
INNOVACIÓN Y REPRODUCCIÓN: REPERTORIOS Y MODALIDADES ORGANIZATIVAS DE LOS MOVIMIENTOS POR EL DERECHO A LA CIUDAD EN METRÓPOLIS BRASILEÑAS

MONIKA DOWBOR*

JOSÉ SZWAKO**

En junio de 2013, Brasil fue testigo de una ola de protestas que atropelló a casi 300 ciudades, con cientos de miles de personas en las calles. La metáfora de la ola se corresponde con el ritmo e intensidad del choque de los acontecimientos políticos, que vienen despacio pero que de pronto ganan volumen, llevando a su máximo de eventos simultáneos y en su cantidad de participantes, para luego bajar su fuerza pero sin que se desaparezca. Desde una breve mirada cuantitativa, la cresta de la ola de dos semanas de protesta tuvo 170 actos públicos, ocurridos en más de 300 ciudades —en casi todas las capitales de los 27 departamentos—, con un máximo de 1.5 millones de participantes el 20 de junio, y el promedio de 540 mil participantes dentro de los cinco días de más fuerte adhesión de las ciudades.¹

La tonada brutalmente violenta de los enfrentamientos y su amplia difusión han dado centralidad a los abusos de fuerza de la policía en contra los manifestantes y también al surgimiento público en Brasil de los llamados *black blocs*. En ese escenario y con dichos protagonistas, las protestas de junio de 2013 dieron visibilidad a movimientos sociales, cuya acción y lucha giran alrededor de los derechos en y a las grandes ciudades. Entre ellos se puede ubicar el Movimiento por el Pase Libre (MPL) y los Comités Populares de la Copa (CPC).

* Doctora en Ciencias Políticas (USP). Posdoctoranda en el Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e investigadora del Núcleo Democracia y Acción Colectiva del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

** Investigador del Programa de Posgraduación em Ciencia Política (UFPR) y del Núcleo Democracia y Acción Colectiva del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

¹ Protestas en Brasil en 2013, en <http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013>, consultado el 15 de octubre de 2014.

El MPL tiene ramificaciones por todo el territorio brasileño; no se restringe a las capitales sino también llega a ciudades de porte mediano del interior. Su organizacional fijo está compuesto por estudiantes de la secundaria y, en menor nivel, por universitarios. MPL aboga por el “pase libre” y por el “arancel cero” en el transporte público brasileño, como condición básica para gozar del derecho a la ciudad. Los CPC, a su vez, se articulan con distintos grados de organización y capacidad de acción colectiva. Están distribuidos en 12 ciudades en las cuales se celebró el megaevento de 2014. Esa distribución está referida a las comunidades amenazadas y/o afectadas por la construcción de las grandes obras de la Copa del Mundo, como corresponde a la acción de actores y redes civiles en busca de transparencia en las cuentas públicas de dichas obras. En la agenda de la lucha del MPL y de los CPC está el derecho a la ciudad, de modo que ambos movimientos comparten la crítica a la decisión del gobierno de dar prioridad a las empresas privadas —sean empresas de transporte o de la industria de la construcción—, sin respetar garantías, ni siquiera los derechos de los ciudadanos.

Estos dos movimientos no han surgido “de la nada”, por así decirlo, y la ola que lograron impulsar en 2013 no vino “como caída del cielo”. Ambos han tenido su formación inicial durante la primera la década del siglo XXI brasileño. Es decir que se trata de un periodo democrático, conformado por la renovación de la Constitución de 1988, y a partir de esa fecha se han multiplicado las instituciones participativas, a la vez que se han intensificado los canales para el diálogo entre gobierno y sociedad, entre los cuales se han situado las instituciones federales relacionadas con el derecho a la ciudad tales como el Ministerio de las Ciudades, el Consejo y la Conferencia de las Ciudades. El MPL y los CPC han desarrollado una serie de interacciones hacia arriba y hacia abajo: con el Estado y con comunidades y barrios, de manera que dichas interacciones les ofreció modalidades organizativas que además les sostiene y permite proseguir. ¿Qué tienen de novedad estos movimientos sociales y cuáles son las formas de acción y modalidades organizativas que estos movimientos reproducen en su interacción con el Estado?

La pregunta refleja el propósito de este artículo, que se origina en la presentación en el seminario “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades”, celebrado el 13 y 14 de octubre de 2014 en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, en la ciudad de México. Nuestro objetivo es hacer un bosquejo preliminar de estos dos movimientos brasileños que han ganado visibilidad en las grandes movilizaciones de 2013, inquiriéndoles en sus repertorios de acción y modalidades organizativas, ya sea antes o después de junio de 2013. Los movimientos sociales

suelen desarrollar e involucrarse en acciones, así como crear formas de organización que buscan no solamente organizar a sus miembros, sino también presionar al Estado para que cumpla con sus demandas. En ese conjunto de acciones hacia dentro y hacia fuera, así como en las formas de organización que asumen, los actores del movimiento pueden reproducir formas ya existentes y además innovar. Reproducen porque una u otra forma de organizarse ha demostrado alguna eficiencia, porque conocen dichas formas y las saben manejar, o porque ellas tienen legitimidad. Pueden sin embargo innovar tratando de sorprender a las autoridades y de maximizar su impacto, intentando afirmar su identidad frente a otros actores policiales o civiles, por ejemplo. Jugando e innovando, los movimientos sociales utilizan y dan nuevos sentidos al repertorio de acción y a las modalidades organizativas. Sostenemos que estas dos categorías de análisis son miradas importantes para sacar los movimientos de la invisibilidad en que se hunden cuando están lejos de olas de protesta y, por ende, afuera de los focos de los medios de comunicación de masas.

El texto se divide en dos partes. Al principio exponemos a brevedad las nociones de repertorio de acción y repertorio de organización, señalando sus ventajas como lentes analíticos que no solamente prestan visibilidad a los movimientos sociales, como son igualmente útiles para fines de comparación con movimientos de grandes ciudades en otros países. En la segunda parte se hace una descripción de los CPC y del MPL. En el análisis subrayamos dos formas distintas de organización y diferentes énfasis en sus formas de acción. La modalidad organizativa de los CPC está en sintonía con su repertorio de acción, ya sea a través de instituciones o estrategias no institucionales, produciendo una amplia gama de representación. Las estrategias del MPL reproducen repertorios consagrados, pues se movilizan de forma directa y no institucional, sin embargo, su modalidad organizativa es innovadora y tiene diversas implicaciones para su representación.

REPERTORIO DE ACCIONES Y REPERTORIO ORGANIZACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En las teorías de los movimientos sociales² hay dos conceptos clave para describir las acciones de dichos movimientos: *repertorio de acción* (Tilly, 2006) y las

² Nos referimos aquí a los enfoques que se originaron en Estados Unidos, ya que a pesar de las deficiencias todos incluyen las instituciones del Estado y políticos como parte de sus marcos

organizaciones de los movimientos sociales (Clemens, 1993), de manera que ambos conceptos le dan gran importancia a la dinámica de las protestas. La idea de repertorio de acción comprende un *continuum* que empieza en formas más casuales y sigue hasta patrones más institucionalizados de acción, como se podrá ver en la siguiente lista: marchas, manifestaciones, procesiones, manifestaciones, ocupaciones, huelgas, bloqueos, reuniones públicas, delegaciones hacia los y en los medios de comunicación, peticiones, cartas, panfletos, el cabildeo y la creación de asociaciones especializadas, coaliciones o frentes amplios (Tilly, 2006:182). Sin embargo, aunque este listado no reserva atención analítica a las acciones producidas a través de las instituciones públicas, los teóricos señalan el riesgo de desmovilización de los movimientos en la medida en que diversifican su repertorio más allá de las protestas con contenido confrontativo (Meyer y Tarrow, 1998). Según los teóricos de la contienda política, la institucionalización de la protesta tiende a conducir a la desmovilización de los movimientos sociales (Meyer y Tarrow, 1998).

Al ser sometido a algunas críticas y reservas recientes, el énfasis de ese tipo de abordaje en el carácter conflictivo y violento de los movimientos como su distintivo ha dado lugar a una ampliación del concepto, según la cual los actores, más allá de la protesta o fuera de ella, no dejan de organizarse, sino que se ubican en periodos de latencia caracterizados a su vez por otro repertorio de tácticas. Una forma de hacer más complejo y completo el concepto de repertorio fue añadir, junto a las acciones de defensa y confrontación de carácter no institucional, las dinámicas de cooperación con el Estado (Giugni y Passy, 1998). Otra forma fue incluir las lógicas tradicionales de acción política como, por ejemplo, fracciones de partido y de sindicato, o quizás a través del voto electoral, ubicados como parte de la táctica de los actores sin necesidad de abandonar el concepto de movimiento social como categoría de análisis (Goldstone, 2003:8). Específicamente en cuanto a los estudios de los movimientos sociales en Brasil, el camino del debate ha seguido las dinámicas empíricas: ya sean los modos institucionalizados de interacción socioestatal en las instituciones participativas, o bien los modos de ocupación de puestos en gobiernos ya en juego y circulación (Mische, 2008; Silva y Oliveira, 2011; Abers y Von Bülow, 2011; Abers, Serafim y Tatagiba, 2011; Carlos, 2012; Dowbor, 2012). El resultado más clarividente de la expansión analí-

de análisis, a diferencia de los enfoques de los nuevos movimientos sociales, que centran sus análisis exclusivamente en la formación de identidad, basando la definición del movimiento en los siguientes elementos: acción en el ámbito de la sociedad civil, la producción cultural, la búsqueda de la autonomía o la independencia del sistema político (Carlos do Nascimento, 2012).

tica del concepto de repertorio de acción lleva entonces a la posibilidad de sumar en el análisis de los movimientos ejemplos y casos que, según definiciones clásicas, ni siquiera ganarían el rótulo de “movimiento social”. Eso ha posibilitado crear las condiciones para la visibilidad de análisis de actores que, aunque estén políticamente movilizados, no necesariamente recurren a las protestas.

A su vez, las “organizaciones” de movimiento social han sido tradicionalmente comprendidas como un medio y base que permite la movilización de los movimientos, es decir, han sido comprendidas como recurso (Clemens y Minkoff, 2004:156). Centrada en procesos de mediano y largo plazos, la mirada tradicional traía una tendencia conservadora: la formalización de las organizaciones, que en principio traen beneficios para movilizarse, se traduciría en la profesionalización y burocratización, e implicaría el resultado opuesto: la desmovilización (Tarrow, 1998; Tilly y Tarrow, 2007). A mediados de la década de 1990, las organizaciones han ganado otra función analítica pues los teóricos empezaron a considerar y defender que sí importa *cómo se organizan* los movimientos (Clemens y Minkoff, 2004). En esta perspectiva, el estudio pone de relieve la diversidad de organizaciones, centrando el análisis, en primer lugar, en la interacción entre ellos como un medio para construir vínculos de pertenencia. En ese sentido, el énfasis subraya que la institucionalización de las organizaciones no necesariamente conduce a la supresión de la motivación y la participación. Al contrario, la interacción entre organizaciones puede generar nuevas movilizaciones (Clemens y Minkoff, 2004). El segundo cambio en el análisis fue mirar hacia el uso político de las organizaciones; en otras palabras, el uso del arsenal asociativo como instrumento o canal de la política y no como un recurso para las protestas (Clemens, 1993). Aquí, la modalidad organizativa asumida por un movimiento social corresponde a la interpretación que hacen sus actores respecto a las posibilidades y límites de interacción con el Estado. Por lo tanto, la elección de una u otra modalidad de organización no es aleatoria ni mecánica; los actores eligen formas de organizarse que están ya disponibles para ellos, y su uso puede ser innovador y sorprendente (Clemens y Minkoff, 2004). Este cambio en el tratamiento de las organizaciones ganó su cariz analítico con el concepto de “repertorio organizacional” (Clemens, 1993), inspirado análogamente en el repertorio de acción colectiva (Tilly, 1978).

Después de resumir algunos de los principales énfasis, caminos y cambios en torno a los conceptos que describen las acciones de los movimientos sociales, vale la pena cerrar este preámbulo apuntalando los elementos que conforman la noción de repertorio de acción. La belleza analítica de este concepto está en la combinación de lo nuevo con lo heredado, en la combinación de elementos que

los actores reproducen de formas ya existentes con elementos de innovación y creatividad. En primer lugar, es importante tener en cuenta que la definición de los repertorios se refiere a la idea límite: es un conjunto limitado de formas disponibles para actores colectivos en la elección de la forma de acción o de organización. Esta dinámica limitada, a pesar de la novedad de los objetivos de los movimientos y la audacia de las reclamaciones en relación con el *statu quo*, se explica por el proceso de aprendizaje y la necesidad de una comunicación eficaz. La acción u organización de un movimiento no puede ser cualquiera; para comunicar qué hacen y cómo se organizan, los movimientos tienen que ser (y parecer) legibles e ilegibles no solamente para las autoridades, sino también hacia sus propias *constituencias*. El *conundrum* puesto es de difícil resolución: ubicados entre la innovación y la reproducción, a los movimientos se les exige que sean innovadores para que puedan perseguir sus fines e intereses, produciendo adhesión de y en sus bases y sorprendiendo a las autoridades, sin embargo, su acción debe seguir un criterio heredado de inteligibilidad sin que sea una copia exacta de formas ya existentes. En ese sentido, el componente de novedad es central, pues se requiere una combinación sin precedentes de los elementos para asegurar la adhesión y aumentar las posibilidades de que se produzcan los resultados deseados.

LOS COMITÉS POPULARES DE LA COPA

La Copa Confederaciones que antecedió a la Copa del Mundo de 2014 empezó en el mes de junio del año anterior. La Copa Confederaciones sirvió para los CPC como una etapa especial para tornar visible no solamente la violación de los derechos en Brasil producidos por las obras de la Copa del Mundo, sino también la poco transparente y nada participativa implementación de dichas obras. A principios de junio, la Coordinación Nacional de los Comités Populares de la Copa (Ancop) y el movimiento Resistencia Urbana anunciaron un “Día de la Lucha”, enmarcado por manifestaciones, actos públicos y protestas en las ciudades sede de la Copa del Mundo. Aprovecharon la cobertura de la prensa internacional que Brasil recibió en su momento, además de la atención de la población y el foco de los medios de comunicación nacional en torno a los juegos. Dicho de otra manera, se valieron de los focos y la plena audiencia que, orientados hacia la Copa Confederaciones, estaban también disponibles para los fines del movimiento social. A los juegos visibles y mediatizados, los Comités sacaron de la invisibilidad a aquellos afectados por los eventos deportivos.

Ahí estaban en juego el derecho a la vivienda y el derecho de acceso a la información sobre la gestión pública de las Copas. Por un lado, las obras de la Copa del Mundo involucraron la usurpación de 170 mil personas de sus hogares, sin consulta previa o acuerdo. Por otro lado, dichas obras tenían un presupuesto de alrededor de 27 billones (Dossiê da Ancop, 2011:26), de manera de que su proceso de contratación fue protegido del control ciudadano. El movimiento social, a su vez, argumentaba que los cuerpos públicos ya existentes, como los consejos de la ciudad y de políticas urbanas, no habían sido consultados. Además, los liderazgos de los barrios y comunidades afectados no han sido incluidos en los órganos creados para dar cuenta de la planificación y ejecución de las obras en la Copa. Demostrando la composición de cada instancia, se concluyó en el informe de la Ancop que “en las casi dos docenas de estructuras de organización creadas, sólo en uno de ellas hay la presencia de representantes de los movimientos sociales —marcada por las limitaciones, siendo meramente consultiva” (Dossiê da Ancop, 2011:55-56).

La Copa Confederaciones no fue el primer escenario para los actores de este movimiento social. Antes de lograr una alta visibilidad para sus causas en las protestas de junio de 2013, los CPC habían construido una modalidad organizativa federalizada que ligaba y llegaba a niveles municipal y nacional: 12 ciudades distintas en 12 departamentos distintos, o sea, contextos sociales y económicos para la misma política pública de la preparación de Brasil para la Copa Mundial. Para llegar a una unidad y a una cantidad expresiva en términos nacionales, la estrategia de constitución del movimiento fue conformar organizaciones en las 12 ciudades sede del megaevento, además de una organización nacional. Es decir, han sido creados 12 Comités Populares que fueron comités locales, junto con la Ancop. Esa modalidad organizativa —un mismo formato para diversas realidades locales sumadas a una estructura federal— fue la solución para posibilitar el movimiento de mecanismos amplios de representación y para mejorar la vocalización en dos niveles de la federación, a la vez federal y municipal, donde se toman las decisiones respecto de las obras de la Copa.

La decisión de la constitución y esa modalidad organizativa habían surgido en un encuentro a finales del año 2010.³ Dos seminarios sobre megaeventos

³ Han sido dos seminarios en 2010. El primero se llamó “Impactos urbanos e violações de direitos humanos nos megaeventos esportivos”, en la ciudad de São Paulo, organizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de USP (FAU/USP), por la Relatoria Especial de NNUU al Derecho a Vivienda adecuada, y por el Núcleo de Direito à Cidade do Departamento Jurídico XI de Agosto. El segundo seminario se realizó en Río de Janeiro, fue liderado por movimientos populares de la ciudad, organizados alrededor de los impactos de eventos como los Juegos Panamericanos,

deportivos, sus impactos urbanos y las violaciones de derechos relacionadas con ellos, han dado la oportunidad de encontrarse con grupos y organizaciones de las ciudades sede de la Copa del Mundo de 2014. Allí, se ha decidido adoptar una modalidad ya conocida en una de las ciudades (Fortaleza), después de la decisión colectiva de instalarla en todas las demás ciudades en las que se desarrollaría la Copa. En cada ciudad hay un comité municipal que articula acciones en el ámbito municipal y agrega a comités locales, que a su vez consisten en las comunidades afectadas por cambios forzosos.

Decir eso es afirmar que los actores recurren a un repertorio organizacional: identifican formas preexistentes, o sea, disponibles, *utilizándose y reconociéndose* en su léxico y su modo de funcionamiento. El movimiento elige una modalidad organizativa (comité) que los identifica entre ellos mismos y, aún más, los hace inteligibles ante las autoridades. Dicha inteligibilidad se da a través del léxico y se ve reforzada por la estructura federal, ampliamente utilizada por los actores de la sociedad civil en Brasil —utilizado ya sea por aquellos actores llamados tradicionales, por su corporativo o profesional, o por los movimientos sociales (Rich, 2014). A través de ese diseño federativo ellos buscan una mayor capacidad de incidencia y diálogo con los órganos del Estado en distintos niveles.

La estructura federativa de los CPC reunidos en la Ancop vigoriza sus mecanismos de representación, la cual varía en función de la acción tomada por el movimiento, lo que incluye formas no institucionales como la protesta y también formas por medio de instituciones; su carácter federativo les permite operar a través de representantes.

El CPC es en sí mismo una nueva entidad. Sin embargo, entre sus miembros no hay solamente actores recientemente constituidos (por ejemplo, los afectados por las obras de la Copa), sino también otros actores de la sociedad civil que han decidido participar en esa nueva causa. Entre ellos están ONG, centros de investigación y grupos de académicos que suman trayendo *expertise* en la defensa de los derechos, el reconocimiento público, recursos, así como su previa y extensa red de conexiones.

En ese sentido, la Ancop emergió liderada por organizaciones como Fórum Brasil do Orçamento, la Assembleia Popular, la Associação Brasileira de ONG, la Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais y la Central de Movimentos Populares. Su propósito es “articular las comunidades afectadas con megaeventos, y organizaciones y redes que se ocupan de la cuestión a las acciones

y ha sido llamado “O desafio popular aos megaeventos esportivos” (IHU online, 2013, entrevista con Favaro).

conjuntas y coordinadas, evitando la superposición”.⁴ Las filas de los comités también se ven reforzadas por representantes de los órganos gubernamentales responsables de tareas de rendición de cuentas horizontal, es decir, por formas estatales de control de los poderes de Estado como, por ejemplo, el Ministério Público o la Defensoria Pública (IHU online, 2013, entrevista con Favaro).

La estructura federal así como las organizaciones, sean de nivel comunitario o nacional, no se han traducido en la inmovilización de las acciones ni en la burocratización del movimiento. Cada parte local puede tener una agenda propia para hacer sus campañas e interactuar a razón de su lectura e interpretación de las oportunidades y amenazas de las autoridades políticas. Los comités locales de las comunidades desarrollan sus propias campañas y organizan eventos relacionados con las causas de su comunidad, mientras que cuando se reúnen con la ciudad, hacen demandas a nombre de todos. Frente a las autoridades nacionales, se presentan como una amplia red con capilaridad en el territorio, representada por la Ancop. Fue ése el ejemplo de la elaboración y difusión de un diagnóstico amplio sobre la aplicación de la política de 2014 de la Copa Mundial en el país, en el cual han sido denunciadas las precarias condiciones de trabajo en las obras de los estadios, el proceso de mudanzas en las áreas de obras de infraestructura y violaciones del medio ambiente (Dossiê da Ancop, 2011).

Como modalidad organizativa, los comités locales reúnen y articulan sin alto nivel de formalización, las distintas voces y los actores colectivos. Esos comités tienen plasticidad organizacional suficiente para indicar a sus representantes y conectarse con otros comités. Su funcionamiento interno, a la vez, no consiste en una vida de organización jerárquica, sino que se expresa más bien en el carácter de plenarios, reuniones o eventos. Es en este tipo de espacios que se establecen y refuerzan los vínculos de pertenencia de sus participantes. La descripción del Comité Popular de la ciudad de Río de Janeiro muestra la manera fluida de funcionamiento de los comités, su articulación de actores y sus eventos, en los cuales no solamente hacen y rehacen su vínculo, sino también constituyen plataformas de intercambio de información.

Sem uma estrutura organizacional rígida, o Comitê Popular constitui-se como um fórum híbrido, agregando novos atores da sociedade civil, representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais, lideranças de loca-

⁴ Direito à moradia (2010), “Seminário no Rio complementa a agenda de articulação sobre megaeventos esportivos”, en <<http://direitoamoradia.org/?p=8053&lang=pt>>, consultado el 29 de octubre de 2014.

lidades atingidas pelas obras, políticos socialistas, pesquisadores e estudantes universitários. [...] Internamente, o Comitê Popular funciona através da realização de reuniões semanais, realizadas em espaços cedidos por sindicatos e organizações que apoiam a sua luta, alternando-se entre plenárias, onde se discutem assuntos de interesse geral do coletivo, como denúncias de violações de direitos e atos do poder público, e reuniões de grupos de trabalho, nos quais os participantes se dividem a partir de interesses em temas e ações específicos, como a produção de um manifesto e a organização de estratégias para enfrentar as remoções (Freire, 2013:104-105).

REPERTORIO DE ACCIÓN DE LOS COMITÉS POPULARES DE LA COPA DEL MUNDO

El repertorio de acción de los CPC cubre una gran variedad de acciones. Comprende las manifestaciones y protestas, los canales institucionalizados de diálogo con el Estado y las acciones a través de las instituciones —ninguna de estas formas es rechazada *a priori*. Además, han denunciado los niveles nacionales en los cuales se han tomado decisiones sobre la Copa pero no se ha tenido en cuenta a los comités. Ese repertorio amplio permite comprender que las instituciones participativas tienen alguna importancia en las acciones institucionales de los CPC.

Entre sus formas no institucionales de lucha por derecho a la vivienda, las acciones son generalmente pacíficas —es decir, con tonada no disruptiva—, y tienden a ser promovidas en locales estratégicos con el fin de ganar visibilidad y maximizar el efecto de la queja. Los espacios que eligen para protestar son enfrente de los edificios públicos, en las comunidades y en eventos públicos. Dos ejemplos de ello han sido: el acto público en contra del trabajo precario en los aeropuertos y en contra de las extracciones realizadas en el aeropuerto Salgado Filho en enero de 2012; y la manifestación hecha en la Bienal del Libro en Brasilia, donde los manifestantes ocuparon el *stand* del Comité de la Copa Mundial de la FIFA 2014, organizado a su vez por el gobierno para mostrarle al pueblo de Brasilia el supuesto “magnífico legado de la Copa del Mundo de 2014”.

Las acciones que interpelan a las instituciones muestran una nítida comprensión por parte del movimiento de cómo funciona la máquina de Estado y sus canales ya consagrados de comunicación. Los CPC recurren a las oficinas para exigir la creación de “grupos de trabajo”, hacen listados de “abajo firmantes”, organizan reuniones con los órganos estatales responsables de la rendición de cuentas horizontal de los poderes del Ejecutivo, envían cartas al Congreso Nacional (para hablar sobre la Ley General de la Copa) y al presupuesto participativo. También

en el nivel institucional, aunque internacional, la Ancop ha representado a los CPC en la 22ª Sesión del Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, donde hizo una presentación sobre los desplazamientos forzados en el marco de la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos en Brasil.

EL MOVIMIENTO PASE LIBRE SÃO PAULO

Antes de las protestas de 2013, el Movimiento Pase Libre (MPL) de la ciudad de São Paulo solía ser un pequeño colectivo con no más que 50 estudiantes. Sin embargo, el movimiento ya ha estado activo desde mediados de la década de 2000. Su génesis oficial data del Foro Social Mundial de 2005, celebrado en Porto Alegre, donde se han establecido los principios del movimiento en vigor hasta el presente. Dichos principios son: la autonomía, la independencia, la horizontalidad y el no partidismo. Estos principios se refieren no solamente al funcionamiento interno del MPL, sino también a sus relaciones con grupos externos, de manera que permean la construcción de su repertorio de acción.

El MPL se reivindica una entidad autónoma e independiente ya sea de otras organizaciones o del Estado brasileño. Estos rasgos quedan más esclarecidos si miramos hacia el principio del “no partidismo”, que a su vez traduce una relación muy específica con los partidos políticos. Decirse “no partidista” no equivale a ser “antipartidista”, o sea, cuando dice que es “no partidista” el MPL *no está en contra de los actores partidarios*. Eso incluye, por ejemplo, que los miembros del MPL sí pueden tener otras afiliaciones, incluso partidistas, pero en los límites y decisiones del movimiento no deben comportarse como representantes de otras organizaciones. Además, cualquier persona del movimiento puede participar de discusiones y decisiones internas mientras lo hagan como individuos y no como partidos. Es así que para el MPL, “los partidos políticos son totalmente bienvenidos a colaborar en la lucha por el pase libre”.

Respecto a su modalidad organizativa, el MPL se propone horizontal y federalizado. Al decir que es horizontal, el movimiento renuncia a una dirección rígida y separada, estableciendo un diseño orgánico compuesto de formas poco institucionalizadas de decisión, así como espacios abiertos de deliberación. Dicho *modus operandi* se inspiró en las protestas ocurridas en la ciudad de Salvador en el año 2003, conocidas como la Revolta do Buzu. En aquellas manifestaciones

[...] los mecanismos de participación del y en el movimiento estudiantil se han definido [...] de forma *ad hoc*, improvisada [...] las múltiples asambleas en las

cerraduras, el localismo [énfasis en el carácter local de] algunas reuniones, la negativa a entidades generales, así como la deslegitimación de las comisiones.⁵

Todos ellos fueron los principales rasgos que han estructurado los mecanismos organizacionales adoptados por el MPL.

En 2005 la modalidad organizativa también adoptada por el MPL en su “carta de principios”, fue un tipo de federalismo, sin embargo, el hecho de que ambos, los CPC y el MPL tengan una estructura federada no significa lo mismo. En el caso de los CPC, la Ancop tiende claramente a incrementar el poder de representación en el nivel nacional o incluso internacional. El nivel nacional del MPL, al revés, no ejerce representación, sino que ha sido formado con el fin de crear intercambios y el aprendizaje entre los MPL locales (es decir, de cada ciudad), de forma que desde 2005 ese “MPL nacional” no ha adquirido otra función (Ortellado *et al.*, 2013) y de hecho, desarrolla pocas acciones. Una de sus actuaciones más recientes consistió en la emisión de una declaración por la que el colectivo establece cuáles son los grupos del “verdadero” MPL. Con eso, el movimiento denunciaba a otros grupos que usurparon su nombre para hacer negociación con el gobierno.⁶ Hoy, según el MPL, hacen parte de la Federación del MPL, ocho movimientos (MPL Distrito Federal; MPL São Paulo; MPL São José dos Campos; MPL Floripa; MPL Joinville; Passe Livre Grande Victoria; Tarifa Zero Goiânia; y Passe Livre Já-Guarapuava).

El débil sentido del federalismo del MPL está expreso en su limitada vida organizacional en el nivel nacional en términos de eventos y acciones. Eso se puede comprender a la luz del principio de horizontalidad, pues ello limita, o quizás impide, el desarrollo de liderazgos y representantes que podrían entrar en negociaciones con agencias estatales. Se puede comprender además por su negación hacia los medios y canales institucionales, hacia los partidos políticos y la disputa de espacios de poder estatal (Ortellado *et al.*, 2013:14). Una vez más, el contraste con la estructura federal de Ancop es fuerte, pues aquí lo que se busca es fomentar los lazos con niveles locales, elaborando y coordinando estrategias de acciones nacionales, con fines a ser y hacerse visible para el Estado e interactuar con él en nombre de la colectividad.

⁵ Movimento Passe Livre, Carta de princípios do Movimento Passe Livre (2007), <<http://mpl.org.br/?q=node/2>>, consultado el 18 de junio de 2014.

⁶ Nota da federação nacional movimento passe livre sobre o sequestro da sigla “MPL”, <<http://www.ocupasalvador.org/nota-da-federacao-nacional-movimento-passe-livre-sobre-o-sequestro-da-sigla-mpl/>>, consultado el 10 de septiembre de 2014.

Lo que ha unificado el MPL en una dimensión nacional no fue su débil estructura federal, sino la ola de protestas de junio de 2013. Sin embargo éste no es un resultado totalmente contingente, porque la acción disruptiva, notablemente la protesta, es la principal táctica de este movimiento, que da preferencia a lo que llama de “política directa”, como se puede oír en el testimonio de un militante:

Como movimiento social, cabe a nosotros estar en las calles, en los barrios, con la población, haciendo presión y empujando a las instituciones para que satisfagan las demandas de la población para el transporte. Como movimiento social, no es para estar dentro de las instituciones, sino que pulsarlas; también eso explica nuestro no partidismo.⁷

El repertorio de acción del MPL São Paulo, en comparación con los CPC, llama la atención por dos rasgos: poca acción a través de las instituciones y las protestas en parte institucionalizadas. El MPL São Paulo eligió la calle y no los espacios institucionales para expresar su lucha por el transporte público.⁸ Esto no quiere decir que el movimiento rechaza totalmente el camino institucional: en el contexto de las protestas contra el alza del precio de pasaje en 2011, por ejemplo, se reunieron con representantes del Estado y exigieron audiencias públicas, pero hicieron un uso estratégico, cauteloso y enrarecido de estos canales. Después de las protestas de 2013, el MPL se negó a ser parte del Conselho Municipal de Trânsito e Transportes de la ciudad de São Paulo. Dicho Conselho se creó a raíz de la ola de movilización de aquel año, pero el MPL ha criticado su composición y rol —con dos tercios de los participantes siendo miembros del gobierno y de *business*, y con su rol netamente consultivo.

Dicha negativa es sintomática de su repertorio de acción y contrasta con los CPC, que exigen la creación de espacios de diálogo institucionalizados y denuncian la ausencia de sus representantes en los órganos constituidos para deliberar sobre las políticas públicas. El MPL radicaliza y cuestiona las instituciones participativas: según el movimiento, aunque sean puntos de diálogo con el gobierno, dichas instituciones pueden y suelen ser ineficaces. Este rechazo es algo nuevo en la escena de las instituciones participativas, que han sido ampliamente difun-

⁷ “São Paulo ainda não tomou medidas contra empresariado de transporte”, diz MPL, en <<http://www.sul21.com.br/jornal/sao-paulo-ainda-nao-tomou-medidas-contras-empresariado-de-transporte-diz-mpl/>>, consultado el 18 de septiembre de 2014.

⁸ “Entrevista con Mayara Vivia, TVCâmara”, 28 de junio de 2013, en <<https://www.youtube.com/watch?v=mG3SXpXWXMM>>, consultado el 1 de septiembre de 2014.

didias para democratizar el acceso a los organismos públicos y permitir algún grado de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Es demasiado pronto para decirlo, pero parece que el movimiento acentúa sus tácticas de acción en favor de formas que no operan a través de la representación, fomentando más ampliamente la participación de la población. Un ejemplo ilustra esta posible tendencia: en septiembre de 2014, cuando fueron anunciados cortes en las líneas de autobús, el MPL convocó al secretario de transportes para un debate literalmente público en la plaza frontal del ayuntamiento de la ciudad de São Paulo, negándose a negociar con el gobierno en cualquier otro espacio.⁹

Protestar para los miembros del movimiento es hacer “política directa”. A cada aumento de la tarifa de autobús, les respondían sistemáticamente con la táctica de protesta, aunque tuvieran que cambiar su formato para aumentar su efectividad. En 2013 decidieron organizar una campaña de manifestaciones continuas, día tras día, en lugar del sistema de manifestaciones semanales que habían empleado en 2011. Otra innovación fue la introducción de la regla de no definir anticipadamente el proyecto. Así, por un lado, la movilización seguía el guión institucionalizado en la medida en que el movimiento advertía al gobierno sobre su organización, pero se negaba a establecer de antemano el trayecto, lo que introducía un elemento de sorpresa para las autoridades. Éste fue el caso del llamado “primer acto” del ciclo de protestas que tuvo lugar el 6 de junio de 2013. El movimiento llevó a cabo una marcha enfrente del Ayuntamiento, pero no entregó sus demandas ante la Audiencia Pública, tal y como esperaba el gobierno (Ortellado *et al.*, 2013:28) y siguió con su estrategia de presionar al poder público deteniendo la circulación de vehículos. Esta acción se llevó a cabo en la avenida 23 de mayo: “Eran casi las siete de la tarde, cuando la protesta irrumpió en la avenida 23 de Mayo, una de las principales vías radiales que conectan el centro de la ciudad con la parte meridional. La acción fue inesperada y por esa razón la policía se demoró en adoptar una estrategia eficaz para dispersar a los manifestantes” (Ortellado *et al.*, 2013:29).

CONCLUSIÓN

Aunque con todos los límites de solamente dos casos y aun más en una investigación todavía preliminar, tratamos de argumentar aquí que, a pesar de la visibilidad

⁹ “Grupo mostra força das redes sociais para um transporte limpo e de qualidade” (2014), en <<https://blogpontodeonibus.wordpress.com/2014/09/21/grupo-mostra-forca-das-redes-sociais-para-um-transporte-limpo-e-de-qualidade/>>, consultado el 5 de septiembre de 2014.

mundial ganada por las protestas de 2013, los movimientos sociales en las grandes ciudades recurren a una compleja y rica multiplicidad de formas de acción, ya sea a través de las instituciones o por formas no institucionales. Esta observación general es importante, pues rehabilita la importancia del análisis de los actores sociales y sus causas, según un tipo u otro de forma de acción y organización. No se trata de disminuir la importancia de estudios sobre las instituciones de la democracia participativa, ni siquiera de análisis de las formas directas de confrontación política, como en el caso de las protestas. Argumentamos solamente que estos ángulos específicos de análisis no permiten que sea comprendida la lucha de actores sociales comprometidos en la lucha por los derechos de las ciudades.

Sin embargo, la invisibilidad de dichos actores no es solamente causada por una selección analítica. Su invisibilidad está complementada por la no circulación de información sobre dichos movimientos en los medios masivos y hegemónicos de comunicación. Si no fuera por la ola de protesta de 2013, las voces y luchas de los CPC y del MPL serían casi totalmente inaudibles. Es más: ambos movimientos son dos ejemplos que forman parte de un conjunto más amplio de movimientos involucrados en la lucha por los derechos a la ciudad y en ella: entre otros más están el Movimiento de los Trabajadores Sin Techo, así como el Movimiento por la Vivienda. Todos viven y siguen en la invisibilidad. Una y otra vez salen de ahí cuando rompen el guión de la vida cotidiana normalizada, para llamar la atención de los principales medios de comunicación y, por ende, para ganar visibilidad. Hay maneras de romper con dicha invisibilidad: las redes sociales, los medios alternativos de comunicación, las consultas virtuales del gobierno; pero nos parece que también hace falta el sentido de luchar por políticas públicas de comunicación que favorezcan y publiquen a estos actores y a sus agendas.

Invisibilidad no quiere decir que estos actores no están actuando, lo hemos tratado de mostrar. En la descripción de los movimientos nos centramos en las acciones para el diálogo con el Estado, pero en estos movimientos desarrollamos un importante conjunto de acciones que podrían calificarse de “societales”, en los que a su vez aparecen colectivos, grupos y comunidades. Son innumerables las microactividades que reflejan la lucha por los derechos en acciones como conversaciones y reuniones. Dichas microacciones no están dirigidas hacia el sector público, sin embargo son de carácter político pues en ellas se producen lazos entre las personas, se explican las causas, y se moviliza a las personas y los grupos. Invertir en este segundo camino es una forma más de afrontar los movimientos de la invisibilidad.

La lucha por los derechos de las grandes ciudades necesita encontrar sus cajas de resonancia para ganar visibilidad y beneficiarse de los mecanismos de

difusión. El rol de la investigación en la academia es construir categorías inteligibles que iluminen las prácticas de los movimientos y les ayuden a diseñar su actuación entre la maraña de voces de las grandes ciudades.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca; Lizandra SERAFIM y Luciana TATAGIBA (2011), “Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo”, trabalho apresentado no GT04 Controles Democráticos e Legitimidade, 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais.
- y Marisa VON BÜLOW (2011), “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, en *Sociologias*, Porto Alegre, año 13, núm. 28, set./dez., pp. 52-84.
- CARLOS DO NASCIMENTO, Euzeneia (2012), “Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos”, tese de doutorado (Programa de Ciência Política), Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo.
- CLEMENS, Elisabeth (1993), “Organizational Repertoires and Institutional Change: Women’s Groups and the Transformation of U.S Politics, 1890-1920”, en *American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 98, núm. 4, pp. 755-798.
- y Debra C. MINKOFF (2004), “Beyond the Iron Law: Rethinking the Place of Organizations in Social Movements Research”, en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, *The Blackwell Companion to Social Movements*, EUA/RU/Australia, Blackwell Publishing.
- DOSSIÊ DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA (2011), “Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil”, disponible en <<http://direitoamoradia.org/?p=4639&lang=pt>>, consultado el 12 de septiembre de 2013.
- FREIRE, Leticia de Luna (2013), “Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro”, en *O Social em Questão*, año XVI, núm. 29, pp. 101-128.
- DOWBOR, Monika (2012), “A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)”, tese de doutorado (Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/USP, mimeo.

- y José SZWAKO (2013), “Respeitável público...: performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013”, en *Novos Estudos*, CEBRAP, núm. 97, pp. 43-55.
- GIUGNI, Marco y Florence PASSY (1998), “Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation”, en Marco G. Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 81-108.
- GOLDSTONE, Jack (2003), “Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics”, en Jack Goldstone (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-24.
- IHU online (2013), “Comitês Populares da Copa, o nascimento de uma resistência. Entrevista com Claudia Favaro”, en *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, 10 de junio de 2013.
- MEYER, David S. y Sidney TARROW (1998), “A Movement Society: Contentious Politics for a New Century”, en Sidney Tarrow y David S. Meyer (ed.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- MISCHE, Ann (2008), *Partisan Publics: Communication and Contention Across Brazilian Youth Activist Networks*, Princeton, Princeton University Press.
- ORTELLADO, Pablo; Marcelo POMAR, Luciana LIMA y Elena JUDENSNAIDER (2013), *Vinte centavos: a luta contra o aument*, São Paulo, Veneta.
- RICH, Jessica Alexis Jolicoeur (2014), “Grassroots Coalitions and Policy Influence in Latin America”. Prepared for Presentation at the Kellogg Institute for International Studies: A New Critical Juncture? Changing Patterns of Interest Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America, 24-26 de abril.
- SILVA, Marcelo K. y Gerson de Lima OLIVEIRA (2011), “A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul”, en *Sociologias*, UFRGS, Impresso, vol. 13, núm. 28, pp. 86-124, septiembre-diciembre.
- TARROW, Sidney (1998), “Introduction”; “Political Opportunities and Constraints”; “Struggling to Reform”, en Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves *et al.* (2012), “Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais”, Brasília, IPEA.

- TILLY, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- (2006) “Preface” y “Repertoires of Contention”, en Charles Tilly, *Regimes and Repertoires*, Chicago, The University of Chicago Press.
- y Sidney TARROW (2007), *Contentious Politics*, Boulder, Paradigm Publisher.