

**1 / REGIONALIZACION DE LOS DEFICITS, DEMANDAS SOCIALES  
Y ACCION DEL ESTADO**

Este trabajo presenta, a partir de la reconstrucción de dos experiencias reivindicativas, la naturaleza de las relaciones entre Estado y Movimientos Sociales alrededor de la cuestión del saneamiento básico en el Municipio de São Paulo desde mediados de la década de los 70.

En este texto nos concentraremos más específicamente en los efectos excluyentes de esta política pública y sus reflejos en la emergencia de demandas populares.

La cuestión del saneamiento básico se inserta directamente en la dinámica de la política social del Estado Burocrático-Autoritario implantado en el país. A partir de 1964 el papel del Estado es redefinido y su intervención en la economía se extiende a todas las esferas de la vida social, caracterizándose las políticas sociales por la instrumentación de un nuevo concepto de eficiencia en el cual los intereses económicos prevalecen sobre los sociales. Como reflejo de ello, las políticas gubernamentales en las áreas de bienestar colectivo —salud pública, saneamiento, educación, vivienda y nutrición— tienen escasa relevancia en la agenda gubernamental. Las llamadas políticas ecuménicas del gasto social del Estado tienen poca efectividad social, configurando una dinámica excluyente en la apropiación de los medios de consumo colectivo. Y en la medida en que van emergiendo demandas sociales crecientes, este Estado se ve en la obligación de ampliar su intervención frente a exigencias que se multiplican como consecuencia de la pauperización de sectores cada vez más amplios de la población.

\*/ Traducción de Sonia Barrios.

1/ Este texto representa una reflexión formulada a partir de la tesis doctoral: "Políticas Públicas de Saneamiento Básico y Salud, y Reivindicaciones Sociales en el Municipio de São Paulo 1974-1984" defendida en la FFLCH de la Universidad de São Paulo en 1986.

La política de saneamiento básico se inscribe en esta lógica perversa, donde predomina una concepción empresarial basada en la "verdad tarifaria", donde la carga de los servicios recae directamente sobre el consumidor final.

Las inversiones se orientan hacia aquellas obras que generan una mayor rentabilidad, propiciando un retorno más rápido del capital invertido. La política dominante se basó en la creación de empresas de economía mixta, subordinadas a los esquemas definidos por el Banco Nacional de la Vivienda a través del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA). Esta define que las compañías estatales de saneamiento deben auto-sostenerse minimizando la aplicación de recursos a fondo perdido por parte del Sector Público. Las prioridades están condicionadas por la óptica de la racionalidad empresarial de las compañías estatales de saneamiento, que deben lograr el equilibrio entre los ingresos y el costo de los servicios (implantación, mantenimiento y operación de los sistemas), mediante un sistema tarifario, que se basa en el auto-sostenimiento financiero, con el fin de configurar una fuerte concentración del poder de decisión política y la consolidación de grandes complejos organizacionales muy centralizados. La lógica del equitativo auto-sostenimiento financiero se fundamenta en criterios no distributivos que rechazan cualquier forma de subsidio e incluso programas de mayor relevancia desde el punto de vista social.

De esta manera las políticas públicas se caracterizan básicamente por su subordinación a la óptica de la rentabilidad, donde la lógica de dotación de los medios de consumo colectivo privilegia, durante varios años, una perspectiva inmedatista y muy dependiente de los indicadores monetarios.

Con la emergencia de la crisis de legitimidad del régimen que se inicia a partir de 1974, unida a una mayor visibilidad del fracaso del "milagro económico" reflejado en el aumento tanto de los índices de mortalidad y morbilidad como de las reivindicaciones sociales, las políticas públicas se orientan a una mayor efectividad en la resolución de las cuestiones sociales.

Adicionalmente, la intensificación del proceso de urbanización produce un agravamiento de las desigualdades, ampliando la distancia y profundizando la segregación en los niveles de apropiación de los servicios de consumo colectivo entre el centro y la periferia.

La población que vive en la periferia de las ciudades pasa a depender cada vez más de la intervención del Estado para la satisfacción de sus necesidades básicas, multiplicándose los efectos dañinos de esa urbanización excluyente frente a la retracción de la política oficial en la dotación de equipamientos de consumo colectivo.

En el contexto de la ciudad de São Paulo, a inicios de la década del 70, la población acusa la ausencia de saneamiento básico y los graves riesgos para la salud derivados de la utilización de aljibes y letrinas por parte de más de 2.700.000 habitantes de la ciudad, que en aquella época contaba con poco más de 6.000.000 de habitantes, de los cuales apenas el 65% disponía de agua corriente. Este cuadro alcanza extremos dramáticos, haciéndose explícito a través de los elevados índices de mortalidad infantil debida al consumo de agua contaminada; a ello se suman los efectos nefastos de la caída del salario mínimo real, la falta de puestos de salud y la casi inexistente red cloacal. A mediados de la década del 70, la gastroenteritis representaba el 82% de las enfermedades infecciosas que diezaban los niños menores de un año de la capital. Esto refleja el grado de segregación socio-espacial existente, en la medida en que los órganos públicos vuelcan su atención hacia las áreas central e intermedia, mientras se relega la periferia, a pesar de que su expansión demográfica es mucho mayor que la de las áreas centrales.

Con el crecimiento de la ciudad y su desordenada expansión, el problema crónico de la falta de agua se agrava, configurando un creciente proceso de regionalización de los déficits en el interior del Municipio de São Paulo. Entre 1950 y 1970 la prestación del servicio de agua permanece estancada, alcanzando alrededor del 60% de la población del municipio.

En las regiones periféricas, la proporción de decesos de menores de un año es significativamente mayor, registrándose en 1975, en regiones muy pobladas localizadas en la periferia, indicadores de 122,23 contra 79,96 en el Municipio; más del 50% de esos decesos se deben a diarreas e infecciones respiratorias.

En este marco de precariedad y exclusión, demandas y reivindicaciones empiezan a resonar en todos los extremos de la ciudad. El consumo de agua contaminada por parte de vastos sectores de la población se considera uno de los mayores problemas de salud pública del país. Las soluciones utilizadas por la población que no encuentra agua en los aljibes son las tomas de agua y los manantiales, en su mayoría ya contaminados, donde se forman inmensas colas para cargar agua en tobos y potes. Los principales periódicos, a pesar de la censura de prensa entonces existente, ilustran las precarias condiciones de salubridad de la población, alertando acerca de los peligros de contaminación.

Los efectos de la falta de agua no pueden ser ignorados por más tiempo y el Sector Público inicia a mediados de 1975, a través de la Empresa Estatal de Saneamiento, una voluminosa inversión que aspiraba a cubrir el 92% de la población del Municipio de São Paulo; esto implicaba abastecer a una población total de 7.500.000 habitantes. Las mejoras de saneamiento básico que representaban una expansión de 522.338 tomas domiciliarias de agua entre

1975 y 1979, tienen como resultado una reducción importante en los índices de mortalidad, lo que significa un incremento absoluto de 3.100.000 personas abastecidas por agua.

Sin embargo, esas obras no eliminan el problema de la falta de agua para millares de familias en los diversos barrios periféricos de la ciudad, que comienzan a ejercer sobre el Estado una presión casi diaria a través de manifestaciones y marchas a las puertas de la empresa estatal, al tiempo que surgen diversos movimientos por el agua que aspiraban una respuesta a sus demandas.

Se destacan los movimientos populares que surgen en las regiones Sur, Norte y Este de la ciudad, que representan las áreas de mayor incremento demográfico del municipio.

El problema del agua se hace prácticamente insostenible en las regiones Sur y Norte, destacándose dentro de éstas Santo Amaro y Brasilândia, las cuales van a tener una presencia significativa en el conjunto de las luchas populares iniciadas a principios de la década de los 70.

En estas regiones comienza una efectiva movilización a partir de la percepción de la gravedad de la situación creada por la falta de equipamiento básico de saneamiento, debido a que ambas poseen una experiencia de prácticas de movilización derivadas de la actuación de las Comunidades Eclesiásticas de Base y de la presencia de militantes de izquierda.

Los movimientos se iniciaron a partir de la reunión de diversos barrios afectados por el mismo problema, con una articulación más amplia en el sentido de hacer la lucha más efectiva a través de una presión constante sobre la Compañía de Saneamiento Básico (SABESP), ya que ésta no plantea, dentro de su programación más inmediata, instalar una red de agua, con la excusa de que las bajas densidades no hacen el abastecimiento económicamente rentable. Esta exclusión alcanza aproximadamente al 10% de la población del Municipio de São Paulo, en su gran mayoría de bajos ingresos, y residiendo en viviendas precarias.

En esta época estaban en plena efervescencia movimientos populares en diversos barrios afectados por la falta de saneamiento básico que posibilitaron una sumatoria de experiencias. Esto tendrá como reflejo la presencia incansable de los pobladores en las manifestaciones públicas frente a la sede de la empresa estatal. Estas llegan a reunir frecuentemente más de mil pobladores que denuncian la situación de precariedad y la urgente necesidad de soluciones. Las relaciones entre el Sector Público y la población se tornan tensas, configurando,

a pesar del discurso modernizante y empresarial, la incapacidad de este sector de relacionarse con los usuarios más penalizados por las características de la política implantada por la empresa subordinada a las directrices generales emanadas del Gobierno Federal.

Los movimientos pasan a contar con el apoyo de diversos sectores de la Sociedad Civil, de la Iglesia y de representantes de partidos políticos de oposición, configurando una situación de presión frente al Sector Público que sólo vendrá a concretarse efectivamente casi cinco años después del inicio de las reivindicaciones.

En el centro de la cuestión están colocadas, por un lado, la demanda de la población provocada por la falta de agua en sus viviendas y los efectos dañinos a la salud que esto conlleva, y por otro, la posición del Sector Público en defensa de la racionalidad de la inversión pública, donde no existe espacio para la improvisación de soluciones. Frente al creciente impacto de las reivindicaciones, a pesar del discurso oficial de no ceder a las presiones, las áreas técnico-gerenciales ceden a los argumentos y presiones político-administrativas dando algún tipo de respuesta a sus demandas. El Estado, a pesar de su creciente centralización, pasa a ser penetrado por contradicciones y ambigüedades principalmente a causa de las transformaciones que ocurren en el plano coyuntural.

Los movimientos populares en pro del equipamiento de servicios de consumo colectivo, dentro de aquellos relacionados con la problemática del saneamiento básico, crean situaciones donde la acción del Sector Público se confronta en un marco permanente de tensión entre los supuestos de la eficiencia de los sectores técnicos, la eficiencia de la respuesta política y la eficiencia del movimiento social.

Lo que se verifica es que la crisis de legitimidad del régimen va provocando fisuras intensas en las burocracias que comienzan a mostrarse más sensibles a las demandas. Entre tanto, mediante una estructura selectiva van atrasando las exigencias, postergándolas y utilizando los más diversos artificios, para poder ganar tiempo e implantar la solución que se considera técnicamente más adecuada.

Los atrasos en la implantación de las obras provocan una situación de permanente tensión entre el Estado y el Movimiento Social, politizando las reivindicaciones y permitiendo, frecuentemente, su inserción en el marco de las luchas más amplias que se desenvuelven en la sociedad.

Probablemente uno de los aspectos más importantes a destacar es el hecho de

que la actuación del Sector Público funcione como irradiadora de expectativas. En el caso del saneamiento básico, los movimientos sociales por servicio de agua se amplían justamente en el período en que el Estado realiza las inversiones más sólidas en la expansión de la red de servicios públicos de agua. No se trata de una situación de ausencia o inoperancia del Estado en el suministro del servicio, sino porque la presencia de la implantación de la red funciona como propulsora de diversos movimientos. Estos se consolidan al inicio del plan más ambicioso hasta entonces realizado, pero excluye ciertas áreas de la ciudad en virtud de los problemas relacionados —según los argumentos técnicos— principalmente con la baja densidad poblacional y con las restricciones en las regiones próximas a las áreas de preservación de los manantiales.

Las transformaciones ocurridas en el aparato del Estado —modernización, centralización e hiperdesarrollo— configuran el surgimiento de prácticas de intervención frecuentemente caracterizadas por la contradicción entre la dinámica empresarial impuesta y la necesidad de resolución de las necesidades. Así, en el inicio de la movilización popular en pro del servicio de agua, la empresa estatal de saneamiento no pretendía llevar agua a los barrios que hacían las reivindicaciones, por tratarse de áreas ocupadas básicamente por asentamientos irregulares y favelas. La implantación de la red de agua generaría un sustancial incremento demográfico lo que es visto como multiplicador de problemas en lo atinente a la disposición de aguas servidas y sus implicaciones sobre la cualidad de los embalses que circundan las áreas en cuestión.

Al cambiar su orientación inicial de no beneficiar las áreas bajo el alegato de imposibilidad técnica, la SABESP transgredía la legislación de protección de los manantiales, muy celosamente defendida por los técnicos en la medida en que la expansión de la red de agua implicaba una densificación depredatoria en el plano de la preservación ambiental. Se planteaba así una contradicción entre no respetar la ley y atender a las reivindicaciones, y respetar la ley y no atenderlas. Pero la población estaba poco interesada en el asunto, lo que ella quería ver eran soluciones concretas al problema de la falta de agua que hacía su vida cotidiana casi insostenible.

En el contexto de las transformaciones en el plano político-institucional y a pesar del funcionamiento tradicionalmente autoritario del Estado brasileiro, la instrumentación de las políticas sociales, como reflejo de la búsqueda de una legitimidad junto a los sectores populares, obliga a cambios en la postura del Estado y de sus agentes en la interacción con la población.

Dado el desgaste del Sector Público frente a la población organizada en la lucha por la obtención de los servicios de agua, se va configurando una nueva forma

de relacionarse, donde el Estado se ve cada vez más forzado a establecer un diálogo con el movimiento popular. En diversas ocasiones se verifica que el Sector Público estatal al asumir una práctica de aproximación, juega con el grado de movilización de la población. Así, en la medida en que existe la necesidad de crearse un hecho consumado para la consecución de los planes, es fundamental que la población ejerza presión.

En el proceso de presión, diálogo directo y negociaciones que los movimientos por el agua establecen con la agencia estatal con la cual se relacionan, se verifica que el cuestionamiento institucional se convierte en la tónica dominante en la dinámica que se establece entre ambos, donde el Estado se ve cada vez más forzado a asumir compromisos con soluciones concretas para la población que reivindica.

Los movimientos por el agua, así como los otros movimientos urbanos de carácter popular han generado efectivamente una politización de los problemas de la vida cotidiana de la población.

Los movimientos estudiados no reflejan solamente la segregación espacial de la ciudad, sino principalmente la capacidad de articulación de los actores sociales. Los barrios más movilizados son aquellos donde la población va tomando una conciencia creciente de las deficiencias comunes, en una profunda articulación con la noción de los derechos básicos. Los movimientos por el servicio de agua que más se destacaron fueron aquellos localizados en regiones que ya tenían una historia de luchas y militancia, una presencia bastante marcada del trabajo pastoral de la Iglesia, además de los partidos políticos, fundamentalmente los de izquierda, y de profesionales comprometidos en las luchas populares. El papel de los médicos sanitaristas asume rasgos muy significativos, en la medida en que a través de su acción pedagógica contribuye a que el problema del saneamiento básico y de la salud sea colocado de forma más sistemática en la articulación de las demandas del movimiento en su proceso de presión y de negociación con el Estado.

Vale la pena destacar que los movimientos por la obtención del servicio de agua, así como otras movilizaciones populares que emergieron desde mediados de la década de los 70, cuando ya eran patentes las señales de la deslegitimización del régimen, representan la posibilidad concreta de la manifestación de sus necesidades por los sectores más organizados de entre la gran masa de desorganizados y de una creciente transformación de la lógica que dirige la acción del Estado.

Los movimientos por el agua que surgieron en las periferias más distantes tuvieron lugar en el período en que la expansión de la red de agua fue la

prioridad número uno del gobierno del Estado. Así, no es la ausencia del servicio colectivo lo que motiva la población a formular sus demandas, sino la posibilidad concreta de obtención de este beneficio en virtud de la política implantada.

La expansión de la red de agua ocurrió de forma sistemática y algunas demandas específicas no programadas fueron satisfechas debido a la tenacidad y capacidad de los movimientos que presionaron e interactuaron con el Sector Público. Pocos años después de la implantación de dicha red hasta alcanzar el 90% de la población del Municipio de São Paulo, los efectos se hacen manifiestos en el plano de las condiciones de vida, verificándose que la mortalidad infantil baja de 74,81 a 49,93 por mil nacidos vivos.

Los movimientos por el agua representaron junto con los movimientos de lucha por la tierra, las luchas urbanas de los sectores más necesitados de la metrópolis y sus conquistas demostraron que a pesar de toda el aura tecnocrática que circunda la acción del Sector Público en la gestión de los servicios públicos de saneamiento básico, fue posible obtener resultados significativos en la lucha por el derecho al agua o, más precisamente, por el derecho a la vida de millares de niños que habitan en la periferia de la ciudad de São Paulo.

## **2 / LA DIFÍCIL RELACION ENTRE ESTADO Y MOVIMIENTO SOCIAL EN LA LUCHA POR EL SANEAMIENTO BÁSICO: DOS POLOS EN PROCESO**

En Brasil, la reflexión sobre la acción del Estado, desde comienzos de los 70, se rige por un énfasis en sus características autoritarias, sin tomar en cuenta las transformaciones ocurridas en el plano público burocrático.

Se trata de un Estado que, a pesar de su creciente centralización, pasa a ser penetrado por contradicciones, principalmente como resultado de las transformaciones que ocurren en el plano coyuntural.

La reposición del colectivo como un grupo de presión cuyo objetivo es el Estado, del cual se espera una respuesta, provoca una interpretación difusa, donde el personaje Estado entra al escenario definido apenas como el "enemigo" autoritario o el blanco contra el cual se mueve una sociedad civil; que es descrita como diversificada, politizada y espontánea. Mientras tanto, el cambio en los métodos de trabajo de algunos sectores gubernamentales, queda restringido a una interpretación ideologizada (Cardoso, 1983).

La intervención del Estado en la expansión de la red de agua, explicita una crisis,

no en los moldes de la crisis de legitimación del capitalismo avanzado, sino en cuanto a hecho incompatible con el nivel de modernización alcanzado por el sector productivo. La situación de crisis (elevados índices de mortalidad infantil, epidemia de meningitis) coloca en cuestión (en los límites de la legitimidad tecnocrática) la exacerbación referente a la esfera reproductiva frente a la omisión y/o inoperancia del Sector Público en la resolución del problema de falta de agua en los barrios periféricos de la ciudad.

En el contexto de las transformaciones en el plano político-institucional y a pesar del funcionamiento tradicionalmente autoritario del Estado brasileiro, la instrumentación de las políticas sociales busca reflejar una legitimidad junto a los sectores populares; de igual manera, a través de un consenso pasivo obliga al Estado y sus agentes a cambios de posición en la interacción con la población.

En el caso concreto de la Compañía de Saneamiento Básico de São Paulo, SABESP, ésta es obligada a salir de su aislamiento técnico y buscar soluciones más próximas a las demandas de la población. Las manifestaciones y prácticas de los pobladores, resultantes del nivel de deficiencia sentida por la población, asumen dimensiones no esperadas por la empresa. De hecho, la racionalidad dominante tanto en la planificación de las redes de agua como en las demás áreas de intervención urbana, para la época, no incluyen la consulta al usuario. La "ratio administrativa", marca dominante del proceso, está basada, entonces, en objetivos establecidos a largo plazo y sujeta a limitaciones técnicas. La inquietud en el seno de la población generada por los desfases en el nivel de apropiación de los servicios públicos, en muchos barrios de la periferia, configura un nuevo cuadro. Los agentes del Estado comienzan a interactuar y oír las demandas de la población, provocando hasta un redireccionamiento de etapas ya definidas de los planes o, como mínimo, la reorientación de inversiones ya comprometidas. La empresa estatal es presionada para responder a las demandas que no están en sus planes, pero frente a la vehemencia de las reivindicaciones, se ve obligada a viabilizar soluciones precarias, para reducir la intensidad de la presión social por soluciones rápidas y efectivas.

La presión sobre los entes gubernamentales provoca contradicciones internas dentro de las agencias públicas, como es el caso de la propia Compañía de Saneamiento Básico —SABESP— que se ve frente a la posibilidad de transgredir las normas de la Ley de Protección de Manantiales, celosamente defendida por los técnicos, en la medida en que la expansión de la red de agua en la región Sur del Municipio de São Paulo implica una densificación predatoria en el plano de la preservación ambiental.

En este sentido, el cálculo político de la acción del Estado justificando el atraso en la implantación de la red de agua, le permite ganar tiempo para garantizar la

concomitancia en la instalación de una red de cloacas y la preservación de los manantiales de la región. Así, se hace manifiesta la incompatibilidad de una acción más rápida con una solución más efectiva, lo que provoca un empeoramiento en las relaciones entre la población y la SABESP, principalmente como consecuencia del encubrimiento, por parte de los técnicos, de los verdaderos motivos del retraso.

Está planteada, así, una dificultad concreta de hacer explícita la dimensión del alcance de la acción estatal, en virtud de un acentuado desgaste (en un contexto de legitimación ya restringido) y del elevado costo político de mantener una intencionalidad pre-determinada. No se puede (bajo el riesgo de causar serios problemas ambientales) expandir solamente la red de agua, es preciso también extender la red de cloacas, pero esto no puede ser admitido públicamente, ya que se trata de un proceso mucho más demorado que el plan propuesto y prometido a la población, lo que provoca el riesgo de una deslegitimación mayor que la existente.

La selectividad específica en la respuesta, o sea, el proceso de toma de decisión burocrática, está estructurado de tal modo que las demandas que logran penetrar en el seno del aparato del Estado son postergadas, vislumbrando su solución en forma más adecuada al "interés general". En ese momento, la respuesta del Estado no se sitúa más en un plano autoritario, pero está totalmente impregnada por las contradicciones pre-existentes entre la lógica de la acción del Estado y la presión de la población.

El cambio cualitativo, en lo que se refiere al discurso de racionalidad tecnoburocrática del autoritarismo debe constituir una necesidad de recuperación de su legitimidad, así como una lenta toma de conciencia por parte del Estado de la responsabilidad de garantizar adecuadas condiciones reproductivas.

El Estado pasa así a reconocer los movimientos reivindicativos con mayor o menor receptividad, como sus interlocutores y se hace más flexible ante sus demandas, a pesar de la lógica de su intervención de no sufrir cambios significativos en cuanto a la concepción dominante de centralización y auto-sustentación financiera.

Así ocurre con el suministro de agua potable que se constituye en una necesidad impostergable en un momento en que un sector significativo de la población de la periferia tiene su nivel freático contaminado, obligándola a consumir agua comprobadamente contaminada, con un aumento significativo en los niveles de mortalidad infantil. Parece bastante lógico que la población reivindique saneamiento básico. No siempre la existencia de condiciones de

déficits provoca la necesidad de movilizaciones, en la medida en que las demandas sociales no se deducen solamente de grandes condicionantes, ni obedecen a una lógica pre-determinada.

La noción de déficits se configura mucho más como una construcción determinada por sujetos que como una lógica situada en el plano macro-estructural, donde vemos los movimientos por saneamiento básico y salud como una aglutinación de actores urbanos, definidos por sus objetivos y su condición urbana. Surge entonces una pregunta: ¿por qué a pesar de una situación idéntica de pauperización y deficiencia, la movilización se da de una manera tan diferenciada, a tal punto de encontrar barrios movilizados y barrios no movilizados viviendo las mismas privaciones? Si las explicaciones macro-estructurales ciertamente no dan cuenta de la cuestión, tal vez encontremos en el plano de los valores de referencia de los pobladores algunas indicaciones, principalmente en cuanto a las nociones de ciudadanía, justicia e identidad.

Estos movimientos reflejan la segregación espacial de la ciudad, donde se manifiestan las deficiencias de los barrios en términos de calidad y cantidad de servicios urbanos apropiados. A pesar del grado de heterogeneidad de la población de bajos ingresos que compone estos movimientos, tanto en el plano social como en el cultural, un corte por la base social nos coloca frente a movimientos constituidos predominantemente por las llamadas clases populares. El proceso de formación de una identidad colectiva se vuelca hacia la dimensión de lo cotidiano en el lugar de habitación, donde la clase social no aparece explícitamente como factor de aglutinación de los movimientos en términos de su expresión política (Boschi y Valladares, 1983).

El ciclo de vida de los movimientos es uno de los aspectos que ha provocado fuertes polémicas, principalmente cuando la visión dominante en la reflexión teórica es la de que los movimientos sociales urbanos se constituyen en una vía potencial de cambio social, a partir del hecho urbano y de su reconocimiento, y de que ese cambio debe ser referido a un marco político más amplio. Un examen de estos movimientos sociales, nos indica que los mismos no han actuado en el sentido de transformar la sociedad, imprimiéndole un nuevo sentido, sino que actúan, principalmente, como grupos de presión sobre el Estado, con el fin de obtener respuestas concretas a sus demandas, a través de dinámicas diferenciadas, pero pautadas por un mayor o menor cuestionamiento institucional.

En este sentido, el ciclo de vida y el alcance de los movimientos se convierte en un indicador de su dimensión institucionalizada. Los movimientos por el agua no presentan despliegues más amplios, a pesar de los intentos de militantes de partidos entonces clandestinos que actúan en diversos barrios. Estos

movimientos presentan un ciclo de vida bastante preciso, pasando por estadios de mayor o menor movilización, pero configurando un proceso donde la consecución de las metas inmediatas representa, generalmente, el fin de la movilización.

La reflexión en torno al tema del ciclo de vida de los movimientos lleva en consideración otra cuestión central en el análisis de la dinámica de los movimientos: la construcción de un conjunto de intereses y de solidaridad de diferentes momentos de enfrentamiento o de interacción con el Estado.

El resultado de estas diferentes aproximaciones se constituye en una polarización paradigmática entre movimiento social vs. sistema institucional (Machado y Ribeiro, 1985). Independientemente de la óptica escogida es necesario reflexionar alrededor de los factores que afectan a su dinámica organizacional y de los elementos constitutivos que algunos autores acuerdan en llamar "cultura política" de los movimientos (Mainwaring y Viola, 1984).

En los movimientos por el agua, los factores que afectan la movilización de la población están directamente vinculados a la percepción de carencias comunes, en una profunda vinculación con la noción de derechos básicos. El crecimiento de las tasas de mortalidad infantil provoca una identificación entre "semejantes", determinada por la precariedad de las condiciones materiales.

Los movimientos se constituyen a partir de dos elementos motrices: los déficits y el trabajo desarrollado por la organización de los moradores. Entre ambos existe un elemento articulador, constituido por un conjunto de mecanismos internos al movimiento que permite el paso de la necesidad a la reivindicación, medida por la afirmación de un derecho. Esto configura lo que Durham caracteriza como "un amplio programa de revisión y de redefinición del espacio de ciudadanía". En este plano, la noción del derecho emerge básicamente de "una evaluación de esa legitimidad que es medida por su capacidad de respetar y de promover los derechos que la población se está atribuyendo" (Durham, 1984).

Entretanto, no existe una relación mecánica y espontánea entre las necesidades y la reivindicación. El elemento de concientización se manifiesta a través de acciones sociales diferenciadas, dentro de una perspectiva de lo que algunos autores han denominado el modelo comunitario, posibilitando una participación más permanente de todos los afectados en los diferentes estadios del proceso. El elemento de concientización se da en el plano de la organización de base, a través de asambleas en los barrios, donde los pobladores, organizados a través de los Clubes de Madres, Asociaciones de Pobladores, gestan nuevos patrones de valores, configurando frecuentemente una vinculación ideológica y política entre la necesidad y sus condicionantes estructurales. En este sentido, la

presencia de otros sectores sociales y políticos (fuerzas de izquierda, Comunidades Eclesiásticas de Base —CEBS—), posibilita a través de dinámicas diferenciadas, la formación de una conciencia crítica popular. Se evidencia que la población movilizada actúa principalmente en función de una demanda concreta y puntual, como es el caso de los movimientos en pro del servicio de agua.

El aspecto más significativo es el peso que tiene la vivencia de lo cotidiano de necesidades y privaciones en la construcción de una ciudadanía colectiva en una sociedad que tradicionalmente ha marginado a los sectores populares. Este proceso amplía la vivencia individual y provoca reformulaciones en la esfera de lo privado, donde la respuesta del Estado se convierte en un fuerte indicador del significado de la acción colectiva.

En el caso del movimiento por el agua en la región Sur, los pobladores pasan a conocer, como derivación de la presión ejercida sobre la SABESP, todas las etapas de producción e implantación de la red, acompañando “pari-passu” y de manera incansable, lo cotidiano de las obras. Entretanto, si consiguen, de hecho, una cierta alteración en el cronograma de las obras, su presión no es suficiente para modificar las reglas pre-establecidas en cuanto a la necesidad de implantación conjunta de la red de agua y de cloacas, a pesar de las afirmaciones de los asesores de que los plazos serían cumplidos estrictamente.

La dinámica que asumen estas luchas nos coloca frente a la cuestión de su carácter innovador: su potencial en crear y experimentar formas diferentes de relaciones sociales cotidianas. Lo que los autores como Evers (1984), y Viola y Mainwaring (1984) califican como innovador frente al llamado modelo tradicional está vinculado esencialmente a la “cultura política”, en una concepción de “tipos ideales”, y a los valores que les son intrínsecos, como a su dinámica organizacional (democracia de base), referencia colectiva frente al grupo y valorización del apoliticismo. Además, también son definidos por otros aspectos, como a su orientación hacia las necesidades materiales y dirigidas al Estado, que corresponde a la caracterización que ciertos autores hacen sobre los movimientos tradicionales.

En el movimiento por el servicio de agua de la Región Norte del Municipio de São Paulo, esto se manifiesta en la práctica de los Clubes de Madres, formado a través del trabajo pastoral de la Iglesia Católica, de su crecimiento y compromiso con los movimientos más estructurados, lo que representa una quiebra con los patrones tradicionales de vivencia en la esfera de lo privado. La participación de las mujeres, involucradas con los problemas del barrio y sus insuficiencias, contribuye a la ruptura del aislamiento en que éstas se sitúan tradicionalmente en su calidad de amas de casa. Al instalarse, de cierta forma, una práctica de reflexión colectiva, éstas se transforman en las verdaderas articuladoras de éste

y de otros movimientos. En lo referente a los aspectos de representación y organización, en su actuación concreta y en sus enfrentamientos con los agentes estatales, van construyendo su propia dinámica de lucha.

Si, de hecho, no representan contra-creaciones culturales o embriones de una nueva sociedad, existen elementos innovadores en su constitución que configuran avances reales en el plano de las prácticas tradicionales de las cuales emergen los movimientos sociales.

Hay que destacar el significado que las transformaciones en el proceso político más amplio, provoca en los rasgos del movimiento en la medida en que éstos pasan a ser reconocidos cada vez más como interlocutores válidos. En el proceso de diálogo con los movimientos reivindicativos, el discurso oficial se va transformando, incorporando paulatinamente las demandas populares de los barrios periféricos. Según Oliveira (1985) "encaminándose a la atención de los déficits, su propuesta (del Estado) es de inscribirlas en el campo de los derechos, retirándolas del campo de las reclamaciones, de las 'reivindicaciones' "

Los movimientos pueden ser caracterizados así, como un complejo de relaciones sociales donde los actores sociales se transforman constantemente por su interacción con el Estado.

Nuestra interpretación se contrapone a un enfoque bastante predominante que enfatiza la transformación social a través de las acciones alternativas, independientes y autónomas. Entendemos que no se trata de un proceso polarizado, en el sentido tradicional, conteniendo dos campos en oposición, de un lado el movimiento social —espacio de libertades y embrión de estrategia de contrapoder— y de otro, el sistema institucional —"locus" de control y dominación de los grupos reivindicativos. El proceso que se deriva de esta polarización fue, de esta forma entendido por muchos investigadores como un conflicto entre estos dos campos, cuyo resultado casi nunca es concebido como una síntesis que transforma a ambos sino generalmente como la dilución de uno por la interferencia victoriosa del otro (Machado y Ribeiro, 1985).

Aún cuando el elemento innovador en estos movimientos sea su relativa autonomía frente al Estado, partidos y grupos políticos, éstos no niegan frontalmente la posibilidad de una negociación que, frecuentemente, institucionaliza sus prácticas, provocando transformaciones en ambos polos del proceso.

**REFERENCIAS  
BIBLIOGRAFICAS**

**Boschi, Renato e Valladares, Licia**, "Problemas Teóricos na Análise de Movimentos Sociais, Comunidade, Ação Coletiva e o Papel do Estado", In: *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, Núcleo de Estudos Regional e Urbanos, vol. 8, jan/abril 1983.

**Cardoso, Ruth**, "Movimentos Sociais Urbanos: Um Balanço Crítico", In: Almeida, M.H. e Sorj, B (orgs) *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

**Durham, Eunice**, "Movimentos Sociais A Construção da Cidadania", In *Novos Estudos* (10), São Paulo, CEBRAP, out. 1980.

**Evers, Tilman**, "Identidade: a Face Oculta dos Novos Movimentos Sociais", In: *Novos Estudos* (10), São Paulo, CEBRAP, out. 1984.

**Machado, L.A. e Ribeiro, Ana C.**, "Paradigma e Movimento Social: Por Onde Andam Nossas Idéias", In: *Ciencias Sociais Hoje*, 1985, ANPOCS/CORTEZ, São Paulo, 1985.

**Mainwaring, Scott e Viola, Eduardo**, "New Social Movements, Political Culture and Democracy: Brasil and Argentina in the 1980", In: *Telos* Nº 61, 1984.

**Oliveira, Francisco de**, "Além da Transição, Aquém da Imaginação", In: *Novos Estudos* (12), São Paulo, CEBRAP, Junho 1985.

