enero/dic.), vol.1, México, IFONAVIT, 1990.

PERIODICOS

Jornal "O Povo".Fortaleza, 1979-1989.
Jornal "Diário do Nordeste. Fortaleza, 1980-1989.
Jornal Folha do Ceará. Fortaleza, 5 a 11 de junio de 1987.
Jornal Folha de Sao Paulo. Sao Paulo, 1983-1988.
Jornal da CONAM, Brasília, ano II, nº 2, out. 1987.
Jornal da FBFF. Fortaleza, ano II, nº 2, dez. 1984; ano III, nº 1/2, dez.1985; ano VI, nº 3, dez. 1987.
Jornal de Resolução do III Congresso da FBFF.Fortaleza, 25/26 de agosto de 1984.

A N E X O S

C U A D R O A-1
SUJETOS COMUNITARIOS - ENTREVISTAS REALIZADAS
FORTALEZA-1989/1990

Entrevistados Nº Características	Ubicación	Atuación
1 Vecino/lider	Jardim Iracema	MUTIRAO
1 Director-SCH	Jardim Iracema	"
1 Director-SCH/PT	Pirambú	"
1 Vecino	Pirambú	"
1 Director-SCH/FBFF	Lagamar	"
1 Director-SCH/CEBs	Lagamar	"
1 Vecino	Lagamar	"
1 Director-A.V.	Lagamar	"
1 Vecino	Mucuripe/Serviluz	"
2 Exdirector SCH	Parque S.Miguel	"
2 Director-SCH	Parque S.Miguel	"
1 Director-SCH	Aerolandia/BR-116	"
2 Vecino	Aerolandia/BR-116	"
1 Vecino	Cristo Redentor	"
1 Director-COPAG	Parque Genibaú	Comunitaria
2 Director-A.V.	Parque Genibaú	"
1 Repres.CEBs	Parque Genibaú	"
3 Director-A.V.	Agua Fria/Dendê	"
1 Lider	Agua Fria/Dendê	"
1 Director-SCH	Nova Jerusalém	"
1 ExDirector-SCH	Nova Jerusalém	MUTIRAO
1 Vecino	Nova Jerusalém	"
2 Director-SCH	Sao Francisco	"
1 Director-SCH	Nova Esperança	"
1 Vecino	Nova Esperança	"
1 Director-SCH	Santa Rita	"
1 Vecino	Santa Rita	"
2 Vecino/Lider	Santa Terezinha	PROMORAR
1 Director-A.V.	Santa Terezinha	"
2 Vecino	Sta.Terezinha(Ocupación)	"
1 Director-A.V.	Sao Francisco	"
2 Vecino	Sao Francisco(Ocupación)	"
1 Director-A.V.	S.Vicente de Paula	"
1 Vecino	S.Vicente de Paula	"
1 Director-A.V.	Planalto Goiabeiras	"
1 Vecino	Planalto Goiabeiras	"
2 Vecino	P.Goiabeiras(Ocupantes)	Comunitaria
1 Director-A.V.	Tancredo Neves	PROMORAR
2 Vecino/Lider	Tancredo Neves	"
1 Director-FBFF	Pirambú	"
2 Exdirector-FBFF	Dias Macedo/Meireles	"
1 Director-Cáritas	Arquidiocese Fortaleza	Comunitaria
1 Repres.CDPDH	Arquidiocese Fortaleza	"
1 Repres.FASE	ONG	"
1 Director-UCGF	Jardim Iracema	"
1 Repres.CEBs	Arquidiocese Fortaleza	"

C U A D R O A-2

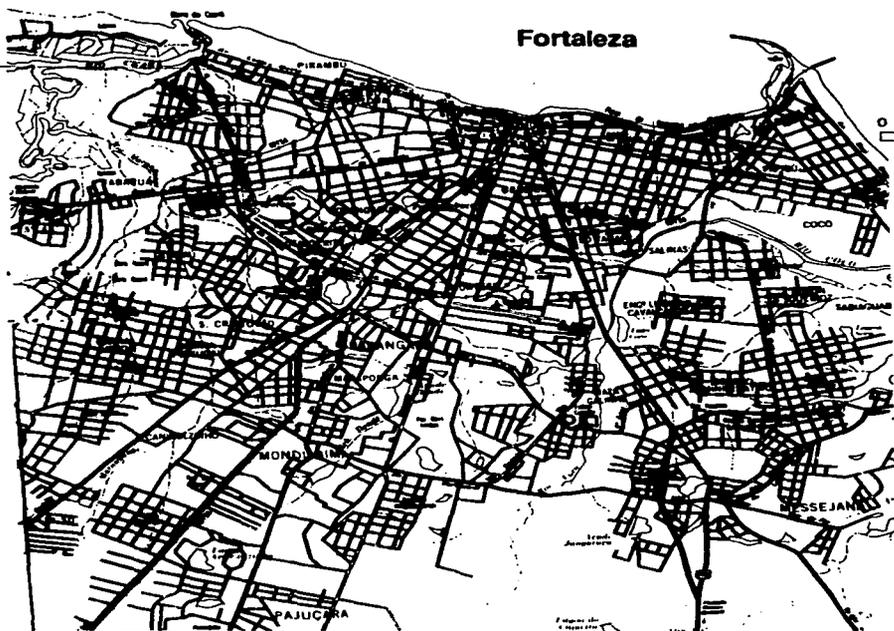
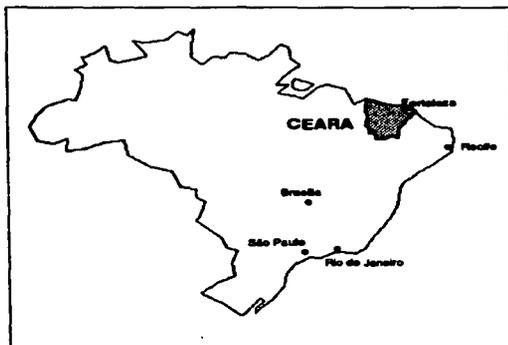
REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES
ENTREVISTAS REALIZADAS
FORTALEZA 1989/1990

Nº	Entrevistados Características	Actuación
2	Técnicos CEF	SFH
2	Técnicos PROAFA	PROMORAR
1	Funcionario PROAFA	PROMORAR
3	Empleados PROAFA (*)	PROMORAR
2	Funcionarios COHAB	MUTIRAO
1	Funcionario SDU	MUTIRAO
2	Técnicos SDU	MUTIRAO
3	Técnicos FSSF	MUTIRAO
1	Exfuncionaria FUNSECE	PROMORAR
1	Funcionario SEAC-CE	MUTIRAO
18	Entrevistas	

(*) Además de empleados, son líderes comunitarios.

Brasil

Fortaleza - Ceará



N



0 1 2 3Km.



AREA DE OCUPACION EN EL PARQUE GENIBAU



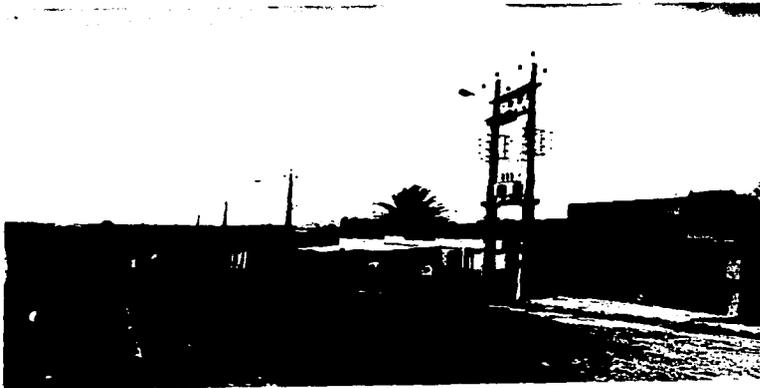
AREA DE OCUPACION EN AGUA FRIA



PROGRAMA **PROMORAR**
ASOCIACION DE LOS MORADORES DEL CONJUNTO
PRESIDENTE TANCREDO NEVES



PROGRAMA **PROMORAR**
CONJUNTO **PRESIDENTE TANCREDO NEVES**



PROGRAMA **PROMORAR**
CONJUNTO **SAO FRANCISCO**



PROGRAMA **PROMORAR** - PLACA QUE SENALA LA CONCLUSION
DEL CONJUNTO **SAO FRANCISCO**



PROGRAMA **PROMORAR** (ARQUITECTURA ORIGINAL)
CONJUNTO **SANTA CECILIA**



PROGRAMA **PROMORAR** (ARQUITECTURA MODIFICADA)
CONJUNTO **SANTA CECILIA**



PROGRAMA **PROMORAR** (ARQUITECTURA ORIGINAL)
CONJUNTO SANTA TEREZINHA



PROGRAMA **PROMORAR** (ARQUITECTURA MODIFICADA)
CONJUNTO SANTA TEREZINHA



VISTA DEL AREA DEL **LAGAMAR**



SEDE DE LA ASOCIACION DE LOS MORADORES DEL **LAGAMAR**



PROGRAMA NACIONAL DE **MUTIROES** HABITACIONALES
CONJUNTO **AEROLANDIA I**: CONVENIO GOBIERNO ESTATAL



PROGRAMA NACIONAL DE **MUTIROES** HABITACIONALES
CONJUNTO **AEROLANDIA I**: CONVENIO GOBIERNO ESTATAL



PROGRAMA NACIONAL DE **MUTIROES** HABITACIONALES
CONJUNTO **NOVA JERUSALEM (QUINTINO CUNHA)**: CONVENIO GOBIERNO
MUNICIPAL



PROGRAMA NACIONAL DE **MUTIROES** HABITACIONALES
CONJUNTO **SAO FRANCISCO (MESSEJANA)**: CONVENIO GOBIERNO MUNICIPAL