

Desafíos de la construcción democratica en Brasil

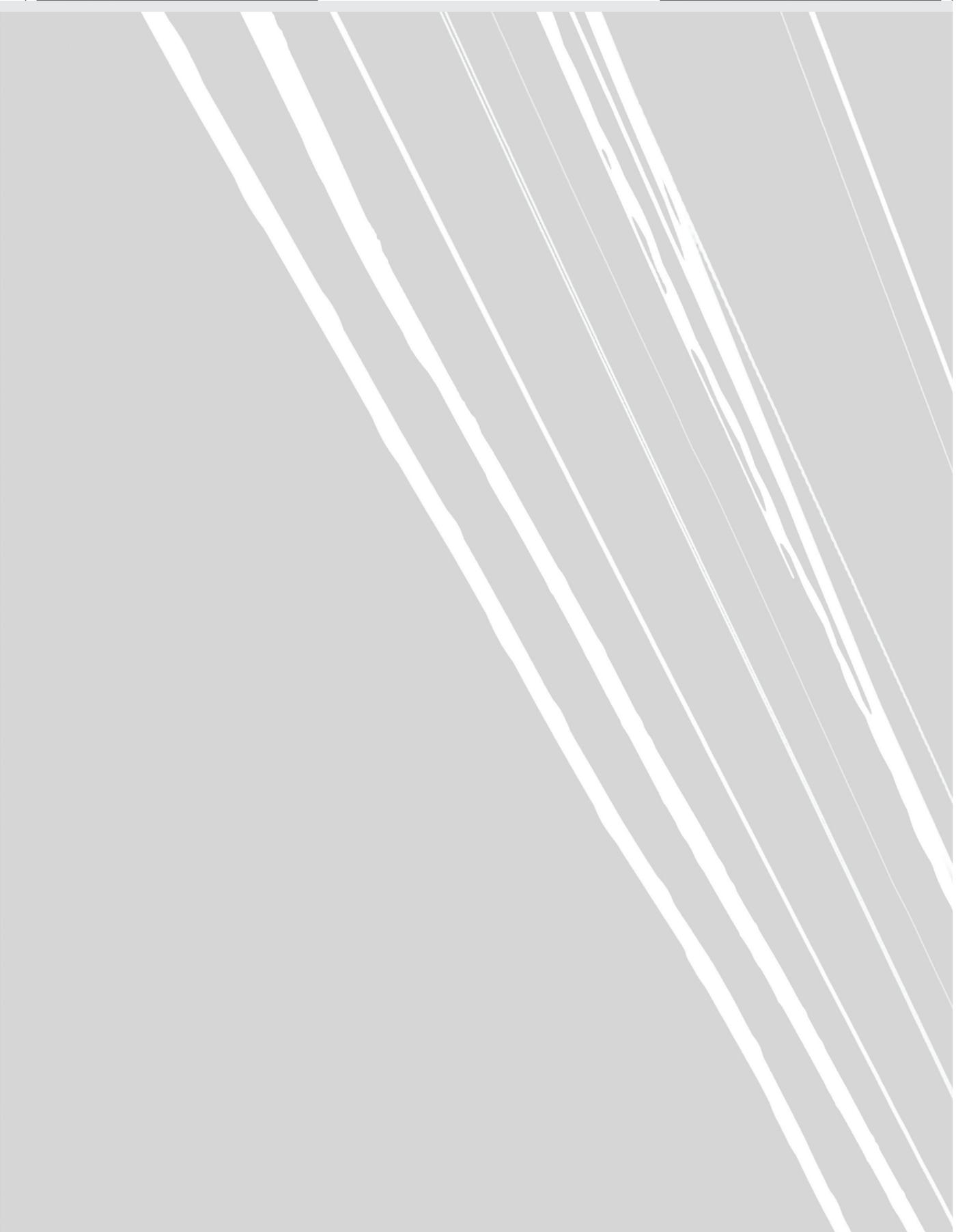
participación



InstitutoPólis



FORD FOUNDATION



Desafíos de la construcción democrática en Brasil

participación



Instituto Pólis



FORD FOUNDATION

CATALOGAÇÃO NA FONTE

INSTITUTO PÓLIS / CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Esta publicação contou com o apoio da fundação ford / Esta publicación
tiene el apoio de Fundación Ford

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Desafios de la construcción democrática en Brasil : participación/org.
Ana Cláudia Teixeira — São Paulo : Instituto Pólis, 2008. 248p.

ISBN 978-85-7561-045-9

1. Participación social – Brasil. 2. Democracia.
3. Movimientos sociales – Brasil. 4. Administración
pública – Participación de los ciudadanos – Brasil.
I. Teixeira, Ana Cláudia. II. Instituto Pólis.

CDU 321.02(81)

DESAFIOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN BRASIL – PARTICIPACIÓN

ANA CLÁUDIA TEIXEIRA (ORG.)

Coordenação

Veronika Paulics e Ana Claudia Teixeira

Coordenação editorial

Cecilia Bissoli e Paula Santoro

Conselho editorial

Anna Luiza Salles Souto,
Silvio Caccia Bava, Elisabeth Grimberg

Tradução para o espanhol

Idalia Morejon

Capa e projeto gráfico

Rita da Costa Aguiar

Diagramação

Leika Yatsunami

BRASIL, 2008



Introducción

El Brasil está siendo conocido como una silla de experiencias participativas. Desde los años 70 se crearon diversos espacios formales, como los consejos Gestores de Políticas Públicas, el presupuesto participativo, además permite que se crie muchas experiencias nuevas de gestión realizadas de forma creativa por los municipios impulsadas tanto por gobiernos progresistas cuanto por la sociedad civil organizada.

A lo largo de los últimos 20 años, el Polis viene realizando varios estudios buscando investigar hasta donde la verdadera dinámica del funcionar de nuevos modelos participativos permite, o no, que esas experiencias se traduzcan en prácticas políticas innovadoras en la órbita de la gestión de los negocios públicos.

Incluso, hasta donde los nuevos diseños institucionales tienen, de verdad, favorecido una participación efectiva y autónoma de los actores sociales en la formulación de las políticas, y cuales son los elementos que favorecen o ponen obstáculos en este proceso. Aun que sean experiencias relativamente nuevas - y por lo tanto, los estudios no pueden ser conclusivos, ni definitivos – el Polis cree ser importante extenderse en una evaluación crítica de estas experiencias, no solo para darles realce, pero, principalmente, para comprenderlas y identificar posibles profundizamientos de estas experiencias.

En este contexto deben ser comprendidos los textos de esta antología. Ellos fueron producidos entre 2004 y 2007, buscando demostrar los avances y desafíos de la democracia participativa de las experiencias, especialmente en la ciudad de São Paulo.



El primer texto, “*Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación*”, tienen por objetivo analizar como el proceso de descentralización administrativa, empezado con la implantación de “*subprefeituras*”, tuvo un impacto en la forma como la participación de los ciudadanos ocurrió en la ciudad de São Paulo, fueron analizados los límites y posibilidades de la participación de los ciudadanos en tres subprefeituras, y el alcance del control social en la órbita local. El texto es resultado de una pesquisa exploratoria que buscó descubrir temas y problemas relacionados a la práctica política de los movimientos sociales en la ciudad. Se miró, por un lado, para los cambios en la configuración y en la forma de participación de los movimientos, y, por otro, para los padrones que estructuran la relación entre movimientos sociales y el sistema político. Al final, el texto trae una agenda que tanto puede ser una pesquisa cuanto una acción política, buscando sistematizar las preguntas levantadas durante la pesquisa (investigación).

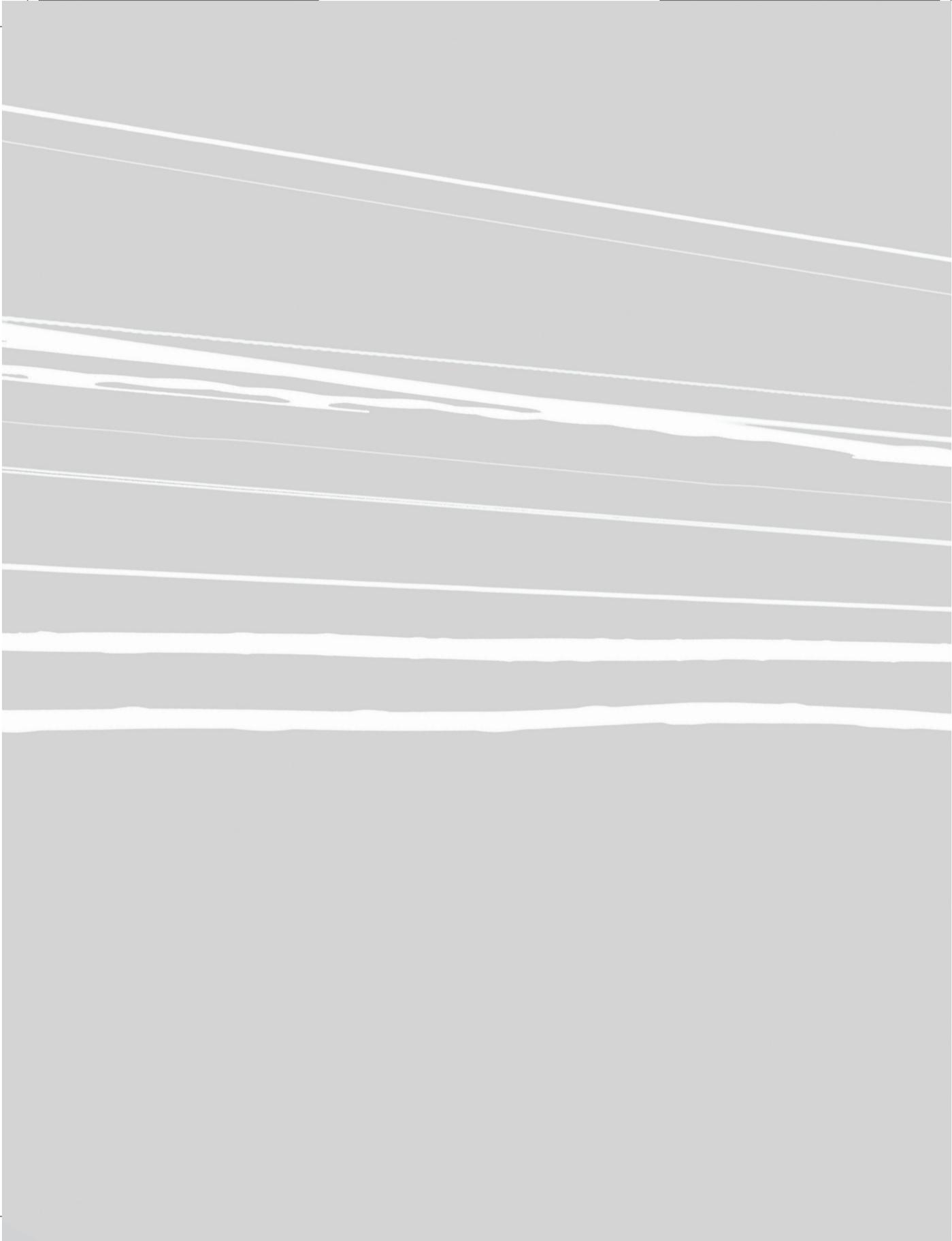
El segundo texto, “*Democracia representativa y participativa: complementariedad o combinación subordinada?*”, es un subproducto del primer texto. Profundiza el tema de la “*complementariedade*” entre instituciones participativas y representativas, buscando demostrar que la democracia brasileña, a pesar de reconocer y dedicar una infinidad de nuevos espacios para interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluyen como elementos de un nuevo proyecto institucional capaz de ofrecer caminos nuevos y alternativos a la reforma democrática del Estado, y que sean garantías de la gobernabilidad.

El tercero y cuarto textos, con la evaluación de la política municipal de habitación y del consejo municipal de habitación, hacen parte de la misma pesquisa y deben ser leídos conjuntamente. En el texto sobre la evaluación de la política, fue analizada la política habitacional del municipio de São Paulo, en ella el periodo entre enero de 2005 y diciembre de 2006. En este estudio son abordados algunos aspectos de la política habitacional municipal, principalmente los elementos de la continuidad o discontinuidad de las acciones y programas, con relación al mandato anterior (2001 – 2004). Es un periodo de transición especialmente delicado por el cambio en el partido que estaba en el poder. El estudio acerca del consejo municipal de habitación tiene por objetivo la correlación entre la política pública y la acción del consejo, al fin de entender hasta que punto el consejo tiene funcionado como instancia de formulación de políticas públicas, y cual ha sido su capacidad de influir en la acción estatal.



Al final, el texto “*Desafios para la construcción de una democracia participativa en Brasil*” hace una evaluación de las prácticas de los consejos, buscando realizar una evaluación crítica de ellos, y los desafíos que encuentran para construir la democracia participativa en el Brasil. Los temas trabajados en este texto están relacionados a la representación en los espacios participativos, el poder deliberativo de facto, los proyectos políticos que pasan esas experiencias y como ellos se articulan (o no) con una necesaria reforma del sistema político brasileño.





Sumário

Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación	13
REPRESENTANTES Y TERRITORIOS	18
IMÁGENES DEL TERRITORIO	18
LOS REPRESENTANTES EN MOVIMIENTO EN EL TERRITORIO	28
LOS MOVIMIENTOS DE AYER Y DE HOY	38
EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN EL GOBIERNO DE MARTA SUPLYC	45
EVALUACIÓN GENERAL SOBRE LOS CANALES DE PARTICIPACIÓN	45
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: DEL ENTUSIASMO AL DESENCANTO	51
LA PARTICIPACIÓN EN EL PLAN DIRECTOR REGIONAL:	
DIFERENCIAS ENTRE LAS REGIONES.	58
PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA: VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS	63
EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO POLÍTICO DEL GOBIERNO	66
MOVIMIENTOS SOCIALES Y SISTEMA POLÍTICO: VOLVIENDO A DISCUTIR LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA.	73
AGENDA DE PESQUISA Y DE ACCIÓN	92
LAS NUEVAS CONFIGURACIONES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES	93
LA PARTICIPACIÓN Y LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES PERSONALES	94
LOS SIGNIFICADOS DE LA PARTICIPACIÓN	94
PARTICIPACIÓN, CONTROL SOCIAL Y DEMOCRATIZACIÓN	
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	95
MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO	95
NOTAS	97
BIBLIOGRAFÍA	102
Democracia representativa y participativa:	
Complementariedad o combinación subordinada?	105
<i>Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)</i>	105
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	108



PARTICIPACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: REFLEXIONES	
A PARTIR DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA	110
EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL	116
PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA CIUDAD	
DE SÃO PAULO: LA EXPERIENCIA DEL OP	117
OP: DEL ENTUSIASMO AL DESENCANTO	122
PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: ¿COMPLEMENTARIEDAD	
O COMBINACIÓN SUBORDINADA?	129
A MANERA DE CONCLUSIÓN	139
NOTAS	140
BIBLIOGRAFÍA	144
Vivienda – evaluación de la política municipal (2005-2006)	151
ALQUILER SOCIAL	156
PROGRAMA DE ARRENDAMIENTO RESIDENCIAL (PAR)	158
BENEFICIO-ALQUILER	160
INTERVENCIONES EN CIUDADELAS	161
FAVELAS	162
REGULARIZACIÓN DE TERRENOS	163
COLECTIVOS DE TRABAJO	164
INTERVENCIONES EN MANANTIALES	165
FINANCIAMIENTOS INTERNACIONALES	166
PLAN DIRECTOR E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	168
RELACIÓN CON EL GOBIERNO DEL ESTADO	170
LA INTERLOCUCIÓN CON LOS REPRESENTANTES SOCIALES	171
NUEVOS REPRESENTANTES O NUEVA ACTUACIÓN DE LOS	
REPRESENTANTES EN LA LUCHA POR LA PERMANENCIA DE	
LA POBLACIÓN MÁS EMPOBRECIDA EN ÁREAS CENTRALES	173
PUNTOS PARA LA REFLEXIÓN	174
NOTAS	178
BIBLIOGRAFÍA	179





El papel del CMH en la política de vivienda en São Paulo	183
DIMENSIONES DE ANÁLISIS	184
ESTUDIO DE CASO – EL CONSEJO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SÃO PAULO	187
DISEÑO INSTITUCIONAL: COMPETENCIAS Y DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO	189
AMPLIANDO LA PERSPECTIVA: LA TRAYECTORIA DEL CMH	193
EL CMH Y LA PRODUCCIÓN DE DECISIONES: UN ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES	203
LA SEGUNDA GESTIÓN DEL CMH EN FOCO (2005-2007)	204
LA AGENDA POLÍTICA	204
LA AGENDA DE LA POLÍTICA X LA AGENDA DEL CONSEJO	207
CONCLUSIÓN	216
NOTAS	219
BIBLIOGRAFÍA	220
Desafíos para la construcción de una democracia participativa en Brasil:	
la práctica de los consejos de gestión de las políticas públicas	223
LOS CONSEJOS GESTORES COMO CANALES INSTITUCIONALES DE REPRESENTACIÓN	226
ANALIZANDO EL PODER DELIBERATIVO DE LOS CONSEJOS	232
LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS Y DE LOS CONSEJOS	234
EL PROYECTO POLÍTICO Y LA AGENDA DE LOS CONSEJOS	237
LOS CONSEJOS Y LA AGENDA DE LA REFORMA POLÍTICA	240
CONSIDERACIONES FINALES	245
NOTAS	246
BIBLIOGRAFIA	246





Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación

ANA CLÁUDIA TEIXEIRA¹ Y LUCIANA TATAGIBA²

La investigación *Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación*, fue diseñada con la finalidad de comprender cómo el proceso de descentralización administrativa, iniciado con la implantación de los sub-ayuntamientos en el transcurso de la administración Marta Suplicy,³ tuvo impacto en la forma como la participación ciudadana ocurre en la ciudad de São Paulo. Fueron analizados los límites y las posibilidades de la participación ciudadana junto a los sub-ayuntamientos y el alcance del control social de las políticas en el ámbito local. Además de eso, el estudio estuvo motivado por las expectativas en torno del regreso de un gobierno petista a la administración de la ciudad de São Paulo.

Este estudio buscó involucrar a líderes sociales locales, ligados a los forums y movimientos representados en el Colegiado de Gestión del Observatorio de los Derechos del Ciudadano.⁴ En ese trabajo de producción colectiva y de diseminación del conocimiento, los líderes presentes en el Colegiado participan de todo el proceso de elaboración del diseño de la investigación y también contribuyeron a la discusión de la versión preliminar del texto, en una oficina que contó con la presencia de las autoras y de especialistas en el tema.⁵

Prevista en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo de 1990, la ley de Implantación de los Sub-ayuntamientos — que sustituyeron a las administraciones regionales — sólo fue aprobada en 2002, en el gobierno de Marta Suplicy, por la Ley Municipal n° 13.339, del 1° de agosto de 2002. Los 31 sub-ayuntamientos aprobados comenzaron a funcionar — aunque precariamente — en 2003. Los Consejos de Representantes, también previstos en la Ley Orgánica Municipal — y que deberían ser instalados en todos los sub-ayuntamientos como formas de control social — fueron aprobados por ley en julio del

2004 (Ley n° 13.881). A pesar de esto, hasta el momento de la elaboración de este estudio, a pesar de mucha presión social, ellos aún no habían sido implementados. En razón de ese contexto, cuando esta investigación fue realizada, el proceso de descentralización en los sub-ayuntamientos todavía era incipiente.

La elección de los Consejos de Representantes estaba prevista para abril del 2005, pero fue suspendida por una liminar del Tribunal de Justicia. El presidente del Tribunal acogió una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIn), movida por el Ministerio Público (MP). En ella se argumentaba que la Ley Orgánica del Municipio, aprobada en 1990, hería la Constitución al atribuir la iniciativa de crear los Consejos de Representantes para la Cámara Municipal. El MP entendió que esta iniciativa correspondía al poder Ejecutivo. Hasta el momento de la conclusión de este texto no había ocurrido el juicio definitivo de la ADIn.

Vale decir aún que con el gobierno José Serra,⁶ el proceso de descentralización administrativa en sub-ayuntamientos, ya en el primer semestre del 2005, sufrió un retroceso. Al contrario de profundizar ese nuevo diseño de gestión de la ciudad, la descentralización administrativa, este gobierno inició un proceso de recentralización, desactivando las coordinaciones de Salud y de Educación de la mayoría de los 31 sub-ayuntamientos. En la Salud, fueron mantenidas apenas cinco de las 31 Coordinaciones, una para cada región de la ciudad; en el caso de la Educación, restaron 13 Coordinaciones. Consolidando la desocupación de los sub-ayuntamientos, la propuesta presupuestaria para el año 2006, enviada por el alcalde para la Cámara Municipal, preveía el retorno del presupuesto de las coordinaciones para las secretarías de Salud y Educación, retirándolas de los sub-ayuntamientos.

Como será posible percibir en las páginas siguientes, y ya adelantando uno de los resultados de esta investigación, encontramos una descentralización administrativa inconclusa, cuyo diseño todavía era incierto y estaba en experimentación. Por eso sus efectos sobre la participación sólo pudieron ser parcialmente percibidos por los entrevistados y analizados por nosotros. Frecuentemente, los entrevistados, al comentar sobre el proceso de implantación de los sub-ayuntamientos y la participación en esos espacios, disertaban sobre el conjunto de la gestión de Marta Suplicy, y de cómo fue la participación en su gobierno. A pesar de que éste no sea el foco central de la pesquisa, la investigación trajo elementos sobre la gestión petista, sobre los canales de participación implantados y sobre los movimientos y organizaciones de la población. A nuestro parecer, eso extrapola nues-

tro objetivo inicial, pero revela mucho sobre el contexto más general de la democracia y de las formas de hacer políticas que vivimos actualmente. Es importante resaltar que los cuestionarios de la investigación fueron aplicados de septiembre del 2004 a abril del 2005, coincidiendo con el período de elecciones municipales y de transición entre los gobiernos de Marta Suplicy y José Serra. Eso contribuyó aún más para que parte de los entrevistados realizase, en algún momento, cierto balance de la gestión petista.

El presente texto aborda, por tanto, la forma en que la participación ciudadana tuvo lugar en el gobierno de Marta Suplicy, en un contexto en que la descentralización había comenzado, con la implantación de los sub-ayuntamientos. El hecho de que ese proceso sea reciente a la época de la investigación lo transforma en una de las variables – no la única – que interfieren en el diseño y en las condiciones de la participación en la ciudad.

En cuanto a la metodología empleada, la investigación fue realizada por medio de una guía de cuestiones para las entrevistas con líderes, otro para el Ejecutivo y otro para los concejales.⁷ Como no sería posible, por motivo de tiempo y de recursos, investigar todos los 31 sub-ayuntamientos, se optó por escoger tres de ellos: Capela do Socorro (zona sur de la ciudad), São Mateus (zona este) y Sé (región central).⁸ Estos tres sub-ayuntamientos fueron escogidos por ser reconocidamente regiones de la ciudad con gran movilización social y un activo histórico de participación. La selección también se debe al hecho de que esas áreas poseen características que las diferencian en términos poblacional, ambiental, económico y político, proporcionando un buen retrato de la participación ciudadana en el nuevo modelo de gestión. Fueron entrevistados militantes de diferentes movimientos, concejales de diferentes partidos políticos y agentes públicos de cada uno de los tres sub-ayuntamientos (vice-alcalde, coordinador de salud y coordinador de acción social), y de la administración central (de la Coordinación de Participación Popular, vinculada al Gabinete de la Alcaldesa y de la Secretaría Municipal de Sub-ayuntamientos), un total de 50 entrevistas. Del total de los entrevistados, 27 son hombres, y 23 mujeres.

En las tablas abajo, vemos la distribución total de la muestra en los sub-ayuntamientos, por campo de participación:

Tabla I

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA, POR CAMPO DE PARTICIPACIÓN

Campo de participación	N	%
Sociedad civil	35	70,0
Ejecutivo local	09	18,0
Ejecutivo municipal	02	4,0
Legislativo	04	8,0
Total	50	100,0

Tabla IIDISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA,
POR SUB-AYUNTAMIENTO Y CAMPO DE PARTICIPACIÓN

Sub-ayuntamientos	Sociedad civil	Gobierno	Total
Sé	12	03	15
São Mateus	12	03	15
Capela do Socorro	11	03	14
Total	35	09	44

Como vemos, del total de los entrevistados, 70% actúan en la sociedad civil. Las entrevistas con los líderes de las regiones y agentes del poder público local abordaban invariablemente tres bloques de preguntas: a) caracterización de la región en cuanto al perfil económico y social, sus problemas y cambios en los últimos años; b) caracterización del proceso de descentralización en la región, resaltando las ventajas y desventajas de implantar los sub-ayuntamientos y sus impactos; c) la participación en la región, explorando los movimientos que más se destacan, cómo ella ocurre, cuáles son los canales más importantes de participación y cuál es el impacto de los sub-ayuntamientos en la participación.

En cuanto a los entrevistados de las organizaciones y movimientos sociales en cada uno de los tres sub-ayuntamientos, parte de ellos fue indicada por los líderes y, por tanto,

están asociados a los temas de vivienda, salud, educación, asistencia social, niño y adolescente. Fueron entrevistadas personas actuantes en otros temas importantes para cada región, como cultura, mujeres, cooperativas de reciclaje, etc. Cuando no había indicaciones del Colegiado, otras personas vinculadas a los movimientos de cada región hicieron indicaciones de los contactos, o inclusive, los propios entrevistados nos indicaron a otros líderes.⁹ La distribución final de las entrevistas, por área específica de participación, sigue en la tabla abajo:

Tabla III
ENTREVISTAS EN LA SOCIEDAD CIVIL,
POR ÁREA DE PARTICIPACIÓN, POR SUB-AYUNTAMIENTO

Áreas	Sé	São Mateus	Capela do Socorro	Total
Combate al hambre	1	•	•	1
Economía informal	1	•	•	1
Medio ambiente	•	1	•	1
Mujeres	1	•	•	1
Negro	1	•	•	1
Población de la calle	1	•	•	1
Consejo gestor del telecentro	•	1	•	1
Mova (Movimiento de Alfabetización de Jóvenes y Adultos)	•	1	1	2
Cooperativa de reciclaje	•	1	•	1
Salud	2	3	2	7
Cultura	1	2	1	4
Vivienda	3	1	2	6
Niño y adolescente	1	2	5	8
Total	1	1	11	35

Esta muestra presenta algunos límites analíticos. Primero, vale decir que ella fue realizada a partir de indicaciones. No hubo una investigación exhaustiva de todos los representantes relevantes en cada región, y ciertamente hay otros representantes que no fueron entrevistados. Segundo, fue entrevistada una persona de cada movimiento u organización, lo que no significa que todo movimiento u organización de aquella región compartan la misma evaluación que la persona entrevistada. Tercero, dado el perfil de la muestra, hay un grado de dificultad al comparar sujetos distintos (con experiencia en áreas de participación diferentes, como vivienda, salud, educación, etc.) en tres contextos bien distintos (Capela do Socorro, Sé y São Mateus). Dos variantes siempre cambian: los sujetos (organizaciones) y el contexto.

Teniendo en vista esas restricciones, resolvimos dar a esta investigación un carácter exploratorio. Es un esfuerzo por sistematizar y señalar cuestiones para una agenda amplia, que pueda ser tanto una agenda de investigación como una agenda de problemáticas, para que los movimientos y entidades sociales profundicen. Como será posible percibir a lo largo de este texto, las entrevistas nos abren un abanico de interrogantes, imposibles de ser respondidas por ellas mismas. Por eso, este texto se configura como una forma de apuntar problemas, inquietudes, posibilidades de profundizar las cuestiones.

Vale resaltar también que fue en la región de Capela do Socorro que encontramos más dificultades para realizar la pesquisa. No fue fácil encontrar líderes que quisieran hablar sobre el tema, y las entrevistas resultaron un material comparativamente menos denso que el de otras regiones. Además de ese problema, surgió otro: ningún entrevistado formaba parte de los movimientos vinculados a la protección del medio ambiente, aunque haya sido un tema referido por varios representantes de esta región.

Los análisis realizados a continuación, a partir de las entrevistas, se dividen en cuatro ejes: representantes y territorios; experiencias participativas en el gobierno de Marta Suplicy; participación y democracia: viejos y nuevos desafíos; y agenda de pesquisa y de acción.

REPRESENTANTES Y TERRITORIOS

IMÁGENES DEL TERRITORIO

¿Cómo los movimientos describen su territorio? En ese esfuerzo de caracterización, ¿cuáles son las dimensiones más enfatizadas? ¿En qué medida las representacio-

nes sobre regiones se relacionan con las evaluaciones sobre la naturaleza de las luchas (individuales y colectivas) que ellas abrigan y con los desafíos y potencialidades que le son propios? Sin pretensión de responder a esas preguntas, vamos apenas a recuperar en las entrevistas algunos aspectos más evidentes.

En los tres sub-ayuntamientos, la descripción del territorio estuvo asociada a la evaluación de las *condiciones de vida de su población*, en particular, de las clases populares. En ese registro, las entrevistas citaron la falta de empleo; la ausencia de políticas sociales de calidad, universales e inclusivas; la falta de una política eficiente de transporte, lo que limita la posibilidad de acceso a otras regiones de la ciudad; las restricciones de acceso a la recreación y a la cultura; la violencia del tráfico de drogas y la violencia policial, entre otros. Todas esas luchas muestran contrastes clarísimos entre opulencia y carencias materiales. En consecuencia, al describir el territorio, los entrevistados destacan el desempleo, la violencia y el tráfico de drogas como los fenómenos que han afectado la vida diaria de las personas. Nos podemos preguntar cómo los sectores organizados lidian hoy con esos factores que se refieren a la vida material, cuando sabemos que en las décadas 70 y 80 surgieron, por ejemplo, movimientos contra las carencias. No obstante, no tenemos cómo avanzar en esa reflexión. Resta el desafío de que en otras pesquisas se consiga percibir cómo estos temas afectan la organización de la población, y si nuevos movimientos y nuevas formas de lucha están surgiendo alrededor de ellos.

Sin embargo, el reconocimiento de esas carencias vino acompañado, también, de una evaluación que destaca las realizaciones sociales del gobierno de Marta Suplicy. En los tres sub-ayuntamientos, llama la atención el reconocimiento de que las obras sociales y las políticas urbanas favorecieron a los más excluidos:

Mejoría en la salud, en la cuestión del transporte [...] Sólo no ve que cambió quien no quiere [...] usted ve la relación con los moradores de la calle. [...] Algunos moradores están más limpios. Y que es una posibilidad de ciudadanía. [Sociedad civil (9) – Sé]

El centro de São Paulo en el gobierno de Luíza,¹⁰ a la fuerza, dio un avance bueno. Quedó un centro medio parecido a un centro para todos. [...] En el segundo gobierno del PT, con Marta [...] el centro de la ciudad de São Paulo tiene mucha más vida que hace 16 años atrás. [...] Yo considero que hay aportes cualitativos y cuantitativos. [Sociedad civil (10) – Sé]

Hemos sentido una mirada diferente, un esfuerzo del poder público municipal en hacer que [...] los equipamientos públicos lleguen, por ejemplo, a los dos CEUs¹¹ construidos en la región. [Sociedad civil (4) – São Mateus]

En la salud, mejoró bastante, no fue suficiente, mas ese Ayuntamiento invirtió mucho [...] En el área del transporte hubo una mejoría. Si pensáramos en equipamiento... así yo ya hablé de la renta mínima.¹² [...] Sólo los barrios que fueron pavimentados [...] yo no sé cuántos kilómetros fueron [...] una buena parte. [...] Mejoró la cuestión de la iluminación pública, usted percibe que la ciudad está más clara [...] hay barrios enteros que fueron iluminados. [Sociedad civil (8) – São Mateus]

Tres CEUs aquí en la región dieron una nueva cara desde el punto de vista de entretenimiento, de cultura, de acceso a determinadas cosas. [...] Muchas personas que nunca habían entrado a un teatro, nunca habían visto un cine... entonces el CEU abrió esa posibilidad de relación con la cultura y con la educación de esa población, aunque restrictos. [Sociedad civil (1) – Capela do Socorro]

En el gobierno pasado, yo creo que esas regiones fueron favorecidas con la construcción de los CEUs [...] el programa de gobierno, yo diría que tuvo a la población económicamente desfavorecida como foco. [Sociedad civil (7) – Capela do Socorro]

Yo vivo en aquella región [hace] aproximadamente 23 años, y ningún otro gobierno actuó tanto [...] invirtió tanto en aquella región. En la cuestión del asfalto, en la cuestión de agilizar transporte para los habitantes, el cambio de autobuses, trajo más calidad para aquella población. Eso fue una cosa así muy respetuosa de la administración anterior. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Por el propio perfil del universo de sujetos entrevistados — individuos con una larga trayectoria de militancia — la importancia de la *lucha política*, como forma de hacer frente a las carencias cotidianas, fue muy enfatizada en las narrativas de descripción del territorio.

En el sub-ayuntamiento de São Mateus, esa asociación entre necesidad, lucha, organización y conquista estuvo particularmente presente en las entrevistas, conformando la memoria de una región, una memoria colectiva que confiere significado e importancia

a las trayectorias individuales. En los fragmentos a continuación, identificamos esa mirada orgullosa que coloca a la política como lugar del reconocimiento individual y colectivo:

Yo considero una marca muy positiva de São Mateus la capacidad histórica y la calidad de organización de los líderes. São Mateus es una cuna de las CEBs,¹³ del movimiento sindical, del movimiento político, que inclusive contribuyó fuertemente con sus líderes para el surgimiento del Partido de los Trabajadores, para el fortalecimiento de la CUT, fortalecimiento de las pastorales populares. Entonces, ese histórico de organización y la calidad de los líderes que viven y de los líderes que brotan en São Mateus, yo [los] caracterizaría como punto fuerte de la Región. [Sociedad civil (4) – São Mateus]

La marca [de São Mateus] es esa lucha de los líderes, la lucha de la población, la unión que la población tiene. [...] Tuvimos movimientos para tener hospital en São Mateus, movimientos para línea de autobús... y es una lucha muy fuerte, muy grande y la población es realmente unida. [Ejecutivo local (1) – São Mateus]

Es una región muy carente [...] hay 45 favelas [...] un pueblo muy fácil de manipular hasta por la carencia que tiene. Aunque, por otro lado, también es un pueblo que lucha mucho. São Mateus es un barrio, así que casi todo lo que comienza, comienza en São Mateus. Y tiene un pueblo así muy reivindicador, va para la lucha, reivindica, mas no siempre las reivindicaciones son conquistadas, reivindicamos mucho, aunque conseguimos poco. Pero el pueblo no se desanima. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

El papel conferido a las luchas políticas en la descripción del territorio queda evidenciado, como vimos, en las innumerables referencias a las conquistas posibles por medio de la participación. Conquistas que, en su mayoría, tienen que ver con la mejoría del acceso a los equipamientos públicos, como puestos de salud, guarderías, hospitales y escuelas. Ese es un registro presente en varias entrevistas, tanto de los líderes sociales como del poder público local:

El movimiento inauguraba el puesto [de salud], tenía la placa oficial y la placa nuestra, del movimiento. Entonces nosotros tenemos esos 14 puestos que fueron hechos en sola una época, el hospital de São Mateus, el hospital de Sapopemba es resultado de lucha, el grupo de trabajo de São Francisco, donde hoy viven las familias, son resultados de luchas. Así, el número de guarderías que fueron creadas de unos 20 años para acá, los núcleos de atención a los jóvenes, que son cursos de capacitación, y también están ahí, hoy tenemos siete. Entonces, yo creo que sí se puede, podemos hasta mapear dónde ellos están situados en los tres distritos. [Sociedad civil (2) – São Mateus]

Es el discurso de una población sufriendo por las condiciones de vida, más consciente de los avances que la lucha social posibilita, de conquistar, de hablar... esa es una región que puede hablar de carne: el PMS, Programa Metropolitano de Salud, se inició aquí. [...] No fueron hechas muchas unidades aquí...fueron hechas en el resto de la ciudad. [...] Pero yo creo que tiene [esa] grandiosidad de saber que propició una discusión más amplia en el área de salud de la región. [Ejecutivo local (2) – São Mateus]

En las regiones Sé y Capela do Socorro, la política también está en el centro del esfuerzo de caracterización del territorio, pero a partir de un discurso que resalta las singularidades de un lugar visto como *objeto de disputa* entre sectores de la sociedad que reivindican el derecho de ocuparlo, inscribiendo en él sus marcas. Una disputa material y simbólica muchas veces descrita, como veremos, con los colores fuertes de los conflictos de clase. Veamos.

La región central es descrita como una región plural, permeada de contradicciones. Uno de los entrevistados resume: la marca de São Paulo es la “densidad de riqueza y pobreza”. De un lado, “está el Banespa,”¹⁴ símbolo de la bonanza y del desarrollo, y de otro, la miseria, “estampada por donde usted anda en el centro de la ciudad” [Sociedad civil (1) – Sé]. Una densidad de oferta de servicios y productos, muchos de ellos públicos – “todo lo que usted busca está en el Centro” [Sociedad civil (1) – Sé] – cuya fruición choca en la exclusión social de las personas, “está todo cerca [...] pero usted vive en una ciudad excluyente [...] entonces usted no tiene acceso a nada”, se trata de una “proximidad con poca accesibilidad” [Sociedad civil (9) – Sé]. Las condiciones de acceso, o la falta de ellas, no se resumen a carencias financieras, sino también están relacionadas, en las entrevistas, a las otras dimensiones que estructuran una sociedad excluyente:

Veo a las personas viviendo y no accediendo. Es la mayor cantidad de ofertas de entretenimiento y cultura, de shows, de todo cuanto es...gratis... y las personas no frecuentan porque creen que no pueden entrar. ¿Sabe aquel muro invisible de la exclusión? [Sociedad civil (7) – Sé]

Puede haber una presentación gratis en el Teatro Municipal, mas la población en general se siente incómoda porque no sabe ni cómo va a vestirse para ir a una presentación en el Teatro Municipal. [Sociedad civil (6) – Sé]

Ese “muro invisible de la exclusión” que separa y distingue a las personas afirmando, concreta y simbólicamente, a quién pertenecen los espacios públicos de la ciudad se tornó un importante tema de las entrevistas en la región Sé, a propósito de las políticas de revitalización del Centro, emprendidas en la gestión de Marta Suplicy. El Centro, en opinión de varios entrevistados, aparece no sólo como arena en la cual se desarrollan los conflictos, sino también como territorio en disputa:

Yo analizo el Centro de la ciudad como un escenario o una arena que está en una gran disputa. [...] Y ahí esa disputa es 24 horas. [...] Disputa de espacio, disputa de visualidad, disputa de poder, disputa [por la] sobrevivencia. [...] Y ese gran escenario en disputa nosotros percibimos que en algunos momentos la burguesía, dueña de la principal palabra en relación al Centro, ella cedió y en otros momentos ella avanzaba. Y cuando ella avanza, ella avanza de una forma que, si vamos a ver, la clase trabajadora, los pobres, los miserables, son los únicos que pagan por el avance de la burguesía. [Sociedad civil (10) – Sé]

Una disputa entre burguesía y clase trabajadora que, aunque ocurra también en las periferias de la ciudad, continúa el entrevistado, posee características peculiares en el Centro:

Es mucho más fuerte esa disputa [en el Centro] porque de una cierta forma [...] es la tarjeta de visita [...] y el Centro tiene que estar bien bonito para lo vea el inglés, para que lo vea el griego, y la forma de limpiar el Centro es quitando la suciedad. Ellos llaman suciedad al pueblo pobre, ese visual que el pueblo pobre da es un visual que no agrada a los ojos finos [...]. Entonces, esa disputa en el Centro es mucho más fuerte que en las

periferias [...]. [En las periferias] es una disputa casi de igual a igual, no es una disputa así: yo, miserable, disputando el centro con Silvio Santos.¹⁵ [Sociedad civil (10) – Sé]

Dos movimientos importantes en la ciudad ejemplifican los sentidos y los protagonistas comprometidos en ese embate: el Viva el Centro y el Centro Vivo.¹⁶ Varios entrevistados se referían a esos movimientos [algunos confundían los nombres, aunque supieran de las diferencias en juego] cuando intentaban argumentar sobre las disputas políticas en torno a los espacios públicos de la región:

Ellos [los participantes del Viva el Centro] también tienen una propuesta de dejar el centro más bonito, creo que eso todo el mundo lo sabe. Pero, ¿cuál es el precio? ¿Cuál es el precio para dejar...para quién? ¿Es para todo el mundo? ¿Es para una selectividad de personas? ¿Para quién es? ¿Es para los bancos? ¿Es para las facultades que llegaron ahora? ¿Para quién es? ¿O es para todos? [Sociedad civil (11) – Sé]

También la arquitectura de la ciudad, “la arquitectura de la exclusión”, fue recordada como elemento que hace explícita esa disputa: “nosotros tenemos el ejemplo de la arquitectura de la exclusión [...] que son las cercas en los viaductos para sacar a las personas de la calle, que son los adoquines, los bancos ondulados” [Sociedad civil (1) – Sé]. En esa misma dirección van las críticas a la ausencia de baños públicos, la reforma del Mercado Municipal “para que la elite haga fiesta”, y la reforma de la Estación de la Luz.

La visión de un territorio en disputa, como dijimos, también estuvo muy presente en las entrevistas de Capela do Socorro. Pero mientras en la Sé esa disputa se evidenciaba en los debates sobre las políticas de revitalización del Centro, en Capela el conflicto aparece en el debate que remite a una condición peculiar de la región: el hecho de que gran parte del territorio esté ubicado en el área de protección a los manantiales. En la descripción del territorio, el vice-alcalde explica la dimensión del problema:

La primera singularidad que la Capela tiene es que ella es la más poblada de los 31 sub-ayuntamientos [...] [con] 620 mil habitantes aproximadamente. La segunda característica es que ella está en el extremo sur de la ciudad de São Paulo y dentro de las áreas de protección al manantial. Entonces, 82 % de Capela do Socorro está dentro de la ley de protección a los manantiales, lo que denota una cierta clasificación. ¿Cuál

es esa clasificación? De los aproximadamente 700 barrios que nosotros tenemos en la región, 430 son irregulares, por cuenta de la forma como la ocupación ocurrió aquí. [Ejecutivo local (3) – Capela do Socorro]

Una “ocupación desordenada”, continúa el vice-alcalde, resultado de la completa ausencia del poder público en la región, de 1975 a 1985:

Hasta 1985, Capela do Socorro era un territorio perteneciente a la antigua Administración Regional de Santo Amaro. Solamente en el 85 [...] se creó la Administración Regional de Capela do Socorro [...] y eso dio lugar a que no estuviera presente el poder público aquí durante los primeros diez años de la implantación de la ley de protección al manantial, del 75, que preveía [...] que fuese una región más [...] de casas de medio-alto patrón [...]. Sólo que ella, creada en el 75, pasa hasta el 85 sin ningún poder público fijo en el territorio. Y la ley prohibía, con los instrumentos legales, la ocupación de territorios pequeños, con división en lotes, con emprendimientos industriales, una serie de impedimentos porque pensaba en una región que debería ser bien protegida. No tuvo los instrumentos legales para garantizar eso, lo que creó un efecto contrario, que fue el efecto de la desvalorización de la tierra, sumado a intereses corporativos de las personas que ganaron dinero con eso, y a la necesidad de la población que viene de las industrias que existían en Santo Amaro [...] se convirtió en una región dormitorio grande [...] con esa densidad demográfica inmensa. [Ejecutivo local (3) – Capela do Socorro]

Esa situación acabó generando parámetros norteadores para la acción del poder público y de los movimientos. La ley de protección de los manantiales y los impedimentos de ella derivados, en lo que se refiere a la realización de obras de infraestructura pública en el local, sumada a la contradicción de que sean “permitidas” actividades comerciales, como supermercados y puestos de gasolina, dejan claro el embate entre la ciudad “legal y la ciudad ilegal”. Por eso las luchas por la legalización son centro de las agendas de los movimientos de la región, y pauta siempre presente en la interlocución con el Estado:

Es una región diferente de las otras por cuenta de la ley de protección al manantial. [...] Nosotros tenemos aquí en esa área una cuestión que es la ciudad legal y la ciudad ilegal. Siempre estuvimos dentro de ese parámetro. Capela do Socorro es una ciudad,

la mayoría es ilegal, hasta hoy. Y es una caminata que nosotros esperábamos que avanzara en esos gobiernos [populares]. Por ejemplo, con Erundina fue planteada una amnistía aquí... también fue sólo para engañar. Ahí vino Pitta, Jânio Quadros propuso otra amnistía, sólo para coger dinero del pueblo, no legalizó nada. Y ahora, en ese gobierno [Marta Suplicy], también fue hecha una amnistía para intentar que esa ciudad dejase de ser una ciudad ilegal. [...] Pero que tampoco avanzó nada. [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]¹⁷

Una lucha importante en la medida en que significa, para la mayoría de la población, posibilidades concretas de acceso a los equipamientos públicos en la región:

Es una región muy contradictoria. Usted tiene lugares que son bien desarrollados, hasta bien urbanizados, que tienen todo lo necesario del punto de vista de infraestructura, salud, educación, pero eso es una parcela muy pequeña. La mayor parte de la región fue ocupada de manera irregular, de manera ilegal, lo que hace que la región, principalmente los lugares más periféricos, [...] [tuviesen] una infraestructura muy precaria en todos los aspectos, educación, salud, medio ambiente, saneamiento básico [...]. Es una de las regiones [...] más abandonadas por el poder público durante mucho tiempo. [Sociedad civil (1) – Capela do Socorro]

Tenemos la falta de infraestructura, como alcantarillado, saneamiento básico, muy grande por cuenta de estar próximos de represas. [...] Entonces nosotros somos perjudicados, por decir, ¡ah! Es el área de protección de los manantiales. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Estamos un poco olvidados aquí en la región. [...] Ese barrio aquí creció mucho, demasiado, y ellos alegan que aquí es el área de manantial. [...] todo el mundo dice que es el área de manantial... nadie hace una guardería allá. [Sociedad civil (4) – Capela do Socorro]

Pero si la condición de “ciudad ilegal” dificulta la mejoría de las condiciones de vida de la población, ella no parece limitar, de la misma forma, la expansión de los intereses privados en cuanto al uso y a la ocupación del suelo. O sea, la condición de

“ciudad ilegal” no parece afectar, de la misma forma, los intereses de los empresarios y de las clases trabajadoras:

Sin embargo, vemos avanzar las redes de los supermercados grandes como Extra y otras adentrando aquella región. Pero, cuando se habla de transportes, universidades, escuelas, CEI para la población, está siempre la disculpa [...] que es el área de manantiales. [...] Por otro lado hay... allí va mucho por causa de los políticos de la región que sufren gran influencia de algunas redes de puestos de gasolina y supermercado... entonces es aquello que la población llama de quita-de-un-lado-para-poner-en-otro, usted negocia eso para financiar la campaña de algunos concejales de la región y en cambio ellos hacen lo que quieren, en esa línea, en la línea de supermercados y gasolineras. [...] Inclusive ahora hay muchas facultades en aquella región, particular, ¿por qué? Porque algunos empresarios tienen ese vínculo con algunos concejales de la región. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Vale recordar aún que la Región de la Capela está distante del Centro de São Paulo. Algunas de sus áreas se sitúan a más de 30 kilómetros del Centro, distancia agravada por la precariedad del sistema de transporte público, que no sólo dificulta el acceso a la región central, como también la circulación de los habitantes en el interior del propio territorio, recortado por los espejos de agua de las represas Billings y Guarapiranga (BARBAN, 2003). Esos factores generan un aislamiento territorial que parece traducirse en un cierto aislamiento político, provocando un impacto negativo en los contactos entre los líderes, y de ellos con otros movimientos fuera de la región. Es como si los líderes de la Capela se quedasen más “ensimismados”, con una mayor dificultad en construir puentes entre sus agendas locales (muchas veces restrictos a los problemas de la comunidad y/o del barrio) y las disputas más amplias que trascienden el espacio del territorio. Ya la región central es escenario de los grandes debates políticos de la ciudad, los conflictos del Centro están siempre en los medios. Esta mayor visibilidad obliga a los moradores de esta región a capacitarse más. En contrapartida, hay un mayor acceso a espacios de formación, sea a través de cursos, debates o interlocución política con distintos protagonistas sociales.

En fin, como es posible percibir hasta aquí, estamos ante tres regiones con identidades específicas: São Mateus, caracterizado por la organización popular transformada en conquistas; el Centro, marcado por la fuerte disputa sobre quién tiene “derecho”

a este rico territorio repleto de servicios, infraestructura y equipamientos públicos; y la Capela, donde la lucha para existir “legalmente” es la bandera que estructura el esfuerzo por la conquista de la ciudadanía. Las tres regiones tienen sus identidades regionales, su historia, pero, como en un mosaico, componen un diseño nítido de lo que son las luchas políticas en la ciudad.

LOS REPRESENTANTES EN MOVIMIENTO EN EL TERRITORIO

Cuáles son las características del asociativismo en las regiones analizadas? ¿Cómo tiene lugar la organización de la población en el territorio, cuáles son las agendas con mayor potencial de movilización en cada una de las regiones pesquisadas? ¿Existen diferencias en el patrón asociativo entre las regiones pesquisadas? Según los entrevistados, ¿qué caracteriza la acción de los movimientos sociales en la actualidad? ¿Es posible hablar de nuevas configuraciones? Esas son las cuestiones que trataremos de abordar en este segundo ítem. No se trata de ofrecer un panorama exhaustivo, sino apenas de destacar las dimensiones más enfatizadas en las entrevistas. Nuestra intención es solamente reconocer algunos elementos, a partir de lo dicho por los representantes entrevistados, como punto de partida para nuevas investigaciones.

En un trabajo reciente sobre el asociativismo en la ciudad de São Paulo, Avritzer, Recamán y Venturi (2004) afirman que el índice de participación de la población paulistana es del 19%. En cuanto a las características de ese asociativismo, sus autores concluyen que se trata de un asociativismo predominantemente religioso, “la asociación a grupos vinculados a las organizaciones religiosas corresponde a la mitad (51%) de los participantes activos paulistanos” (p. 24). De ese total, 31% están vinculados a la Iglesia Católica, y 33% a las iglesias evangélicas. Sobre los motivos para la participación, los autores afirman que el 56% de los que pertenecen a organizaciones religiosas declaran participar con la intención de beneficiar a su comunidad (OP. 20-21). Al lado del asociativismo religioso, los autores destacan la importancia del asociativismo popular, en el cual están incluidas las asociaciones comunitarias y las ligadas a cuestiones de vivienda, salud y educación. De los paulistanos que participan, el 5% está vinculado a esas asociaciones (p. 23). Según los autores, las organizaciones religiosas y las asociaciones comunitarias, de vivienda y de salud constituirían, por tanto, “el núcleo de la participación en São Paulo”, cada cual con sus orígenes y concentración territorial propios (p. 50).



En la pesquisa que realizamos, preguntamos a los entrevistados cuáles eran los movimientos más importantes de su religión, y cuáles eran los temas que más movilizaban a los vecinos en las luchas locales. En las tres regiones, los movimientos más citados fueron los movimientos de vivienda y salud – confirmando, en lo que respecta al asociativismo popular, las conclusiones de Avritzer, Recamán y Venturi, 2004 – seguidos por los movimientos en defensa del niño y del adolescente. Los movimientos de vivienda, salud y niño y adolescente, son movimientos históricamente importantes en São Paulo, con una impresionante capacidad de articulación y realización política, evidenciadas, entre otras, en las conquistas legales, como el ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente / Estatuto del Niño y del Adolescente), el SUS (Sistema Único de Saúde / Sistema Único de Salud), el Estatuto de la Ciudad, y en la creación de los canales de interlocución con el Estado, representados en los respectivos consejos sectoriales. Conquistas legales en las cuales los movimientos hoy se apoyan para fortalecer y consolidar derechos.

Un nuevo dato presentado por la pesquisa es la importancia de la cultura en la agenda local. Este fue un aspecto destacado como novedad en las tres regiones, con énfasis un poco mayor en la Zona Este y en Capela do Socorro. Los movimientos culturales han tenido una importancia destacada, tanto en la región central, como en las periferias de la ciudad, con destaque para el movimiento de hip-hop y otras manifestaciones culturales, que se organizan de forma diferente a los movimientos sociales presentes hace más tiempo en los territorios. En algunos casos, éstos surgen de los propios grupos o representantes locales, y en otros, se fortalecen a partir de estímulos del poder público, como en los varios forums locales de cultura, muchas veces estimulados en el ámbito de los sub-ayuntamientos. El hecho es que todavía sabemos muy poco sobre esos movimientos culturales, en lo que respecta a sus potencialidades y desafíos propios, como espacios de mediación, de articulación y de presentación de demandas y discursos de grupos específicos. No conocemos el perfil de los que participan, de los motivos que los impulsan a participar, sus formas de participación y organización internas, la forma como se relacionan o pretenden relacionarse con gobiernos, partidos, y canales institucionalizados de participación.¹⁸

Sobre el perfil de los participantes, según los entrevistados, existe una variación importante que está relacionada al tipo de movimiento. Pero, en general, parece ser posible referirse a un cierto predominio de las mujeres adultas. No obstante, es importante destacar que en las tres regiones los entrevistados insistieron en llamar la atención hacia el aumento del número de participación de los jóvenes:



También identificamos a algunos jóvenes que llegan, porque no tienen entrada en el mercado de trabajo, principalmente en estos movimientos de vivienda, y el movimiento del vendedor ambulante también, del mercado informal. [Sociedad civil (1) – Sé]

Hay muchos jóvenes. [...] Entonces está bien mezclado el movimiento hoy. [Sociedad civil (8) – Sé]

En la cultura son más jóvenes, hombres; en la salud, son más señoras que ya vienen con una carta de participación anterior. Creo que, principalmente, en las unidades de salud ha entrado sangre joven, gente más reivindicadora. [Ejecutivo local (2) – São Mateus]

Las mujeres están siempre al frente, en todos los movimientos [...] Y en Grajaú, sin dudas, las mujeres predominan, pero también creció bastante la participación de los hombres, y de los jóvenes de todos los sexos, se han unido. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Pero, según las entrevistas, para los movimientos populares más tradicionales no siempre ha sido fácil lidiar con esa “sangre joven”. Algunas entrevistas sugieren que existiría una resistencia de los líderes más antiguos de los movimientos populares para abrir espacio a la participación efectiva de nuevos representantes, en una dinámica de interacción que, cuando ocurre, tiende a pautarse por interacciones de naturaleza instrumental:

Aquí son personas que, si se mira bien, están participando hace 20, hace 15 años. [...] Y ellos no están interesados de forma alguna en abrir. [...] En la primera oportunidad, cuando me invitaron para ser consejero tutelar, me invitaron para eso de estar llevando voto a un determinado grupo. [...] Durante mucho tiempo ellos buscan a la juventud o a los grupos de mujeres o de jubilados cuando los necesitan, cuando necesitan del voto... son unos oportunistas. [...] Voy a lanzar un desafío [...] quiero ver si hay una persona con menos de veinte años participando en esta región de São Mateus. No existe. [Sociedad civil (5) – São Mateus]

Las personas son... principalmente esas más históricas, son muy inflexibles en sus valores y concepciones, lo que dificulta muchas veces la propia organización de los movimientos. [Sociedad civil (2) – Sé]

En ese sentido, se recordó la resistencia de los movimientos populares en dar importancia y legitimidad a las otras organizaciones de la sociedad civil, particularmente a aquellas volcadas hacia la defensa de identidades específicas:

Los movimientos necesitan abrirse más con la transformación de la sociedad, sin perder su perspectiva y su autonomía, como movimiento orgánico. Considero que estos movimientos tienen que mantenerse con esa postura, pero buscando nuevas fuentes para sobrevivir. Y esas nuevas fuentes pasan por la juventud, por la organización de esa gente: homosexuales, travestis, gays, lesbianas... hay que traer a esa gente para que participe de los movimientos, hay que parar de tener prejuicios. [...] De lo contrario vamos a convertirnos en guetos, los movimientos tienden a transformarse en guetos porque llega el final de la tarde, se bendice para dormir y, al otro día temprano [...] se bendice para levantarse. Y ahí, ese otro mundo que no se bendice para acostarse, ni para dormir o muchas veces ni se acuesta ni duerme [...] nosotros tenemos que tenerlos como ciudadanos, ciudadanas. [...] Eso es necesario: que busquemos ese filón que es bastante grande, mayor de lo que soy yo, inclusive. [...] Nosotros sólo ganaremos esta disputa si, realmente, el escenario estuviera repleto, si la arena estuviera repleta.
[Sociedad civil (10) – Sé]

Comprender hasta qué punto esa resistencia al “otro” sería, de hecho, un rasgo característico de los movimientos populares en São Paulo, con impacto en la capacidad de renovación de sus agendas y prácticas, y en la posibilidad de ampliación del campo de las luchas, es un objetivo que exigiría otro esfuerzo de investigación, que va más allá de los límites de esta pesquisa. Pero es importante resaltar la necesidad de esa reflexión, ya que la misma replantea, bajo otra perspectiva, la cuestión de cuáles son los “legítimos” representantes de la sociedad civil, tema muy apreciado en los espacios participativos.¹⁹ De lo que se trata es de cuestionar la existencia de la línea que separa el “nosotros” del “otro”, los registros que la sostienen – en este caso específico, el entrevistado cita una visión del mundo pautada por los valores religiosos –, y cómo esa línea actúa concretamente para definir la legitimidad o ilegitimidad de que determinados grupos verbalicen y representen sus intereses en los espacios públicos y/o se integren a los movimientos sociales más tradicionales en la ciudad.

Observando específicamente a los sub-ayuntamientos, vemos algunas características que se destacan en el diseño del asociativismo local.²⁰

Una característica destacada del asociativismo de la región central, según los entrevistados, es la ausencia de participación del morador, como miembro de una comunidad cuya referencia es el territorio:

Población organizada aquí en el Centro es una cosa que yo, para decir la verdad, prácticamente no he visto [...]. Inclusive por causa de la alta rotatividad de las personas que viven en la región, lo que tal vez dificulte un poco las formas de organización más comunitarias, populares. [Sociedad civil (2) – Sé]

La forma de organización en la región central no refleja la lucha de los vecinos del barrio por mejorías aquí en el barrio. [...]. No veo a ningún vecino del Centro organizado. [Sociedad civil (3) – Sé]

Aquí en el Centro está el gravísimo problema [...] que por ser una clase media, no es participativa en el área comunitaria [...]. El Centro, en las áreas de comunidad, es flojo. [...] Hasta las capas pobres que viven en el Centro son flojas políticamente. [Sociedad civil (4) – Sé]

Las formas de participación en el Centro no se estructuran prioritariamente a partir de las carencias y reivindicaciones locales, sino que se encuentran articuladas alrededor de temáticas más abarcadoras, como la cuestión de la vivienda, del niño y del adolescente, de la población de la calle, de la cultura, etc., con una fuerte presencia de los forums como estructura organizativa:

Existen movimientos institucionales, organizaciones como forums. Los varios y varios forums que están por aquí... ellos funcionan mejor que en muchas otras regiones de la ciudad, inclusive porque nosotros tenemos varias organizaciones con sede aquí en la región. [Sociedad civil (2) – Sé]

Forums que, como afirma el entrevistado, son organizaciones muy complejas por la diversidad de representantes colectivos que buscan aglutinar.²¹ No es por gusto que

la necesidad y las dificultades de esa articulación sobresalieran más en las entrevistas de la región central, cuando las comparamos a los otros dos sub-ayuntamientos. Junto al movimiento de vivienda, otro movimiento muy citado fue el movimiento de los empresarios, principalmente por medio de la articulación de la Asociación Viva el Centro, y de la propia acción de la Ayuntamiento con el Forum Acción Centro.²²

Las entrevistas también sugieren la existencia de un aumento en la participación de determinados grupos, “empujados” hacia la participación por el deterioro de las condiciones de vida:

Sí [la participación] aumentó, sin dudas. [...] Principalmente la gente de la calle [...] dice así: vinimos a registrarnos para un día tener casa propia. Cosas que no acontecían... esto comenzó del 2002 para acá. Es decir, nosotros pasábamos por la calle y teníamos miedo de la gente que vive en la calle, y las personas de la calle, creo que también tenían miedo de nosotros. Hoy no, hoy las entidades están llenas de gente de la calle [...] hoy es muy normal, muy común. [Sociedad civil (8) – Sé]

La gente todavía es muy individual, pero la región central tiende a ser un ejemplo para la ciudad. Esa participación ha aumentado más [...] la gente... vendedor ambulante busca al movimiento de vivienda para saber dónde queda el sindicato de ellos, cosa interesante. [...] Eso muestra el deseo de organizarse, ganas de participar, muy lento este proceso, pero siento que existe el deseo de organizarse. [Sociedad civil (10) – Sé]

El entrevistado relaciona ese aumento de la disposición a participar, a la naturaleza específica de las disputas en la región central: “uno está en un escenario donde la disputa es mucho más fuerte [...] “uno tiene que organizarse para poder circular, para hacer esa disputa” [Sociedad civil (10) – Sé]. Ya para el vice-alcalde ese aumento de la participación, principalmente en las acciones locales, está relacionado a la inversión del Ayuntamiento en la creación de espacios de participación, como en el caso del Forum de Entidades, tema que discutiremos más adelante. Esas impresiones, que sugieren la existencia de un aumento de la participación, van en la misma dirección que las conclusiones de la pesquisa de Avritzer, Recamán y Venturi, citada anteriormente, que identifica un “potencial de participación aún no realizado” en la ciudad, revelando que 38% de los que no participan declaran que les gustaría participar (2004).

En la región de São Mateus, como vimos en el ítem anterior, los entrevistados señalan la existencia de un asociativismo más autónomo y participativo, cuyas raíces se encuentran en la fuerte presencia de la Iglesia Católica, por medio de las CEBs, y de la militancia de sus vecinos en los sindicatos combativos de los años 70 y 80. Un representante del poder público local enfatiza ese aspecto:

Lo que constituye una diferencia grande aquí en São Mateus, primero creo que es la participación activa de la Iglesia, de los núcleos eclesiásticos, de las comunidades de base, de varias formas de participación. [...] El sindicato fue muy fuerte aquí en la década de 70 y 80. [...] A diferencia de otras regiones, donde normalmente existe un movimiento apadrinado, aquí el movimiento es más autónomo [...], exige más, contraargumenta. [...] Se puede hacer una reunión en cada esquina de esta región. Por otro lado, creo que eso también es fruto de una ausencia grande del poder del Estado en esta región. [Ejecutivo local (2) – São Mateus]

Y también llama la atención a lo que sería una característica nueva: el “tránsito” entre los movimientos sociales de la región:

[...] también hay algunas cosas que transitar [...] está la gente de la vivienda que ahora está migrando para el movimiento de salud. [...] Entonces, los de la vivienda ahora están viniendo para el movimiento de la salud. Entonces ahora ellos quieren el puesto, quieren el médico, el medicamento, los análisis, las especialidades. [Ejecutivo local (2) – São Mateus]

Esta afirmación llama la atención en la medida en que permite ver la relación entre necesidad y participación desde otro ángulo, muy enfatizada en el conjunto de las entrevistas. En varios momentos, en los tres sub-ayuntamientos, los entrevistados afirman que las personas participan para realizar/satisfacer sus necesidades más inmediatas, y que, al conquistar lo que pretenden, acaban abandonando el movimiento, debilitando la participación de una forma general. Eso fue muy enfatizado en el caso del movimiento de vivienda, como vemos en esta entrevista:

[...] el movimiento de vivienda es así más para recibir una casa, conseguir la casa y salir, no es una cosa que queda. Están organizados mientras están esperando la casa, salió, consiguió, se quedan en su casa. No es tanto para cambiar la situación del barrio. Es una situación particular. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

De hecho, el movimiento de vivienda, como alertan Renato Cymbalista y Tomás Moreira (2002),²³ tiene una peculiaridad, que es el hecho de que las personas participen buscando un bien cuyo beneficio es individual, diferente, por ejemplo, de la lucha por el puesto de salud, guardería, escuela, transporte, en que el colectivo es beneficiado. Para hacer frente a esa realidad, el movimiento ha buscado ampliar sus banderas, tratando de sensibilizar a sus militantes con la idea de que la lucha por la vivienda no se restringe a la lucha por la casa (MARTINS, F. P., SANTOS, G. S. V, s/d). Sería una agenda de investigación interesante comprender hasta qué punto es posible, de hecho, verificar ese tránsito a que se refiere el miembro del Ejecutivo local y, caso lo haya, en qué medida puede ser comprendido como resultado de la propia inducción del movimiento de vivienda, y/o como resultado de cierto aprendizaje y valorización de las experiencias participativas como forma de conquista de bienes públicos. En ese sentido, tendríamos que matizar el tono negativo que deja entender que el abandono de una lucha específica y la desmovilización sean consecuencias de la conquista de los bienes pretendidos, para identificar y calificar el tránsito de los sujetos entre las organizaciones populares, como resultado de una “renovación” espontánea o inducida de las demandas. Tal vez, en esta idea de tránsito pueda haber una clave para replantear la discusión de los vínculos necesarios entre los movimientos sociales que actualmente siguen una dinámica de reivindicaciones por sectores, y avanzar en términos de una política de articulación que amplíe su capacidad de lucha e intervención en el plano de las políticas públicas.

Además de los movimientos de salud, vivienda y niño y adolescente, los entrevistados de la región de São Mateus citaron, como espacios importantes de organización de la comunidad, los Movimientos de Alfabetización de Jóvenes y Adultos, los MOVAs:

Aquí en la región tenemos hoy más de 100 grupos de MOVAs, más de 100 grupos trabajando con el método Paulo Freire [...]. Yo formo parte del Forum del MOVA de aquí de la región y sólo en el Jardim Conquista tenemos diez núcleos, yo superviso 20 núcleos de los MOVA. [Sociedad civil (11) – São Mateus]

Así, como en el caso de Sé, los forums, aunque con orígenes y características diferentes, también fueron citados como agentes relevantes en el asociativismo local, dada su capacidad de influir en las políticas públicas en sus áreas específicas.

En la Capela do Socorro, los recuerdos de las luchas, al contrario de lo que vimos en São Mateus, parecen más estar grabadas en las memorias individuales de sus líderes, que inscritas como memoria colectiva de la región:

Cuando llegué allá en 1984 había mucha muerte por causa de eso, por causa de que ellos hicieran valer su participación en la política... decir: no, nosotros queremos infraestructura, y en eso ellos pusieron hasta la vida, y allá está la sangre de las personas que dieron su vida para que hubiera infraestructura, vivienda, transporte, en fin, todo eso. Y que no se pierde. Continúa en la sangre, en el recuerdo de los militantes. Entonces, Grajaú sí tiene personas, ciudadanos con esa garra, ese coraje de reivindicar eso del poder público. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Así, en la década de 70, creo que la Iglesia Católica vino provocando, mucho, la movilización popular. [...] Esta región tuvo eso, un proceso de alfabetización de liberación... Paulo Freire [...] muy ligado a la Teología de la Liberación, provocando a las comunidades a asumir ese papel. [Sociedad civil (7) – Capela do Socorro]

En la presente narrativa, las entrevistas pintan un cuadro que indica la debilidad del tejido asociativo local, con una participación que está lejos de ser considerada satisfactoria: “Notamos que existe una movilización todavía frágil, que está [en la] lucha por políticas públicas, pero que todavía no tiene muchos resultados” [Sociedad civil (2) – Capela do Socorro]. Para un militante del movimiento cultural, la ausencia de un asociativismo más autónomo es una marca de la región:

Existen muchas asociaciones de barrio, de todos tipos. Hay desde asociaciones que cumplen un papel asistencialista, hasta sociedades que cumplen un papel de negociación política de verdad. Ahora, lo que noto [...] es que existe una relación muy complicada, por causa de la cuestión política. Así muchas personas que están en esas asociaciones acaban relacionándose con determinados políticos, existe un proceso de negociación que es mucho más regateo que realmente relación política de discusión.

[...] *Las personas todavía están muy vinculadas a esa cosa del político, de la figura de un delegado, de la figura de alguien que va a ayudar de alguna forma. [Sociedad civil (1) – Capela do Socorro]*

Como en las otras regiones, los movimientos de vivienda, salud, y niño y adolescente fueron los más citados. Aunque la cuestión del medio ambiente sea un eje importante de los conflictos en la región, como vimos, los movimientos ambientales recibieron pocas referencias, siendo citadas la APOEMA y la Eco-Activa. En la Capela las respuestas son más diversificadas, lo que indica cierta fragmentación y cierto aislamiento de los representantes locales, los cuales parecen encontrar condiciones poco propicias para la articulación y el intercambio de informaciones, tal vez uno de los reflejos del aislamiento político a que ya nos referimos. En este contexto, el papel de la Iglesia Católica asume aún más importancia, como representante político, como fue mencionado en varias entrevistas:

Ella [la Iglesia Católica] realiza un trabajo muy bueno, tiene una agenda muy grande, hay varias pastorales. A través de la Iglesia es que la gente está comenzando a tomar consciencia. [...] Me parece que todo comenzó por ahí. [...] Este barrio se va guiando por la reunión de la Iglesia. [Sociedad civil (4) – Capela do Socorro]

Esta afirmación es importante porque llama la atención hacia un aspecto con el que hemos sido negligentes en nuestros análisis: la relación entre los movimientos sociales y las organizaciones religiosas. En general, cuando los análisis más recientes se refieren a la relación entre Iglesia Católica y movimientos, tratan sobre la ausencia de la Iglesia y los impactos de esa ausencia en la organización de los movimientos. No obstante, los datos de la pesquisa muestran la importancia de renovar nuestro esfuerzo de análisis,²⁴ tomando en consideración que aunque haya habido reorientaciones políticas importantes en la línea de acción de la Iglesia Católica, todavía es muy significativo el lugar y el papel que ella ocupa con sus diversas pastorales, principalmente en las periferias. Además de eso, es necesario considerar la importancia creciente de las iglesias evangélicas en la reconfiguración del asociativismo local. Todavía sabemos poco sobre los impactos de la presencia de este representante político en las comunidades y, particularmente, sobre la naturaleza de la relación que establecen con los movimientos sociales más tradicionales y sus líderes.

LOS MOVIMIENTOS DE AYER Y DE HOY

Un análisis recurrente en las entrevistas, en los tres sub-ayuntamientos, es la comparación entre los movimientos sociales de hoy y los movimientos sociales de los años 70 y 80. Ese análisis estuvo presente tanto en las entrevistas con representantes del poder público, como en el discurso de líderes de la sociedad civil:

En los años 80 se formaron los movimientos que tuvieron una vitalidad bastante continua, o sea, que no eran movimientos apenas preocupados con un problema específico, y una vez resuelto aquello acabó. [...] Hoy eso es más difícil, la población se puede organizar para reivindicar un puesto de salud, porque no hay en su barrio, pero una vez que la reclamación es atendida, sólo quedan los líderes [...] la población no tiene un espíritu de continuidad. [...] La participación, como dije, es más puntual y más desmenuzada, una organización desorganizada. [Ejecutivo local (3) – São Mateus]

A pesar de que la organización es mayor, hay más gente... porque hoy existe el consejo de gestión donde entró mucha gente, el consejo popular que también entró. [...] Pero el pueblo no es más aquél, ya no vemos aquella esperanza de cambio, parece que el pueblo se desanimó. Antes uno decía: “¿vamos a hacer esto?” Todo el mundo se unía e iba. Hoy, la gente parece que está medio así, desanimada, no sé, ya no es igual [a lo que] era en 70, 80. El pueblo se desanimó. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

Como en este barrio, por ejemplo, donde tuvimos una lucha enorme, la gente llenaba... el salón de la iglesia era mucho mayor que éste y se repletaba. Avanzamos bastante en ese sentido. Hoy el barrio tiene una infraestructura buena. Pero si se hiciera un plenario grande aquí hoy, la gente ya no viene, porque tiene agua y luz, tiene escuela, tiene puesto de salud, tiene todo ahí, pero hay otras necesidades mucho más importantes, y la gente no viene, se queda medio acomodada. Esa es la cuestión, cuando las personas necesitan, ellas participan. [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]

Como podemos observar en las entrevistas, hoy la imagen de los movimientos tiene como referencia el espejo de lo que fueron – o de lo que se dice que fueron – los movimientos combativos de los años 70 y 80. Y, a la luz de esa época áurea, los retratos

actuales aparecen en negativo. Lo que se destaca en la narrativa son las ausencias y los hiatos, siendo la ausencia “del pueblo” el principal de todos. Este sentimiento de ausencia viene acompañado de una evaluación que apunta hacia una gran desarticulación entre los movimientos en la actualidad, en parte explicada por la dificultad de identificar los “enemigos comunes” – como era en la dictadura –, en parte relacionada a un contexto marcado por la escasez, que acaba colocando a los líderes en la condición de antagonistas, en la disputa por recursos con los sectores públicos y privados:

El movimiento social está completamente pulverizado [...] todo el mundo se queda disputando por la asignación de unos fonditos descartados [...] una disputa infernal. [Sociedad civil (7) – Sé]

Pues sí, parece que los movimientos son un desorden total. Primero porque el movimiento no tiene poder económico, y quien no tiene poder económico hoy, no consigue organizarse, tiene que actuar de acuerdo a sus necesidades y esto entorpece mucho, mucho. [...] Si tuviera poder económico, inclusive para hablar de la cuestión orgánica, sería bien diferente, porque no se mendigaría, y yo siento que los movimientos mendigan; yo siento no, yo tengo certeza de que los movimientos mendigan, los movimientos vienen a pedir aquí, al Polis, los movimientos van a pedir allá en la FASE, los movimientos van a pedir allá en el Centro Gaspar Garcia, de aquí a poco el movimiento va a pedirle al secretario de vivienda. Los movimientos no reivindican. Esto ocurre exactamente porque la cuestión del poder económico, del poder adquisitivo, es bajo o cero. [Sociedad civil (10) – Sé]

No sólo los recursos financieros son escasos, sino también las posibilidades de reconocimiento y prestigio, motivos que, según otros entrevistados, ayudan también a explicar la disputa y la fragmentación entre los movimientos de la capital:

También creció mucho la vanidad de cada dirigente [...] no se unen para trabajar en colectivo, ellos se han quedado trabajando individualmente. [Sociedad civil (5) – Sé]

Todos salieron de la misma raíz [...] pero cada uno está corriendo para un lado. [Sociedad civil (9) – Sé]

Hay un millón de movimientos [...] tal vez en exceso, si las personas se unieran y fueran construyendo sus causas en conjunto sería mucho más fácil [...] la división es muy grande [...] porque todos quieren ser líderes. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

¿En qué medida esas declaraciones tienen que ver con una idealización de lo que fueron los movimientos, que tiende a sobrestimar las conquistas e idealizar motivos subjetivos de la participación? Hoy parece imposible pensar en el significado y las nuevas configuraciones de los movimientos sociales, sin referencia a ese espejo del pasado, pero por otro lado, parece difícil avanzar en el reconocimiento de esas nuevas configuraciones sin hacer ajustes en las imágenes, muchas veces idealizadas, que surgen de ese pasado mítico. ¿Cómo encontrar un término medio? ¿Cómo avanzar en el esfuerzo, absolutamente esencial, de comprensión de las nuevas configuraciones asumidas por los movimientos contemporáneos, a partir de una mirada que parta del pasado, pero que no quede presa a él, ofreciendo siempre imágenes en negativo?

En las narrativas sobre la naturaleza de la participación en el territorio, las entrevistas remiten a una paradoja interesante: aunque pueda haber más participación, más organización, eso parece más diluido, y el pueblo “más desanimado”. Es decir, el pueblo está más organizado, está participando más, hay espacios para esa participación, pero el pueblo está más desanimado, porque ya no ve más “aquella esperanza de cambio”. ¿Cómo interpretar esas valoraciones? ¿Cómo comprender esa paradoja, que apunta hacia más organizaciones y menos comunidad organizada? Vamos a tratar de incluir algunas pistas.

1. En primer lugar, parece que ese sentimiento está anclado a una condición estructural objetiva: al aumento del desempleo y de la violencia en los grandes centros que conduce a la necesidad apremiante de lucha por la sobrevivencia, al mismo tiempo en que la torna más difícil e incierta. En las décadas de 70 y 80, las personas que vivían en las periferias de São Paulo tenían la posibilidad de conseguir un trabajo (por mal remunerado que fuera), y la expectativa de mantenerse en él. Hoy, estamos en una coyuntura en que hay escasez de empleos y, cuando hay trabajo, la remuneración es insuficiente para la sobrevivencia, y la expectativa de futuro está reducida a un golpe de suerte, en el contexto de la sociabilidad neoliberal, que desconstruye derechos. Sumado a eso, la violencia limita las posibilidades de tránsito de los vecinos de la periferia, con impactos directos sobre las prácticas asociativas, como se ve en la dificultad de realización de reuniones en el período nocturno en varias regiones de la ciudad. Parte del desánimo tal vez se explique por esa falta de pers-

pectiva con relación al cambio de vida, que destruye la confianza en que la organización popular traiga mejores condiciones para todos. Esa situación contribuye a que cada uno “esté en lo suyo”, tratando de resolver, movilizándolo sus redes familiares y personales, en el vecindario, en las iglesias, o buscando relaciones más tradicionales con los políticos.

2. De otro lado, esa paradoja – muchas organizaciones, pero poca sociedad organizada – puede estar relacionada con la proliferación, en la última década, de organizaciones filantrópicas, asistenciales, ONGs, fundaciones empresariales, o inclusive de grupos informales de solidaridad, que realizan proyectos en las periferias de São Paulo, por iniciativas y motivaciones diversas, pero que no significa necesariamente que la población local se esté organizando por sus derechos. Esas acciones merecen un estudio de su impacto sobre la participación, pues hay que verificar si ellas refuerzan la organización colectiva, o llevan apenas a la búsqueda de atendimento de necesidades y soluciones individuales y aisladas, con poca capilaridad social y, por tanto, con poca capacidad de articulación local.

3. Otra pista está relacionada a las estrategias de los movimientos, a partir de los años 90. Parte de ellos privilegió la lucha institucional,²⁵ que son luchas menos visibles, con menor potencial de movilización como, por ejemplo, la participación en los Consejos. Este tipo de participación en los Consejos exige un proceso de capacitación creciente de los miembros que, muchas veces, acaba creando una “elite participativa”,²⁶ cuyas conquistas son menos evidentes y “definitivas”, ya que presuponen el seguimiento y la vigilancia constantes. Tanto por parte de los representantes que viven esas experiencias, como de aquellos que las analizan, es frecuente la interpretación de que los esfuerzos emprendidos en la negociación con los gobiernos – casi siempre muy resistentes a compartir el poder – acaban consumiendo las energías de los movimientos, que no consiguen, por eso, invertir en el trabajo con sus bases. Si por ese lado podemos hablar de una cierta tendencia desmovilizadora resultante de los esfuerzos necesarios para la participación institucional (TATAGIBA, 2002), tenemos también que reconocer, por otro lado, el impacto de la apertura de canales institucionales de participación sobre el patrón asociativo local. O sea, es necesario considerar el poder de convocación de los espacios participativos, que muchas veces acaban atrayendo hacia la participación a individuos que no tenían una vivencia anterior de organización política. Individuos que no están vinculados a movimientos o organizaciones diversas, acaban respondiendo a la invitación para participar de esos espacios, lo cual refuerza la sensación de que hay más gente participando, pero el reflejo de esta participación sobre los movimientos y las comunidades ya no es el mismo.

4. Esa paradoja parece también estar relacionada a la cuestión de los líderes. Los líderes son figuras estratégicas en la organización y movilización de sus comunidades, confiriendo un cierto sentido de unidad a las diversas luchas puntuales que tienen lugar en el ámbito del territorio. En los años 90, sin embargo, parece haber habido un déficit en el proceso de formación de nuevos líderes, como reconoce el representante del poder público:

En los años 80, 70, la Iglesia y los movimientos invirtieron mucho en la parte de la formación, para entender las políticas de salud, las políticas de vivienda, las problemáticas... la Iglesia invertía en la formación social de las comunidades de base, eso formó un cierto número de líderes que son los que todavía hoy consiguen trabajar con la población, organizar para una protesta, para una reivindicación, para una reclamación. [Ejecutivo local (3) – São Mateus]

Las dificultades financieras también aparecieron como obstáculo importante para ese proceso de formación de nuevos líderes, según la declaración de un representante de la sociedad civil:

Está faltando más gente para poner en campo, está faltando más gente. Y no es porque no tengamos gente que no quiera prepararse ideológicamente; políticamente hablando, tenemos. El problema es que uno se agota al no tener las condiciones para que las personas vengan y se preparen, y [...] para que esas personas puedan, después de la preparación, poner en práctica aquello que aprendieron. Eso para mí es un punto neurálgico de la fragilidad de los movimientos. [Sociedad civil (10) – Sé]

A ese proceso se suma el tránsito de importantes líderes de la sociedad civil hacia el gobierno, para los directorios de zona del Partido de los Trabajadores, y/o para los gabinetes de los concejales. En cuanto a los impactos negativos de ese tránsito sobre la organización de las luchas locales, uno de los líderes entrevistados afirmó:

Para mí [hubo] una pérdida muy grande cuando vino el gobierno popular. Muchos líderes del movimiento acabaron yendo a integrar el gobierno y ahí... ahí hacía... quería hacer aquel camino de doble sentido, pero con certeza defendía al poder público.

Nosotros acabamos perdiendo a muchas personas interesantes, porque la persona también... el poder acaba corrompiendo. [...] Nosotros mismos, nosotros teníamos un ejemplo aquí del Forum de Derecho del Niño y del Adolescente, esas personas que estaban en el gobierno y que eran militantes difícilmente venían aquí, porque el interés de ellos pasó a ser otro. [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]

De hecho este paso de los líderes de los movimientos de base hacia el interior de los gobiernos y de las estructuras partidarias es una cuestión nueva que provoca un fuerte impacto en la lógica y en la estructura asociativa a nivel local,²⁷ principalmente en un contexto en que las potencialidades democráticas de ese tránsito parecen limitadas, porque están subordinadas a la temporalidad y a las exigencias propias de la disputa electoral. Una de las consecuencias de esto se refleja en los desafíos de la autonomía de los movimientos en relación al sistema político, en un escenario donde los representantes parecen vivir el drama de la triple inserción, como movimientos, partido y gobierno, tema que profundizaremos en el ítem 4.

5. Finalmente, una última pista remite directamente a la discusión sobre los significados de la participación. La cuestión es: ¿cuáles son las matrices discursivas²⁸ que orientan el discurso y la acción de los movimientos sociales hoy, y que les permiten definir, defender y valorar sus estrategias de lucha? O incluso, ¿cuáles son las referencias discursivas a que los líderes recurren cuando se trata de definir el lugar, el papel y el significado de la participación?

Esas cuestiones se impusieron en el proceso de pesquisa, al identificar que los líderes entrevistados prácticamente no movilizaron a las matrices originales de los movimientos sociales expresadas por medio del lenguaje de los derechos, de la ciudadanía y de la democracia.²⁹ O sea, al narrar sus luchas, evaluando sus victorias y derrotas, los líderes parten de otro conjunto de referencias, en el cual lo que se destaca es la dimensión pragmática de una lucha volcada hacia los “resultados concretos”, que en general se han hecho palpables bajo la forma de puestos de salud, líneas de autobús, infraestructura urbana, viviendas populares, etc. Al leer las entrevistas, la impresión que se tiene es que la participación fue despojada de toda una carga simbólica que, en otros momentos, permitió relacionarla a un proyecto más amplio de transformación social. Los líderes parecen lanzar sobre la participación expectativas que la confinan al campo de producción de las políticas públicas, al proceso de gestión. La cuestión no es el tipo de reivindicaciones

que se hace – inclusive porque, como sabemos, las reivindicaciones de los movimientos sociales de los años 70 y 80 iban dirigidas también, predominantemente, a las “pequeñas luchas” en el territorio –, sino el sentido que los representantes le dan a esas luchas y las expectativas que las mueven. En un contexto de fuerte desvalorización de la acción política, la participación parece no encontrar aportes en la utopía. Al final, en tiempos de camino único, ¿cuáles son los proyectos de transformación social capaces de movilizar mentes y corazones, imprimiendo a las acciones participativas un sentido que vaya más allá de la gestión de las necesidades?

En ese sentido, en su trabajo sobre los movimientos sociales en las periferias de São Paulo, Feltran (2005) parte del reconocimiento de que al inicio de la década de 90 todavía existía un gran vigor movimentista, semejante al que hubo anteriormente, pero con un impacto político efectivo mucho menor. Tratando de entender las causas de esto, él sugiere que el problema se encuentra en la ausencia de un campo político que propicie la aparición de las luchas populares. Para explicar su hipótesis, recurre a la imagen metafórica de un proyector de cine. En el cine, la ausencia de pantalla hace con que las imágenes (o sea, las acciones) sean nebulosas, medio sin sentido, ellas “se proyectan en el vacío”. Ese es el caso de los movimientos sociales de los años 90: es como si hoy ya no existiera una pantalla (campo político), donde los movimientos sociales pudieran proyectar sus luchas:

Inclusive contra todas las descalificaciones y prejuicios, parece que los favelados llevaron el proyector de sus experiencias a la plaza pública y lo mantuvieron durante esas dos décadas encendido y funcionando. Pero la pantalla en la cual las imágenes serían proyectadas, sin que se notase (...) fue retirada. De ese modo, aunque con el proyector encendido, lo que restó sin la pantalla fueron imágenes, planos y secuencias, perdiéndose en el espacio vacío. (FELTRAN, 2005, p. 332)

Feltran asocia la retirada de esa pantalla a la emergencia del neoliberalismo:

El neoliberalismo (...) [le quitó] el piso al movimiento. Y el proceso fue tan grave que hizo con que, como sentido común, predominara la ausencia de alternativas a la transformación. Lo que produjo muchos consentimientos, aunque bajo mucha decepción y frustración, en una parcela de la vertiente movimentista. (FELTRAN, 2005, p. 331)

El momento actual parece estar marcado por esa ausencia de horizontes políticos más amplios, capaces de otorgar significado a la acción de los movimientos sociales. Esto se traduce en una cierta *despolitización de la participación – en el rastro de la desvalorización de la política como arena de conflicto –*, evidenciada no apenas en la relación de los movimientos entre sí y con sus bases sociales, sino también en la forma de ocupación de los espacios institucionales y de interacción con el sistema político, como veremos a continuación.

EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN EL GOBIERNO DE MARTA SUPLYCY

EVALUACIÓN GENERAL SOBRE LOS CANALES DE PARTICIPACIÓN

Como veremos a continuación, hay evaluaciones que coinciden sobre los canales institucionales de participación abiertos en la gestión de Marta Suplicy, pero dependiendo de la región, también hay diferentes formas de percibir los procesos participativos. En una ciudad tan grande y diversa como São Paulo, esto no podría ser diferente. Nuestra intención en este ítem es comprender la percepción de los entrevistados, principalmente sobre esos canales de participación creados en el contexto de los sub-ayuntamientos.

En ese sentido, una primera cuestión llama nuestra atención, y es la no implantación de uno de ellos. Junto a la creación del sub-ayuntamiento, según la Ley Orgánica del Municipio, estaban previstos los Consejos de Representantes, como apuntamos en la introducción de este texto. Desde el 2002, cuando fue aprobada la Ley de los Sub-ayuntamientos, hasta el final del 2004, cuando finalmente fue aprobada la Ley de Creación de los Consejos de Representantes, hubo muchas discusiones y resistencias de varias partes. En las tres regiones de la ciudad, hay entrevistados que acompañaron y/o se involucraron activamente en la lucha por la aprobación del Consejo de Representantes. No obstante, buena parte de la Cámara de Concejales no se empeñó para que ese espacio se consolidase. Los concejales entrevistados se refieren al Consejo de Representantes señalando los riesgos de la creación de una nueva instancia para proyección de futuros candidatos, y para representación de los habitantes, y sus impactos sobre la competencia electoral, ya tan recrudescida en el espacio local:

Existe un factor fundamental. Había una fuerte oposición [...] por parte de la Cámara, de una buena parte de la Cámara. Muchos concejales decían que el Consejo iba a quitarle el poder al delegado. Exactamente porque el delegado, hoy, hace un trabajo de interlocución. [...] El delegado no, pero muchos concejales hacen exactamente ese trabajo de interlocución entre el poder público y la población, y de cierta forma el Consejo de Representantes iba a quitarle ese papel, o reducir ese papel. Además de eso, los concejales veían en el Consejo un eventual espacio de competencia. Usted es consejero, después quiere ser concejal, va a competir con los concejales existentes... [Legislativo 4]

Hay mucho delegado a quien no le gusta la idea de sub-ayuntamiento y de Consejo, porque cree que van a retirarle poder. En verdad no es eso, el poder continúa siendo de la Cámara, presupuesto es la Cámara quien vota, el Plan Director es la Cámara quien vota, cualquier reforma importante es la Cámara. El Consejo, además de no remunerar, puede representar un canal para las reivindicaciones de la población, por tanto yo [lo] veo con muy buenos ojos. [Legislativo 3]

En esta segunda entrevista es interesante percibir cómo el Consejo de Representantes no es visto como una amenaza a los concejales, porque él sería un canal para las reivindicaciones y no un espacio de deliberación o de fiscalización, o sea, el Consejo no trae riesgos en la medida en que se muestra compatible con una concepción pobre de participación. Esa visión sobre la participación acabó resultando en una ley que daba pocos poderes al Consejo de Representantes y, con pocos poderes, hasta el momento de elaboración de ese estudio, las elecciones para escoger a los concejales (que debería haber ocurrido en el inicio del 2005) aún no habían sido realizadas.

Con la no aprobación del Consejo de Representantes, la orientación del Ayuntamiento era que cada vice-alcalde definiese un modelo para la participación en el ámbito local, como afirma el entonces responsable por la Secretaría de los Sub-ayuntamientos:

[...] nosotros no formateamos un modelo, para decir, mira, organicen ahí sus forums de discusión de esa forma. No. [...] Nosotros incentivamos a todos los vice-alcaldes a crear sus forums de discusión locales. Obviamente, cada vice-alcalde adoptó modelos que ellos creyeron más convenientes. [...] Entonces, nosotros tenemos ejemplos de varios

sub-ayuntamientos que echaron a andar eso de una manera más articulada, más o menos politizada. [Ejecutivo municipal 1]

En las entrevistas, buscamos la evaluación de los líderes sobre el funcionamiento de esos espacios. Cuando instados a posicionarse sobre los espacios de participación existentes en el Sub-ayuntamiento de la Sé, los entrevistados citaron el Presupuesto Participativo (OP), el Forum de Entidades, el Forum Acción Centro, los consejos gestores locales, el Plan Director Regional, y las comisiones de seguridad comunitaria.³⁰ Hubo también quien dijo desconocer los espacios formales de participación en la región central, afirmando que remitía las demandas directamente al vice-alcalde.

De los tres sub-ayuntamientos, los entrevistados de la Sé fueron los que más citaron los espacios de participación creados en el ámbito del sub-ayuntamiento, con destaque para el Forum de Entidades y el Forum Acción Centro. El Forum de Entidades fue creado por el Sub-ayuntamiento de la Sé y tenía como objetivo articular las entidades que actuaban en los distritos. En cada uno de los ocho distritos, las entidades elegirían entre tres y cuatro entidades para que las representaran en el Forum. Este no tenía carácter formal y sus reuniones se hacían quincenalmente. En cuanto a los objetivos y los resultados del Forum, el vice-alcalde afirma:

Nosotros adoptamos aquí un consejo de representantes entre comillas, que estaba basado en las entidades [...]. Además de los mecanismos de participación creados por la gestión, ese Forum de Entidades [...] también ayudó a las entidades a tener espacio y con eso consiguieran informaciones más rápidas e interactuar con sus afiliados de una forma más intensa, más rápida. [Ejecutivo local (03) – Sé]

A pesar de esto, según la evaluación de los líderes, el Forum de Entidades no fue capaz de convertirse en canal de interlocución relevante entre movimientos y poder público:

Era casi un Conseg,³¹ ¿sabe lo que el Conseg discute? [...] Tenía que quitar al tipo que tiene el barcito allá, porque no podía colocar un toldo allá, ¿sabe? Todas esas cosas. [...] Y ahí quedaba hablando así: ¿pero cómo vamos a cambiar esas lámparas, esos postes que son antiguos, cómo va a ser pintado, sabe? [Sociedad civil (8) – Sé]

Las personas participaron de una o dos reuniones. [...] Las personas no quisieron involucrarse mucho después y abandonaron el barco aún en medio del camino. [Sociedad civil (6) – Sé]

En la evaluación de los líderes, el Forum Acción Centro también mereció diversas críticas:

Participamos, tuvimos algunas informaciones al comienzo, antes de ser aprobado, después que fue aprobado yo no seguí más, no nos llamaron más para reuniones, ni sé si se hicieron, inclusive porque teníamos una crítica muy contundente también. [...] Esa cuestión de la inclusión de las personas en situación de calle para nosotros era una cuestión muy seria y debería discutirse en términos de números financieros, porque a veces esa cuestión queda sólo en el discurso. [Sociedad civil (1) – Sé]

El Forum Acción Centro es un departamento que se creó parece que junto con la Secov, esas personas ahí tienen otra mirada para la ciudad de São Paulo. Que el Centro tiene que ser bonito, sólo falta alfombra roja. [...] Era donde ocurrían las discusiones. [Sociedad civil (8) – Sé]

Diferente del Sub-ayuntamiento de la Sé, en São Mateus hubo una mayor diversidad en las respuestas cuando se pidió a los entrevistados que indicaran los espacios de participación en el sub-ayuntamiento, inclusive porque lo que los entrevistados consideran participar incluye desde reuniones del Plan Director, hasta el establecimiento de convenios con el Ayuntamiento. Las experiencias de participación citadas fueron: el Plan Director regional, consejos gestores locales, plenaria mensual para discutir cuestiones relacionadas a los servicios de mantenimiento, convenios entre Ayuntamiento y movimientos, y atención a las personas los miércoles.

En el Sub-ayuntamiento de la Capela do Socorro también hubo gran diversidad de respuestas, siendo los espacios más citados: el OP, los consejos gestores locales, el Plan Director regional, el Consejo del CEU³² (Centro de Educación Unificado), las reuniones mensuales en el sub-ayuntamiento, y el Forum de cultura.

Al ver estas respuestas, llama la atención lo que los entrevistados entienden por participación. En los sub-ayuntamientos de São Mateus y Capela do Socorro son señalados desde espacios formales (espacios participativos institucionalizados, como los consejos,

el Presupuesto Participativo y el Plan Director), hasta la “participación” entendida como encuentros personales de los líderes con el vice-alcalde y/o las coordinaciones. También en la Sé algunos entrevistados, aunque con énfasis menor que en otros sub-ayuntamientos, afirmaron movilizar las redes personales para encaminar demandas.

En varios momentos, esas dos y distintas formas de “participación” no aparecen debidamente diferenciadas por los entrevistados. Es como si les fuera indiferente la existencia de un canal formal, público, abierto a todos, o conversar directa (y privadamente) con el vice-alcalde o alguna coordinación del sub-ayuntamiento. Con base en las entrevistas, hasta es posible decir que los espacios informales son más valorizados por los movimientos. Hay una evaluación positiva – por parte de los movimientos sociales y de ciertos integrantes del poder público – de las relaciones personales como forma de encaminar demandas, que en el caso de los sub-ayuntamientos queda aún más facilitado por la proximidad física. ¿Qué significa ese papel atribuido a las relaciones personales, como la forma de obtención de bienes públicos, por parte de protagonistas que se fabricaron como sujetos políticos teniendo como bandera la afirmación de los derechos de ciudadanía? De la misma forma, ¿cuáles son los riesgos de esa estrategia que defiende la apertura de canales institucionalizados de participación, al mismo tiempo en que moviliza los canales tradicionales de intermediación de intereses? En los discursos de los movimientos, los límites entre participación y clientelismo parecen perder nitidez, de la misma forma en que las líneas que unen participación/ democracia, por un lado, y relaciones privilegiadas con el poder público/ corrupción, por otro, aparecen también borradas. Dejamos aquí el registro de una discusión que intentaremos profundizar en el ítem 4.

Al ser interrogados sobre los canales de participación en los sub-ayuntamientos, muchos entrevistados respondieron que tienen conocimiento de la existencia de algunos espacios, pero afirman no tener tiempo, ni condiciones, para participar de todo. Por tanto, afirman no saber exactamente lo que de hecho sucedió o fue decidido en aquel espacio. Las personas responden: “ah, quien participó de eso, o fue a esta reunión, fue fulano (a)... sobre este espacio, usted tiene que hablar con él (ella), él (ella) es quien sabe lo que sucedió”. No nos llamó tanto la atención que las personas dividan tareas y cada uno participe en uno de los canales, al final es imposible participar de todo. Llama la atención el hecho de que al parecer no exista un intercambio de informaciones frecuente entre los diferentes líderes, ni estrategias colectivas elaboradas para la ocupación de estos canales, lo cual no favorece una visión de conjunto sobre estos procesos, y posible-

mente no favorezca una participación más incisiva que construya y refuerce banderas comunes. Es como si hubiese especialistas, aquellos que comprenden más y que casi son “profesionales” en aquel tema, que son prácticamente “insustituibles”. Sabemos que el conocimiento profundo es necesario para practicarse con calidad y efectividad en esos espacios, sin embargo resta el desafío de pensar cómo podría ser diferente, cómo sería posible tener al mismo tiempo personas que se especializan y que también construyen colectiva y cotidianamente este conocimiento con la comunidad.

Esas observaciones nos llevan al debate sobre la multiplicación de los espacios participativos. Eso aparece en las entrevistas como necesidad de repensar los varios espacios, articulándolos, de forma que se evite la sobreposición y la sensación de agotamiento participativo:

Se está creando una confusión. Es que hay mucho Consejo, el pueblo es llamado mucho a participar, hay un exceso de cosa [...] hay varias actividades de la salud que fuimos convocados y que no tuvimos piernas para participar. [...] Creo que hubo facilidad, ahora, es mucha actividad para un mismo público. [...] Es mucho Consejo, por ejemplo, tuvimos aquí en la salud, tres Consejos, conferencia de la salud, de la mujer [...] hubo un llamado excesivo de participación. [...] No tuvimos pie, yo creo que es bueno llamar, mas si usted no tiene pie no tiene historia. [...] Porque son pocas las personas que [se] disponen a sentar, quedar pensando, acompañando, no es fácil, sin ver la hora pasar, todo bien, mas usted gasta días, quita de su [tiempo] libre [de] descanso, ir allá, participar, no es fácil. [Sociedad civil (8) – São Mateus]

El representante del poder público local va en esa misma dirección:

Nosotros percibimos que hay una cierta dificultad para que las organizaciones sociales participen de tantos forums... que hubo un crecimiento en esas formas de organización, una cierta institucionalización de esos mecanismos, pero percibimos que la sociedad civil no consigue participar de todo eso. Entonces, eso muchas veces es verbalizado. [...] Habría que pensar en una forma que esos espacios fuesen reordenados, organizados de una forma que la sociedad civil pudiese participar más. [Ejecutivo local (2) – Capela do Socorro]

Estos datos nos hacen pensar en tres dimensiones que posiblemente precisen ser mejor trabajadas. Primero, si esta evaluación sobre dónde vale la pena participar ha sido hecha colectivamente, si hay o no criterios para hacer esa evaluación, y si no sería preciso hacerla. Segundo, si no es necesario pensar en formas de articulación y socialización de informaciones entre los varios participantes de cada espacio. Y, por último, si de hecho actualmente hay líderes suficientemente preparados para participar de todos estos espacios, si no es preciso formar nuevos líderes.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: DEL ENTUSIASMO AL DESENCANTO

En este ítem vamos a discutir cómo los entrevistados evaluaron el Presupuesto Participativo de São Paulo (OP), abordando desde el entusiasmo inicial de los líderes hasta el desencanto con las obras no realizadas. Recorreremos también algunos puntos, como el papel de los líderes en el proceso de movilización, cómo ellos ejercitan la representación, y abordaremos hasta los fraudes que ocurrieron en algunas regiones de la ciudad.

El Presupuesto Participativo,³³ junto con el Plan Director, fue uno de los canales de participación más mencionado por los entrevistados. El tono en las varias regiones de la ciudad es muy crítico en relación a esta experiencia.

En la región de la Sé, apenas dos entrevistados dijeron que nunca participaron en ninguna plenaria. En la evaluación sobre el OP, lo que se destaca es la decepción en relación a los resultados de la participación. En las entrevistas fue general la evaluación de que la no realización de las obras aprobadas llevó al descrédito en relación a las posibilidades de ese canal de participación, llevando a la disminución, año tras año, del número de participantes. El Presupuesto Participativo, una importante bandera en las gestiones petistas, llegó al fin en la gestión de Marta Suplicy, bajo fuerte crítica de los líderes de los movimientos:

No se ha podido identificar nada aún, ninguna obra, ninguna cosa que usted pueda decir: eso aquí es fruto del OP. [Sociedad civil (1) – Sé]

El Presupuesto Participativo se llama ‘engañeme que me gusta’. Porque hasta ahora yo no vi nada. [Sociedad civil (4) – Sé]

Eso es una cosa más hueca. Eso no existe. En el 2004 nosotros participamos del OP. [...] vemos así cuánto luchamos por el presupuesto y en la verdad quien acaba decidiendo son los concejales [...] no es ni el alcalde. [...] Lo que nosotros discutimos, que vimos que es prioridad con seguridad, que era guardería, que era puesto de salud, que era hospital, quedó en el papel. [...] Por eso es que hoy es difícil movilizar a la población para discutir una cuestión política. [Sociedad civil (8) – Sé]

Yo no creo en el Presupuesto Participativo [...] por cuestiones políticas porque yo tengo divergencias con el método, cómo él es encaminado. Yo creo que aquí nosotros no tenemos Presupuesto Participativo, en ningún lugar. [...] El presupuesto ya viene así: tanto para la salud, tanto para la educación, tanto para pagar deuda externa, tanto para pagar deuda interna. Ahí el restico que sobra, 6,7 %, ahí se pone en la mesa para que los movimientos peleen, se pone para que la sociedad civil dispute. Entonces, eso no es Presupuesto Participativo, es presupuesto de la miseria. [Sociedad civil (10) – Sé]

En la estela del entusiasmo inicial despertado por la experiencia del OP, fue siendo trazado el descrédito y, en consecuencia, la retirada de esa instancia de participación:

El resultado es muy pequeño [...] acaba no siendo satisfactorio. [...] Ya hubo resultados mejores al comienzo. [...] Cuando el proyecto OP surgió, las personas creían mucho que iban a ver resueltos sus problemas más apremiantes. Ahí, cuando [...] cerró el primer año y la mayoría de las cosas no fueron resueltas, en el segundo año, entonces las personas comenzaron a no creer tampoco. [...] Entonces, ¿qué sucede? Yo voy a perder mi tiempo, quedarme discutiendo un proyecto, yendo allá a escoger concejal, si los problemas que nosotros listamos no son resueltos. [...] Entonces las personas comienzan a no creer. [Sociedad civil (6) – Sé]

En un primer momento él [el OP] tuvo un boom y ahora al final nadie quiere ir más porque usted aprueba las cuestiones y ellas no son hechas por “n” motivos, [y] la parte que usted decide es una [pequeña] parte del presupuesto [...] queda peleando pueblo contra pueblo. [...] Entonces esa participación popular es una participación para que la vea el inglés. [...] Entonces, es una participación popular, pero no es tan democrática. [...]. [Sociedad civil (7) – Sé]

Yo voy a poner el ejemplo de la vivienda aquí en el Centro. Hubo gente que vino cinco o seis veces, y ahí entra el error del discurso militante, entra el error del discurso del poder, que va a resolver. Entonces: vamos conmigo que nosotros vamos a conseguir casas. En cuatro años, ¿cuántas casas conseguimos aquí en el Centro? Las primeras están siendo entregadas ahora, y así y todo con restricciones a la población [...]. Pero si yo digo así, vamos conmigo que nosotros vamos a conseguir casa. Ahí usted va allá una vez, dos, percibe que ni casa, ni una telita. [...] ¿Ni un paquetico de tierra para llevar para la casa? ¿Yo estoy yendo allá a hacer papel de payaso delante de los otros, pelear, y no estoy ni entendiendo qué pelea es ésa? No voy más. [Sociedad civil (9) – Sé]

En el Sub-ayuntamiento de Capela do Socorro, vemos con énfasis la misma evaluación que encontramos en Sé: la no realización de las obras aprobadas llevó al descrédito y a la disminución de la participación, dando lugar a la retirada del OP:

La población al comienzo vino, creyendo y llenó algunas plenarios con más de 3 mil personas, porque creían. [...] Yo fui a una que sólo la inscripción duró hasta las 5 horas de la tarde [...] de tanta gente que participó... porque creían... yo voy a poder votar por los representantes aquí, decir el presupuesto, lo que mi barrio precisa más. Y fue decepcionante. Fue decepcionante porque sin respuesta a nadie, a lo largo del tiempo. [...] Es un canal que fue vaciado, perdió la credibilidad. [...] Las personas sólo participan si ellas realmente fueran respetadas, oídas, ¿entendió? Teniendo una respuesta, de sí o no, pero que convenza. Cuando eso no está claro, queda dudoso, las personas tienen esa tendencia a no participar, retirarse. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

No, no hubo participación no [...]. Nada, desgraciadamente, porque las personas estaban desilusionadas, yo hasta invité a personas para ir a participar del último que hubo. Del último que hubo las personas no quisieron saber mucho, y al final no se pudo ni sacar un delegado, ni aprobar casi nada porque no hubo participación del pueblo. [...] enseguida que empezó las personas se entusiasmaron mucho, pero rápidamente, lo que fue aprobado caducó... no salió del papel. Entonces, yo creo que al final, ese último que hubo [...] principalmente de nuestro barrio aquí, no tuvo participación ninguna. Yo conté tres personas más, y yo. [Sociedad civil (4) – Capela do Socorro]

También me aparté del Presupuesto Participativo por causa de la decepción, porque yo vi que todas las discusiones que nosotros teníamos, todo, era importante, pero no era planteado, no era ejecutado. [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]

El primer año fue una gran esperanza, en la salud principalmente. [...] Aunque en el primer año nosotros nos hubiésemos empeñado mucho, después yo creo que hubo una cierta dificultad de mantener esa esperanza. [Ejecutivo local (1) – Capela do Socorro]

También fue citado el problema de la representación dentro del OP, que había generado la cancelación de la plenaria:

Hubo varios lugares en que fueron tres personas [para la plenaria del OP] y esas tres sacaron personas para venir como representantes. Entonces, tres se convirtieron en 300 votos. ¿Cómo es que queda eso? [...] Precisa tener el perfil de la comunidad, en quien la comunidad confía, que tenga compromiso con la población. Es ése el gran miedo de la población. [...] Es tan verídico que hubo intervención, ellos tuvieron que cancelar todo un proceso para después recomenzar, tener a sus representantes del OP. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Ya el vice-alcalde llamó la atención hacia los resultados positivos del Presupuesto Participativo:

Ejecutamos muchas cosas que el OP solicitó, muchas, tienen guarderías, tienen escuela, hubo reformas, servicios que fueron quitados por el OP. Hubo una cosa inusitada, el personal del deporte se organizó por la primera vez, fue para la plenaria del OP y aprobó en el distrito Dutra la cobertura de una cuadra de un CDM [Centro Deportivo Municipal]. Y nosotros cumplimos, fue el sub-ayuntamiento que fue allá y tuvo, asumió el compromiso de ellos aprobando nosotros íbamos a implantar, implantamos, está allá cubierta la cuadra, como resultado del OP. Y eso fue interesante porque es una población que generalmente no se moviliza para participar. Entonces, hubo varios forums de participación, hay aquellos que usted no atiende. Y en ese último año hubo el calendario electoral que usted tiene una desmovilización natural. [Ejecutivo local (3) – Capela do Socorro]

En las evaluaciones sobre el OP, a ejemplo de lo que vimos en Sé y Capela do Socorro, aunque el tono crítico también predominara, en São Mateus una cosa fue diferente: hubo pocas referencias al ítem “la no realización de obras llevó al descrédito y a la desmovilización”. Apenas una de las entrevistas movilizó ese argumento crítico, frecuente en Sé y en Capela:

Mira, yo siempre fui del Consejo de Salud, desde los años 80 [...] y siempre creí con mucha fe que la población precisa mostrar las causas y las posibilidades de solución. [...] Pero siempre creímos que el pueblo estaba perdiendo mucho tiempo con eso, mucho tiempo, ve a reunión de aquí, reunión de allí. [...] Decía: pero escucha, el pueblo dedica su tiempo, el pueblo dedica... paga transporte para ir a donde sea necesario, el tiempo es sagrado para todo el mundo, llegamos allá viendo los problemas y las soluciones y nos presentamos así con las manos abiertas, claramente, y el resultado no vino. Eso para mí fue la cosa que más me frustró en los últimos años. [...] Ese último año yo hasta abandoné el barco en el medio, [...] en el medio del camino, dije: no, para, yo no aguanto más. Y cada vez que nosotros íbamos a esos encuentros, volvíamos estresados. [Sociedad civil (1) – São Mateus]

El sentimiento de frustración por el hecho de que las decisiones se concentran en el gabinete de la alcaldesa, las críticas a la fragilidad de la representación popular (“son siempre las mismas personas las que participan”) y al uso político partidario del espacio permean el discurso sobre el OP en la región. La existencia de fraudes en una plenaria, aunque mencionada puntualmente, es otro factor que contribuye a la evaluación negativa del proceso.

La primera vez que hubo Presupuesto Participativo yo participé hasta de la comisión organizadora y todo, pero ahí, cuando yo vi lo que sucede en aquel primer Presupuesto Participativo, me caí de espaldas. Yo dije: [...] yo tengo muchas cosas que hacer, déjame salir. Porque quedó así, discutía, discutía, discutía, planteaba allá y llegaba la hora de los delegados, eran algunos concejales que conseguían plantear allá [...], fue una cosa muy abierta, sabe, sólo no vio quien no quiso ver y yo me quedé con mucha rabia, yo dije: no voy a volver nunca más, el año que viene no pongo los pies aquí. [...] No, yo no voy a hacer esa pelea. Yo creo que es una pelea muy sucia. Yo no me voy a igualar a él, entonces yo salí. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

Para que usted tenga una idea de cómo la participación es tan grande aquí, el año pasado tuvimos una plenaria del OP que fue impugnada, por robo. La urna vino viciada del sub-ayuntamiento, 33 votos más. [...]. Ahí usted ve la gestión democrática del Sub-ayuntamiento de São Mateus. [...] Nosotros derribamos. Fue la única plenaria del OP que fue derribada, que fue impugnada. Una vergüenza para São Mateus, desgraciadamente. [Sociedad civil (10) – São Mateus]

Esa manipulación no tiene fin. [...] La persona está allá dentro de su casa, no tiene noción de qué es un Presupuesto Participativo. Y nadie se lo muestra. Porque no es interesante, porque ahí ella va a comenzar a participar y a cuestionar. Y ahí usted rompe aquella cadena que está formada, que son siempre los mismos que participan. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

Pero hubo también quien quiso destacar los aspectos positivos del proceso de discusión del OP. En un análisis muy interesante, una entrevistada destaca los aspectos positivos del OP, llamando la atención hacia el tipo diferente de aprendizaje que él favorece, y la posibilidad de hacer política y presión social de otra forma, que sería, según la entrevistada, más compatible con los valores culturales de los habitantes locales:

Cuando se reivindicaba una mejoría cerca de tu casa y venía a realizarse, eso fue dando crédito, eso fue bueno. Fue un movimiento popular un poco diferente al que estábamos acostumbrados en la década del 80 al 90. [...] Creo que fue un proceso de aprendizaje para la población de bajo nivel, verdaderamente de formación. [...] ¿Va a haber este año? Ya comenzaron a exigirme. [...] Nuestra población vino de una región del interior, más pacata, cuando hacíamos así los movimientos, iba para la calle, paraba el tránsito, era medio que forzada la cosa, no a todo el mundo le gustaba de ese modo, daba así una impresión de que era un movimiento así más agresivo. [...] Y ese proceso del presupuesto vino así más tranquilo, de conversar, pequeños grupos, después ir juntando los grupos, ideas, esas cosas. Entonces, para algunas personas que tenían esa dificultad de ese movimiento de lucha tal vez fue una cosa menos agresiva para ellas. [...] Para ellos también fue un aprendizaje, y para nosotros también fue un aprendizaje, del que nosotros podemos sacar bastantes cosas para hacer ahora en la región. [Sociedad civil (2) – São Mateus]

Un “aprendizaje” que el OP favorece, y que puede ser un tanto ambiguo, es saber lidiar con la falta de recursos, comprender los “motivos del Estado”.

En las reuniones del OP él [el vice-alcalde] exponía los problemas que había. [...] Mira, nosotros ese mes no recibimos dinero suficiente para hacer eso, para hacer aquello. ¿Entonces cuál va a ser nuestra prioridad? ¿Vamos a ver si se puede hacer eso aquí primero? ¿O entonces, vamos a dividir? Hacer un poquito aquí, un poquito allí, cuando venga el próximo dinero completamos aquí, completamos allí. Eso de ahí era sacado del propio presupuesto, que era un préstamo de cuenta mensual que el [el vice-alcalde] tenía. [Sociedad civil (3) – São Mateus]

Cuando el [vice-alcalde] entró allá, lógico que también no tenía muchos recursos para poder atender, pero también oía e intentaba ir a esas plenarios. [...] Y ahí la población también sabía: “no está haciendo lo mío, pero está haciendo lo de otro”. [...] Lo importante es que las personas sabían lo que estaba siendo hecho en aquel local [...]. Entonces, yo creo que esos canales de reunión, de conversación, todo eso existió y fue muy bueno. [Sociedad civil (6) – São Mateus]

Este aprendizaje puede llevar, por un lado, a la parálisis, a un conformismo que desmoviliza los movimientos. Porque esta simple constatación no necesariamente lleva a alguna forma de movilización. El OP puede convertirse en un espacio de prestación de cuentas, que suena más como poderosa instancia de legitimación.

Por otro lado, es un aprendizaje que muchos no quieren reconocer, porque significa pensar más en el conjunto de la comunidad y en quien realmente está más necesitado, implica dejar las relaciones privadas con concejales, o políticos, para conseguir más rápidamente la atención de sus necesidades. Los recursos municipales son limitados, como refieren las dos entrevistas mencionadas encima, el Ayuntamiento escoge todo el tiempo y la población pudiera públicamente decidir cómo emplearlos. Este sería el objetivo del OP, tornar pública y compartir la decisión de aplicación de recursos escasos. Si cada uno sólo piensa en su calle, en su barrio, las relaciones clientelistas tienden a mantenerse y a sobreponerse a canales públicos de participación.

Con la aprobación de la Ley Municipal 13.430 del 13 de septiembre del 2002 fue instituido el nuevo Plan Director Estratégico del Municipio de São Paulo. El Plan Director está previsto en el Estatuto de la Ciudad [2000], para ser realizado por municipios con más de 20 mil habitantes. El mismo tiene como objetivos garantizar la función social de la propiedad, ordenar el desarrollo de la ciudad y orientar la distribución de los usos y de la ocupación del suelo, la preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, la creación de nuevos espacios públicos, la mejoría del paisaje urbano y la adecuación de las condiciones de circulación y acceso a los diversos lugares de la ciudad. La ley de creación del Plan Director preveía, además, la elaboración de los Planes Directores Regionales bajo responsabilidad institucional de cada sub-ayuntamiento, que podría elaborar su plan con o sin apoyo de asesorías externas.

El espacio del Plan Director Regional recibió evaluaciones bastante positivas en São Mateus. Por ejemplo, una de las entrevistadas, que se manifestó de forma bastante crítica en relación al OP, definido como “participación fantasiosa”, se refiere a la experiencia de participación en el Plan Director como “el único momento que fue deliberativo” [Sociedad civil (9) – São Mateus]. Otro entrevistado afirma, con orgullo, que el Plan Director de São Mateus “fue uno de los más organizados de São Paulo”, y explica los motivos:

¿Por qué fue bien organizado? Porque tuvo la participación de las comunidades. Porque las personas que vinieron para implantar el plan director, yo las acompañé, yo fui guía de los técnicos que montaron ese plan director, en todos los lugares. [Sociedad civil (11) – São Mateus]

Pero en varias entrevistas en São Mateus y en los otros sub-ayuntamientos hubo críticas al proceso de divulgación del Plan Director Regional. A decir verdad, la cuestión de la información fue un tema muy enfatizado, de forma general como uno de los problemas que limitan el acceso de la población a los canales participativos. Por un lado, el poco conocimiento de esos espacios parece relacionado a la propia complejidad que resulta del tamaño de la población y su distribución territorial, lo que torna difícil la divulgación de los innumerables espacios existentes. Pero, por otro lado, según las entrevistas, habría

una disposición del gobierno local en limitar el acceso a esa información, como forma de controlar el potencial conflictivo de los espacios participativos, limitando la participación de los que comparten los principios generales del gobierno. Esa percepción de que la información sobre los canales participativos es distribuida de forma desigual, y que el filtro más importante es un filtro de origen partidario, fue muy destacada en las entrevistas, en las tres regiones de la ciudad:

[...] yo creo que eso es un problema: había feudos de participación, entonces estaban [los] muy amigos que tenían muchas informaciones, [los] poco amigos que tenían pocas. [Sociedad civil (9) – Sé]

Fue todo muy cerrado. Desgraciadamente, de nuevo. Todo lo que sucede usted sólo lo sabe si estuviera actuando dentro de cuatro paredes. Si usted forma parte de un grupo, generalmente hay una persona que está vinculada, que está allá dentro, generalmente usted va a saber. Cuando no, usted no va a saber, de nuevo, lo que sucede. [...] Generalmente existen varias personas que estarían interesadas, estarían interesadas en estar participando, en estar exponiendo, en estar exigiendo [...] que nunca van a formar parte. [Sociedad civil (5) – São Mateus]

Nosotros estamos todavía en aquel sistema... aún medio cerrado. Entonces, vea bien, ¿el partido que está en el poder generalmente qué hace? El trata de [...] involucrar a las personas que forman parte del partido. Entonces, generalmente, las personas que no son militantes o no forman parte del partido, si están informadas, fue a través de otras cosas. Por eso es más difícil usted participar. [Sociedad civil (7) – São Mateus]

En el sub-ayuntamiento fue muy restricto. A los amigos del rey todo, y aquellos que ni rozaban la planilla de la gestión, entonces quedaron allí sin información. O entonces la adquiriría fuera. Entonces, había gente que venía a la Cámara, a través de los gabinetes de los concejales, para saber cuándo es que era la plenaria que se hacía en la región. Desgraciadamente, poquísimas personas acababan participando del Plan Director en aquella región. Poquísimas. [...] Porque no se dio información. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Así como en São Mateus, a pesar de las críticas en relación a la divulgación, en Capela do Socorro el Plan Director Regional también recibió evaluaciones positivas. Los entrevistados – tanto los de la sociedad civil como los del gobierno local – resaltaron, en particular, la importancia del proceso de discusión:

Puede hasta no ser el Plan Director de los sueños de las personas, pero que fue discutido fue, bastante. [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]

Un proceso increíblemente participativo. [Ejecutivo local (2) – Capela do Socorro]

Hubo [participación], hubo, fue un canal y si hubo, fue bueno. [...] Encontramos a un montón de gente de la salud, a una porción de asociaciones, a gente que yo no conocía, nos quedamos debatiendo entre técnicos y no técnicos varios días, no se cuántos sábados, todo el día. Y conocí mucho la región. [Ejecutivo local (1) – Capela do Socorro]

Es una de las cosas que yo salí más satisfecho por la forma de construcción. [Ejecutivo local (3) – Capela do Socorro]

Ya en el Sub-ayuntamiento de Sé, el Plan Director Regional parece no haber sido un proceso que haya efectivamente movilizado a los líderes, al contrario de lo que identificamos en los otros sub-ayuntamientos pesquisados. Las pocas referencias son evaluaciones críticas que destacan la poca organización del proceso de discusión, principalmente en el plano local: [*“yo mismo participé [...] pero ni entendí cómo fue la participación en él. Fue todo muy confuso, llamado así a última hora” [Sociedad civil (8) – Sé].*]

Comparando las evaluaciones de los procesos del OP y del Plan Director Regional percibimos que en general la evaluación al OP es mucho más crítica que al Plan Director. Probablemente porque el proceso del Plan Director Regional fue mejor conducido, pero también por causa de la naturaleza decisiva de los espacios participativos y sus impactos sobre la dinámica de discusiones dentro de esos mismos espacios. En el caso del Plan Director, nos referimos a la elaboración de una ley y no a su puesta en efecto. Parece que los entrevistados no percibieron que una cosa es la elaboración de una ley, y otra bien diferente es su implantación. Ninguno de ellos manifiesta preocupación por si el Plan Director será o no respetado.



Ya en el Presupuesto Participativo, se lidia con una forma de participación que incluye la decisión sobre obras y servicios que serán o no realizados al año siguiente. Por eso, la cuestión de los resultados de la participación aparece de forma tan decisiva. La propia experiencia estimula a los participantes a pensar no en el planeamiento de la ciudad a largo plazo, sino en las obras que serán realizadas a corto plazo. Se trata de un espacio cuyas decisiones siguen un calendario bastante definido, que se inicia en un año y se acaba al siguiente. Aunque el Plan Director también presente el producto de las discusiones, el propio diseño final del Plan, el resultado, es de otro tipo, lo que tal vez favorezca más el diálogo, la movilización de intereses diferentes, y conflictos de otra naturaleza. El proceso del Plan Director lidia con la ciudad soñada, deseada, y no con lo que inmediatamente será hecho en términos de obras y servicios a la población.

Por fin, queda una duda sobre si la población que participó del OP comprendió que no todo lo que era presentado como demanda en las plenarios sería realizado. La selección de delegados y consejeros y todo el proceso de discusión, hasta la presentación de la pieza presupuestaria, comprende opciones de cuáles obras serán efectivamente realizadas. Por medio de otras evaluaciones, sabemos que en la experiencia del OP la comunicación fue muy fallida, muchas personas no sabían claramente de qué estaban participando, cuál era la metodología, y que no todas las demandas serían atendidas (Vitale, 2004).

Para terminar, nos gustaría agregar, como contrapunto a esa evaluación, la importancia de que algunos entrevistados – críticos en relación al proceso y a los resultados de la participación – comprobaron la posibilidad de “hablar y ser oído”. En ese sentido, cuestionados sobre la posibilidad de que los movimientos incidieran sobre las políticas públicas, leemos en las entrevistas:

Este gobierno no ha escuchado [...] aunque haga un gobierno para la mayoría de la población, también no escucha: mira, va a ser eso y acabó. A veces usted puede interferir, por ejemplo, carril de autobús, la población quiere interferir, pero nadie escucha. [...]. Yo creo que es así: ya oí en el pasado, ya formuló las políticas y ahora va a ejecutarlas. [...] Pero el espacio del diálogo es mucho mayor que el de los gobiernos anteriores, los dos anteriores [...] ni se compara, porque antes usted ni llegaba. Ahora usted llega y dice, a veces ellos no te oyen. Pero usted habla, da su opinión, critica, oyen en algún momento, es decir, el espacio para el diálogo es abierto, pero no es del modo como nosotros creemos que debería ser. [Sociedad civil (3) – Sé]



Aunque estemos conscientes de que es una democracia entre comillas... pero el derecho de estar allá y manifestarse es extremadamente positivo. Aunque nuestra manifestación quede dentro de una gaveta. Pero esa libertad de estar allá y hablar... [...] De poder estar allá y decir aquello que yo pienso, aquello que yo quiero para mi región, aunque sepa que va a quedar buena parte, 90 % de aquello va a quedar en el papel, es muy positivo. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

Lo que esas entrevistas evidencian es que la posibilidad de tener acceso al Estado, de presentar las demandas sin la necesidad de intermediarios, como concejales, por ejemplo, no es poca cosa cuando consideramos la tradición autoritaria brasileña, sumada a los más de 20 años de dictadura militar, y al hecho de que São Paulo vivió ocho años de gobiernos Maluf y Pitta. Esa comprensión estuvo presente en las entrevistas en los tres sub-ayuntamientos, y aunque esté lejos de ser una evaluación general, parece importante que sea considerada. Se trata de un reconocimiento de que hay más espacio para la expresión, lo que no es absolutamente banal, al lado de la percepción de que aún falta mucho para que la población de hecho tenga el poder de influir en el proceso de producción de las políticas públicas. Dilemas, que otro entrevistado resume en una frase: [*“cualquier puerta que se abre hoy es bienvenida y aún es insuficiente”*] [Sociedad civil (10) – São Mateus].

Este ítem apuntó lo que los entrevistados entienden por participación y cómo la evalúan en sus regiones. Vimos cómo aparecen varios canales participativos, pero también llamó nuestra atención cómo aparecen conversaciones informales con el sub-ayuntamiento como forma de participación (en el próximo ítem exploraremos mejor esto). Lo que percibimos es que sólo la implantación del sub-ayuntamiento es altamente insuficiente para la democratización de los procesos de gestión. Aunque el poco tiempo de la experiencia no permita evaluar adecuadamente los resultados, nuestra pesquisa demostró que al mismo tiempo en que los sub-ayuntamientos parecen haber contribuido al acceso del ciudadano al Estado, como efecto colateral esa posibilidad parece haber generado el fortalecimiento de las redes clientelistas.

Los espacios participativos más analizados fueron el OP y el Plan Director Regional, por haber sido también los más citados en las entrevistas. Se destaca la gran variedad en las formas como tuvieron lugar la implantación y el desarrollo de cada una de esas experiencias en las tres regiones estudiadas. Obviamente, en esta pesquisa no fue posible identificar los factores que actuaron como variantes más importantes en cada una de las

regiones, pero de modo general podemos destacar como factores explicativos importantes la forma de conducción del proceso de descentralización en el territorio, el grupo político que asumió el poder en los sub-ayuntamientos y la mayor o menor capacidad organizativa de la Sociedad civil local. A pesar de la diversidad inherente a la complejidad de la capital paulista, vimos también problemas comunes a las diversas experiencias, como la falta de información sobre los espacios participativos existentes, la fragmentación de los espacios participativos, la desarticulación de los movimientos sociales y la ausencia de una estrategia más orgánica y articulada de ocupación de los espacios institucionales. Y, junto con todo eso, una percepción anclada en las experiencias concretas, de que los espacios participativos, aunque fundamentales, son espacios de lucha necesariamente parciales e insuficientes, sobre todo en un contexto en que parecen haberse transformado en instancias destituidas de poder. Como vimos en varias entrevistas, fue común la comprensión de que los espacios participativos son espacios para la homologación de decisiones ya tomadas en otro lugar.

PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA: VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS

En las entrevistas, notamos que cuando se trataba de evaluar la naturaleza y calidad de los canales de participación era común que las respuestas no se restringiesen a la evaluación de la participación a nivel local, sino que se extendiesen al patrón de las relaciones entre gobierno, legislativo y sociedad.³⁴ Las evaluaciones, aunque partieran de referentes empíricos concretos, como el OP, el Plan Director, o las experiencias de participación más locales, y tuvieran como base la vivencia personal en esos espacios, acababan por extrapolar esos ámbitos más restringidos. En ese sentido, al evaluar las experiencias concretas, los entrevistados nos revelaron dimensiones que señalan el terreno de las expectativas políticas en relación a esos espacios, permitiéndonos problematizar la cuestión del lugar y de los sentidos que la participación institucional asume, para los representantes estatales y societarios, en el complejo proceso de lucha por la afirmación y defensa de sus intereses.

En un plano más general, ese debate trae indicios para la importante discusión acerca de la combinación posible y deseable entre democracia representativa y participativa, en diferentes proyectos de reforma del Estado. A un nivel “micro”, lo que está en juego es la comprensión de los resultados esperados de la participación institucional y de los

límites a los que ella puede llegar para combinarse, según la perspectiva de los agentes, con estrategias más tradicionales de remisión de demandas, vía sistema representativo y movilización de redes personales.

Había una expectativa, alimentada o generada por la literatura especializada, de que la decisión de invertir en formas de democracia participativa significaría una “opción” por formas de acceso a los bienes públicos más democráticas, públicas y universales; una “opción” que señalaba, en consecuencia, la negación de formas menos democráticas, como el recurso a las redes de relación personal, el favorecimiento, el privilegio, etc., estrategias éstas tan enraizadas en nuestra cultura política. Aunque se llamara la atención hacia los constreñimientos históricos, políticos y culturales para la afirmación de ese nuevo *ethos*, era común – y lo es para este punto que queremos señalar – la identificación de pares dicotómicos que parecían orientar predominantemente, o incluso de manera exclusiva, la acción de los sujetos políticos, siendo que uno de los principales entre ellos es la oposición entre favor y derecho, privilegio y ciudadanía, como presupuestos de la relación entre Estado y sociedad.

Sin embargo, a partir de las discusiones presentadas durante este texto, nos preguntamos en qué medida, al concentrarnos tanto en el potencial de renovación de esos nuevos sujetos y sus prácticas, no olvidamos de investigar, con igual empeño, cómo en el proceso de distribución de los recursos públicos, las formas se combinan en las estrategias concretas de los sujetos políticos, esas diferentes (y contradictorias) formas de relación entre Estado y sociedad, movimientos y sistema político.

Por otro lado, no podemos decir que hubo apenas una expectativa equivocada o un olvido de los analistas en observar las varias formas de relación con que la sociedad reivindicaba sus demandas. En el segundo ítem de nuestro texto, señalamos cómo algunos cambios coyunturales provocan impactos en los movimientos sociales, como el aumento del desempleo, de la violencia, y la propia proximidad con el sistema político. Con esto queremos decir que efectivamente los movimientos no son más los mismos, porque ya no es posible organizarse de la misma manera.

En el caso del gobierno Marta Suplicy, el saldo de las experiencias participativas, como vimos anteriormente, parece mostrarnos un gobierno que, al mismo tiempo en que abrió espacios de participación, no invirtió en ellos y, sobre todo, no los tomó como ítems de una agenda para una reforma democrática del Estado y de construcción de la gobernabilidad. En su gobierno, las experiencias de democracia participativa tuvieron

una convivencia muy “pacífica”, con una práctica de gestión extremadamente conservadora en lo que respecta, por ejemplo, a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, cuyo fundamento estuvo anclado en una relación de intercambio, forjada sobre los intereses electorales de corto plazo. La participación en su gobierno – al menos aquella ejercida a nivel local, a la cual tuvimos acceso por medio de esta pesquisa – asumió un carácter instrumental y residual, siendo, por tanto, incapaz de tensar la lógica más general de funcionamiento del gobierno, sea en lo referente al funcionamiento de las estructuras burocráticas, en términos de control social sobre ellas, sea en la relación que el gobierno establece con los demás poderes del Estado. Si en lo que respecta al destino de los recursos públicos vemos la marca de un gobierno más a la izquierda frente a los efectos redistributivos de las políticas implantadas, en particular de las políticas sociales, bajo el punto de vista político, se trata de un gobierno que rehabilitó estrategias conservadoras en búsqueda del mantenimiento del ejercicio del poder.³⁵

En lo referente a los movimientos sociales también llamó nuestra atención esa convivencia “pacífica” entre la acción participativa y contestataria en los canales institucionales de participación, y la movilización de las redes personales como forma de acceso al Estado. Según una cierta narrativa de origen, que data de la emergencia de esos representantes todavía en el contexto de la dictadura, la contraposición entre el privilegio y el derecho, el favor y la conquista, lo privado y lo universal, el ciudadano y el cliente, entre otras, remitía a ciertos sujetos específicos y a sus diferentes lógicas de participación en la arena pública. En los pares dicotómicos estaría expresada la disputa entre un viejo y un nuevo patrón de relación entre sociedad y Estado, cuyo punto de inflexión estaba anclado en la emergencia de los “nuevos sujetos de derechos”. Lo que nuestra pesquisa nos revela es que en vez de una contraposición, tal vez fuera más adecuado referirnos a una combinación entre formas diferentes de encauzar demandas al Estado, siendo la “opción” por la participación una de esas estrategias que puede ser valorizada (a depender de varios factores, como por ejemplo, la apertura del Estado), y al mismo tiempo estar asociada a otras, tales como la tentativa de contacto con algún concejal o político influyente. A través de ese registro tal vez podamos comprender mejor el hecho de que varios entrevistados confirieran el mismo estatuto a la participación en consejos y asambleas del OP, y a los encuentros privados con representantes del poder público. Es en ese sentido que nos parece absolutamente importante también que reflexionemos sobre el lugar que ocupa la participación en el proyecto político de los movimientos.

¿Pero qué es lo que hace que la participación conviva “pacíficamente” – tanto en el caso de los movimientos como en el gobierno del PT – con métodos de relación conservadores y no democráticos entre Estado y sociedad? ¿Por qué la participación puede ser colocada al mismo nivel que las relaciones privilegiadas establecidas con representantes del Estado como forma de encauzamiento de demandas? ¿Por qué la participación no causa impactos en la lógica de la gestión?

Una hipótesis tal vez pueda estar en una pista a la que nos referimos en el ítem dos: la despolitización de la participación. Analizando las declaraciones – tanto del poder público como de la sociedad civil –, parece que estamos frente a una misma clave de significados que remite a una participación instrumentalizada. Los sentidos de la participación para gobierno y movimientos parecen, en cierta medida, dos caras de una misma moneda, a la luz de la cual se puede evidenciar la falta de contenido del discurso político, del cual la instrumentalización de la participación nos parece una consecuencia más. En los dos ítems a seguir, vamos a tratar de profundizar ese análisis.

EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO POLÍTICO DEL GOBIERNO.

Cuando observamos la gestión de Marta Suplicy, notamos la multiplicidad de canales de participación abiertos por su gobierno. Varios procesos, como el Presupuesto Participativo, los Planes Directores Regionales, la implantación de los sub-ayuntamientos, demuestran la disposición del gobierno de Marta para ampliar los canales de participación.³⁶ Sin embargo, en la evaluación que los movimientos hicieron de esas experiencias, como vimos, prevaleció el tono crítico, que resaltó la falta de resultados concretos de la participación y una tendencia a la manipulación e instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias para legitimación del gobierno: *[Nosotros tenemos participación, pero con toda esa apertura reconocemos que también fuimos muy usados. [...] A veces eran planteadas plenarias [...] para tener el aval de la población, pero en verdad las cosas venían de arriba para abajo [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro].*

Otra entrevistada, al hablar de la participación en los consejos, afirma: *“los consejos en que uno siempre es voto vencido [...] uno acaba sirviendo de legitimación de las políticas, y voto vencido directo y recto. Eso en todos, inclusive porque los presidentes de los consejos son siempre del gobierno”*. Y extiende sus críticas a las Conferencias de Salud y Seguridad Social:

Es una masacre, la Conferencia de Salud [...] fue a la fuerza y perdimos todas. [...] La Conferencia de Seguridad Social fue también un absurdo, la gente del gobierno queriendo que uno aprobase la propuesta tragándose la en seco. Yo ni discutí, porque en la de salud peleábamos, insultábamos, pero a la siguiente ya no fui, y en esa ahí, salí en el medio, me fui, estaba con dolor de pecho, cansada, ¿sabe? [...] Entonces desafortunadamente no existe democracia en esos consejos. [Sociedad civil (7) – Sé]

Esa valoración sobre las experiencias participativas en la gestión petista parece propiciar un descrédito no apenas en la participación como instrumento para la conquista de bienes y servicios públicos, sino también en el poder público – como instancia de encauzamiento de demandas legítimas – y en la propia posibilidad de la acción política. Es interesante percibir cómo las instancias de participación usadas como instancias de legitimación, sin que de hecho tengan poder, parecen producir lo contrario – la falta de confianza en los políticos, en la participación y, como límite, en la propia democracia – como vemos en los relatos siguientes:

No, las personas no participaron. Existe una falta de credibilidad en la cuestión del poder público, [...] no se cree mucho en la posibilidad de votar en una propuesta y, de ser aprobada, que esa propuesta sea cumplida. [...] ¿Por qué quien está en la calle no puede sentarse con un empresario para discutir? Me parece que esa era una demanda que teníamos para el PT y eso no aconteció. Quiéralo o no, el poder todavía es un fetiche muy fuerte. Entonces, creo que se podría desmitificar al poder [...] para que la población se sintiera potencialmente capaz de participar de las discusiones. [...] Hay una falta de confianza muy grande en el poder público [...] y me parece que viene un poco de esa prepotencia del poder, de la falta de palabra. [...] Nos pareció más un juego de marketing político, que la búsqueda efectiva de participación de las personas en el proceso de la ciudad. No sé si el crédito de la participación en el poder público aumentó. Pienso que no, ese es el panorama que nosotros tenemos de aquí. [Sociedad civil (1) – Sé]

Estamos viviendo un momento muy difícil porque las personas no creen más en ningún gobierno... [...] porque se esperaba un cambio estructural más profundo. [...] Nosotros tenemos una historia, para nosotros esa democracia no cayó del cielo, y continuamos

conviviendo con los mismos problemas. [...] El otro día hicimos una evaluación: todas nosotras nos empobrecimos, todas. Entonces, ¿para qué democracia? Si la democracia es sólo para hablar... Nosotros queremos democracia financiera. Entonces esa es una discusión que está presente, que me parece que no debe ser sólo en la Unión de Mujeres, debe de estar presente en muchos movimientos sociales. [Sociedad civil (7) – Sé]

En esa misma dirección parece ir el desahogo de una entrevistada, al afirmar que la Constitución ya no sirve como instrumento de lucha: [yo luché tanto para colocar allá aquel artículo quinto que dice así: *ña vivienda es un derecho del ciudadano*; dentro de la Constitución, creí que fuese a resolver, no resolvió nada [...]. Esa Constitución ya no sirve para nosotros tampoco. [Sociedad civil (8) – Sé]. [Claro que en todo ese caldo no podría faltar la desilusión con el PT:

Nosotros teníamos esperanza en un salvador. [...]. Sólo había dos salvadores: o es Cristo o es Lula. [...]. Las formas de gobierno en Brasil han pasado así... [...] todas las tendencias políticas, todos los partidos, todos ya probaron un poco del Dulce, desde la línea de los más moderados, hasta las personas que soñaban con la transformación. El comando ya pasó por todas. Ahora, [...] en la próxima elección voy a estar muy curioso, porque ahora yo quiero saber... o va a entrar la extrema derecha de nuevo que es, ¡de puta madre!, es superjodida para quien es pobre, para quien es negro...o, entonces, no sé qué más puede pasar. [Sociedad civil (5) – São Mateus]

En relación a los políticos, principalmente de aquí del Centro, sentimos una gran aversión hacia ellos porque todos son harina del mismo costal, y yo no soy del PSTU,³⁷ quiero que eso quede bien claro. Pero, desafortunadamente, eso es lo que pasa. Las luchas políticas que pasan aquí en la región son luchas políticas de gente de la calaña de Maluf,³⁸ es decir, no se cambió la cultura política del Estado, del País, inclusive los políticos del PT se comportan como los políticos de la vieja guardia. Entonces, nuestra relación con los políticos siempre es muy cuidadosa. [Sociedad civil (1) – Sé]

Esta es una novedad importante, que por cierto a partir de ahora será rebatida en la acción práctica de los movimientos. A fin de cuentas, el PT funcionaba como una importante polea de transmisión y, más que eso, parecía una forma de llegar al sistema

político, acercarse a él sin ser contaminado, ya que el propio PT parecía estar aislado en una urna que le impedía macularse con los juegos políticos, fisiológicos y anti-éticos que tradicionalmente marcaron la política brasileña. El hecho es: en la práctica, ¿cuáles son los reflejos de los movimientos en el contexto de las “ilusiones perdidas”? Cuando el PT parece ser “un partido más”, ¿cómo queda la relación con el sistema político, y cuáles son sus impactos en las estrategias de acción de los movimientos? Estas son cuestiones importantes que emergen del contexto de la crisis política actual, que por cierto exigirán nuevos esfuerzos de investigación.

La Constitución unida a la participación, con los gobiernos del PT en el plan municipal y federal y sus pifios resultados – principalmente en el área social – parecen componer el plan de las ilusiones perdidas. Ese parece ser un saldo importante de las izquierdas pos-90. El mismo entrevistado que dice “esta Constitución ya no nos sirve para nada” es el que también dice “este gobierno ya no nos sirve para nada”, ese OP ya no nos sirve para nada. Si pensamos bien, la izquierda en Brasil es una izquierda victoriosa. Basta mirar la Constitución aprobada, los consejos creados, el partido forjado y que conquistó el poder, las innumerables experiencias participativas que consiguió instituir a varios niveles. Lo duro parece ser percibir cómo esas conquistas no fueron capaces de alterar un patrón en el cual la democracia es residual, y las desigualdades permanentes e irreductibles. Ya no se puede decir más: cuando consigamos aprobar el Estatuto de la Tierra, cuando consigamos instituir los consejos, cuando consigamos tener un gobierno del PT, todo va a ser diferente. Es el fin de la inocencia.

Para esa evaluación de los movimientos pesó la práctica de gestión durante el gobierno Marta Suplicy que, de un lado, instituía políticas participativas, demostrando su compromiso con la bandera de democratización de la gestión pública; y de otro, mantenía una práctica política al viejo estilo del quita-de-acá-y-pon-allá, evidenciado en la repartición de cargos en los sub-ayuntamientos, tema muy presente en las entrevistas. Con respecto a eso, la militante del movimiento de salud se desahogó:

La política cambió mucho, la política no es más aquella, nos decepcionamos mucho con la política porque siempre fuimos contra repartición de sub-ayuntamiento, y ahora hay... una cosa descaradamente y con la que no estamos de acuerdo. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

En esa misma dirección, leemos en otras entrevistas:

El partido que administra la ciudad, el PT, no está escuchando a la población. [...]. Coloca a las personas que están interesadas en hacer el juego político. [...]. Eso para mí es horrible porque me suena muy [como en el] gobierno anterior, Maluf y Pitta... el sub-ayuntamiento de aquel concejal. [...]. La población no es escuchada, ella es repartida entre concejales. [Sociedad civil (3) – Sé]

La composición de un sub-ayuntamiento está formada por lo siguiente: un determinado concejal “X” tuvo más votos, entonces él tiene representaciones... [...] No fue ni al barrio donde fue más votado, ¿sabe? Pero de repente [dice]: quiero la cabeza de tal sub-ayuntamiento. [...] Ahí sobran dos, tres, para otro que muchas veces tiene buenas intenciones, pero allá adentro va a quedarse totalmente anestesiado, ¿por qué? Porque no va a tener mucho poder para actuar. Entonces, la disputa que viene de arriba impide los trabajos aquí abajo. [Sociedad civil (5) – São Mateus]

Una discusión partidaria. Quién va a venir, quién va a ser indicado, quién va a asumir la coordinación de este. ¡Ah! Hay que abrigar a aquél que es de aquel concejal. Ese es de otro concejal, entra en éste. Y fue así, una repartición, también viejo conocido nuestro. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

En general, la Cámara de Concejales y los partidos aliados aparecen como los responsables por la forma de hacer política basada en la repartición de cargos, presentándola como necesaria para mantener la gobernabilidad. Para algunos, en este proceso “gente sin escrúpulos” ganó espacio y los movimientos no fueron capaces de contraponerse, “dejamos que la cosa corriera, fuimos omisos” [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]. Se valoró también que, en este punto, ocurrió una especie de continuidad en relación a los gobiernos anteriores:

Fue lo que siempre se hace. [...] Hay sub-ayuntamientos por ahí que tienen a gente de Maluf, tienen a todos los partidos. [...] Ellos usaron la delegación que les di para elegir a quien ellos bien entendieron. [...] Es una repartición a partir de los concejales. [...] Hay asesor que estaba sólo dos meses, para rotar... la sensación que tengo es que enloquecieron completamente. [Sociedad civil (7) – Sé]

A partir de estas constataciones, dos cuestiones llaman la atención. ¿Hasta qué punto la repartición de cargos comprometió los canales de participación abiertos por el Ayuntamiento, contribuyendo a la retirada de esos canales? Pero, aunque no haya comprometido los canales de participación, ¿será que no comprometió la idea de que la participación necesariamente forma parte de un proyecto más amplio? En verdad, a lo que los movimientos asistieron, y lo retratan en sus análisis con cierta perplejidad, fue a un proyecto de participación que en el plano de los valores se vuelve hacia la democratización de la gestión, pero que, en la práctica, convive con su contrario, la “balcanización” de los intereses públicos, debido al predominio de la lógica partidaria volcada, predominantemente, hacia la disputa electoral.

Otro lado de la misma cuestión es la evaluación que hacen los entrevistados sobre las realizaciones sociales del gobierno. Como vemos en el ítem 2, según los entrevistados el gobierno de Marta Suplicy tuvo resultados muy positivos en el área social; pero son resultados que parecen separados de los canales de participación, resultados provenientes mucho más de su programa de gobierno, que de la presión de las organizaciones. Cuando algún resultado resultó proveniente de la presión de las organizaciones, podemos percibir que esta presión fue ejercida, sobre todo, fuera de los canales de participación y no por medio de ellos. Según los entrevistados, el gobierno de Marta ejerció una forma de participación que significaba básicamente aumentar el grado de “escucha” y garantizar la homologación de sus proyectos. De alguna forma, ese contexto generó cierta frustración con la política, con el PT y, a lo sumo, con la propia democracia, inclusive frente a los resultados sociales positivos.

Al no buscar una forma de relación entre la democracia participativa (provocada por los espacios existentes o creados por su gobierno) y la democracia representativa, el gobierno de Marta Suplicy creó una especie de institucionalidad paralela, que efectivamente no impactó al sistema político, apenas convivió con él. A diferencia de otros gobiernos, como la experiencia del OP en Rio Grande do Sul, por ejemplo, en que el OP ayudó a tensionar las prácticas clientelistas,³⁹ aquí una lógica convivió con otra, generando, al parecer, un debilitamiento de las prácticas participativas como forma de hacer política (y de construir gobernabilidad) de otra manera.

Parece que esos canales estaban disociados de proyectos de cambio, de proyectos de sociedad, de profundización de la democracia, de algo que les diese sentido más allá de sí mismos. Es innegable que eso afectó aún más el nivel de confianza en el sistema polí-

tico, ya tan debilitado. Esto parece importante de ser resaltado para contrabalancear el argumento de los defensores de la *good governance* (a-crítica, gerencial, liberal) y de otros que miran por arriba las expresiones del asociativismo, afirmando que siempre la participación refuerza el asociativismo, el capital social, etc. Las entrevistas sugieren que es importante calificar la participación, para que de hecho sea posible comprender sus efectos sobre el patrón asociativo, sobre el sistema político y, principalmente, sobre la calidad de la democracia. Viene al caso preguntarnos si la apertura de los canales de participación impacta al sistema político, a la sociedad, y a los representantes que participan y a los que no participan. Todavía no tenemos evidencias concretas para responder a esto, pero lo que deducimos de las entrevistas es que la participación de “fachada” causó estragos en algunas de esas dimensiones.

Por otro lado, sabemos que la ex alcaldesa Marta Suplicy fue electa por un programa de gobierno, que fue legitimado por ese proceso. El diálogo entre gobierno y sociedad debe partir de ese reconocimiento – que impone desafíos al proceso participativo – como recuerda el entonces Secretario de los Sub-ayuntamientos:

Existe un programa de gobierno, por lo menos en la última elección eso quedó más claro, un programa de gobierno debatido con toda la población, que fue aprobado y tiene que ser cumplido. Sus líneas maestras fueron aprobadas en las urnas, eso tiene que ser cumplido. Me parece que ese es un límite de la participación social, ella no puede invertir las demandas aprobadas en las urnas. Ahora, esas líneas generales de los programas de gobierno y todo lo demás, para su cumplimiento, uno tiene un conjunto de acciones, vamos a llamarlo así, que pueden ser totalmente sometidas a discusión. El formato, la intensidad, la cantidad de recursos... creo que todo es objeto de discusión. La propia exigencia, el seguimiento, la participación en el planeamiento, para que uno consiga cumplir las cosas que fueron definidas en el programa de gobierno, creo que eso cabe a la participación. [...] La participación social tiene cómo definir la intensidad de esos programas. [Ejecutivo municipal 1]

Esta afirmación remite a la relación entre democracia participativa y democracia representativa, y pone en debate dos cuestiones. La primera se refiere a la relación entre programa de gobierno y participación. Pocos gobiernos tienen un programa de gobierno definido cuando llegan al poder. El PT ha sido uno de los pocos partidos que lo ha

hecho. Por otro lado, durante su mandato cualquier gobierno, incluyendo al PT, sufre influencias que alteran su programa de gobierno. ¿Hasta qué punto la participación altera el programa de gobierno? ¿U otras influencias lo alteran más?

Y la segunda cuestión se refiere a la naturaleza de los conflictos que es posible y deseable traer para dentro de los procesos participativos. ¿Qué decisiones pueden o deben ser sometidas a procesos ampliados de participación? Pregunta que remite a las diferentes expectativas en relación a la participación, decisiones, y que también nos lleva a considerar la complejidad del proceso de producción de las políticas públicas. Como demuestra Marques (2000), el proceso de producción de las políticas públicas involucra a un conjunto amplio y diversificado de agentes, formales e informales, puestos en diferentes espacios de participación, movidos por temporalidades dinámicas distintas, y capaces de movilizar recursos también variados. La institucionalización de canales de participación no reduce, sino que aumenta la complejidad inherente a ese proceso, no sólo por permitir la inserción de nuevos representantes y valorizar nuevos intereses, sino también por la tentativa de imprimir una nueva lógica a las relaciones entre los representantes de esa red, por la afirmación de los principios de que resultan sus fuentes de legitimidad, cualesquiera que éstas sean, participación, transparencia, publicidad y control social. Es decir, en ese diversificado y complejo campo, los canales institucionalizados de participación – como OPs, consejos, forums, etc. – son uno entre los varios agentes, y la fuerza de su participación depende de su capacidad de localización estratégica dentro de esa red, derivada de la clara determinación de su identidad y recursos frente a los demás representantes (TATAGIBA, 2004).

MOVIMIENTOS SOCIALES Y SISTEMA POLÍTICO: VOLVIENDO A DISCUTIR LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA

El conjunto de las entrevistas nos revela la intensa articulación que los movimientos sociales establecen, dentro y fuera de los canales institucionales de participación, con diversos representantes del sistema político. Las relaciones con concejales, líderes partidarios, técnicos del gobierno, vice-alcaldes y políticos de una forma general, ocuparon papel de destaque en las narrativas de los movimientos. Como era de esperarse, junto con ese reconocimiento reaparece en la agenda el tema de la autonomía de los movimientos. Como sabemos, en los años 70 y 80, la cuestión de la autonomía o del discurso “contra el

Estado” se presentaba para los movimientos sociales urbanos como norte articulador y principio importante de diferenciación en relación a las tradicionales relaciones clientelistas (GECD, 1998, p. 22). Y hoy, delante de un nuevo contexto social y político, y de nuevos patrones de relaciones entre el Estado y sociedad, ¿qué significa hablar de autonomía de los movimientos sociales en relación al sistema político?

¿Será que las estrategias contemporáneas de participación de los movimientos, dirigidas a influir en el proceso de decisión, implantación y ejecución de las políticas públicas no imponen redefiniciones o tensiones a los significados tradicionales asociados a la noción de autonomía? O sea, ¿es posible hablar de autonomía de los movimientos en relación al gobierno, a los partidos y a los políticos profesionales en un contexto de lucha en el cual lo que está en juego es la posibilidad de influir – en la relación de interacción y conflicto con otros representantes políticos relevantes – en la distribución, la aplicación y el destino de recursos escasos? ¿Es posible – necesario y/o deseable – llevar a cabo esa lucha sin establecer relaciones de compromiso con la elite política presente en los partidos, en el parlamento o en el gobierno?

La autonomía es un valor y, como tal, informa los límites que deben ser observados en la relación entre movimientos y sistema político, los cuales, cuando no son considerados, pueden convertirse en instrumentalización, cooptación, etc. En ese sentido, la autonomía no significa ausencia de relación, forma como en general acostumbra ser abordada, sino que nos informa acerca de la calidad de esa relación, la forma como los representantes se colocan en ella. Hablar sobre la autonomía de los movimientos, por tanto, significa preguntar sobre la naturaleza de los vínculos que los movimientos son capaces de establecer con los demás representantes del sistema político; significa preguntar hasta qué punto ellos son capaces, en esa relación, de escoger sus interlocutores en función de sus agendas, de defender sus intereses, de definir los objetivos de la interacción, y hasta qué punto ellos pautan o son pautados por otras fuerzas políticas. La autonomía puede existir en un contexto en el cual los movimientos mantengan vínculos constantes y permanentes con otros representantes como partidos, sindicatos, gobierno, concejales, diputados; al mismo tiempo, esos vínculos y contactos se mostraron fundamentales en varios momentos. No hay, *a priori*, ningún problema en el hecho de que los movimientos se aliaran a los gobiernos, partidos o concejales para encaminar su lucha, sus demandas. Además, los movimientos siempre hicieron eso. El problema está en la sensación de que esas relaciones sirven mucho más al Estado, a los partidos y al gobierno, que a los propios movimientos.

Como sabemos, las relaciones entre gobierno y sociedad están marcadas por una enorme asimetría de recursos – organizacionales, informacionales, financieros, educacionales, entre otros – que limita, mucho, las posibilidades del ejercicio de la autonomía. En una sociedad donde las carencias urbanas son agravadas por el desempleo y por la violencia, donde las posibilidades de asociarse son cada vez más restrictas, los representantes sociales entran en el juego político en condiciones marcadamente subalternas. En ese contexto, encuentran un terreno muy propicio para su desarrollo y la actualización de los hábitos no democráticos de nuestra cultura política, como el clientelismo, la cooptación, el intercambio de favores, etc. Estamos aquí en el terreno de las “continuidades” de una construcción democrática permeada de avances y retrocesos, en un país fuertemente marcado por la jerarquización de las relaciones sociales. En ese sentido, podemos hablar de un patrón cultural no institucionalizado, pero profundamente eficaz, que tiende a condicionar la práctica política a los marcos de las relaciones clientelistas y paternalistas.⁴⁰ Una realidad que compartimos con los demás países latinoamericanos, en los cuales los principios liberales de imparcialidad, impersonalidad, universalidad, como parámetros de sociabilidad política, se combinaron históricamente y de forma contradictoria “con otros principios destinados a garantizar la exclusión social y política, e inclusive a controlar la definición de lo que cuenta como político en sociedades altamente jerarquizadas e injustas” (ALVAREZ, DAGNINO y ESCOBAR, 2000, p. 27). En nuestro continente, la disyunción entre democracia e igualdad trae desafíos muy claros al debate sobre la autonomía y sobre las potencialidades de emancipación de los procesos participativos.

Al lado de esos constreñimientos estructurales, nos gustaría traer al debate elementos que forman parte del contexto político específico de la ciudad de São Paulo, en el momento de la realización de la pesquisa. En ese sentido, destacamos: i) los impactos de la descentralización, con la creación de los sub-ayuntamientos; y ii) la dinámica de las disputas electorales en el territorio, con destaque para la participación del Partido de los Trabajadores al frente del Ejecutivo municipal.

A pesar de que el proceso de descentralización y creación de los sub-ayuntamientos aún es incipiente (y varios entrevistados señalan ese hecho), es importante destacar que el mismo es extremadamente valorizado por los entrevistados. Algunos llegan a decir que de hecho, este proceso permite la distribución de poderes, la presencia efectiva del poder público, el poder de decisión local y la posibilidad de diálogo con los movimientos. Es posible decir que el apoyo al proceso de descentralización en los sub-ayuntamientos

fue unánime. Aunque hubiese innumerables críticas a la forma de conducción del proceso, como vimos, ningún entrevistado afirmó que la descentralización sería un equívoco:

Avanzó mucho porque esos poderes que él [el sub-ayuntamiento] comenzó a tener, él también comenzó a distribuir esos poderes. [Sociedad civil (10) – Sé]

Facilitó porque de alguna forma el pobre está más cerca del poder público. [Ejecutivo local (01) – Sé]

Fue muy bueno porque cuando la administración [regional] se convirtió en sub-ayuntamiento acató más la opinión de la comunidad. La comunidad participa más, en todos los sentidos [...] ellos buscan mucho a los líderes para saber cuál es la necesidad. [Sociedad civil (3) – São Mateus]

Para los habitantes de las regiones más distantes del Centro, la descentralización también significó una mayor posibilidad de acceso al poder público, que antes sólo ocurría si las personas fueran para la región central de la ciudad.

Usted va a tener el poder más cerca de usted. Usted va a tener los proyectos más cerca de usted, usted va a tener la facilidad de conversar más con el poder local que usted yendo hasta [la calle] Pedro de Toledo, yendo hasta el Centro de la ciudad. [Sociedad civil (11) – São Mateus]

Tenemos más acceso, más conocimiento con personas [...] pasa a conocer más a las personas, que aquellos que están allá en el Centrón. [Sociedad civil (4) – Capela do Socorro]

Mas si la creación de los sub-ayuntamientos representó un avance en la democratización del poder local, en la medida en que aproximó el ciudadano al Estado, por otro lado, y perversamente, en ciertas regiones de la ciudad esa mayor proximidad parece haber favorecido el fortalecimiento de los vínculos de naturaleza personal entre gobierno y comunidades. Ese problema se hizo muy evidente en las entrevistas realizadas en el Sub-ayuntamiento de São Mateus.

Como vimos en las discusiones anteriores, São Mateus es una región que se distingue por el carácter más autónomo de su asociativismo, por la calidad de sus líderes y por el papel que la lucha política desempeña en la historia del barrio. En São Mateus, la experiencia del sub-ayuntamiento fue muy bien evaluada por los líderes de los movimientos constatados, con el argumento de que, con el sub-ayuntamiento, aumentó la “participación” de la población. No obstante, cuando vamos a comprender más a fondo el argumento, para el encaminamiento de las demandas encontramos fuertes referencias a la relación personal establecida con el vice-alcalde. Aquí un punto importante a destacar es que esas eran demandas colectivas, o sea, eran respecto a pavimentación, iluminación de las calles, autorización para la realización de eventos, reparación de carreteras, etc. No se trataba de encuentros para pedidos de naturaleza personal, como empleos, capacidades en guarderías, típicos de las relaciones clientelistas más tradicionales. Eran demandas públicas encaminadas a partir de encuentros privados, o sea, por fuera de los canales participativos, en los cuales esos mismos movimientos actuaban, como las plenarios del OP, los forums realizados en el ámbito del sub-ayuntamiento, etc. En el caso de São Mateus, esa relación personal era facilitada por el hecho de que el ex-vice-alcalde era un ex-padre actuante en la región, ya conocido por los movimientos. Vamos a algunos de los registros de entrevistas de la Sociedad civil que más llamaron nuestra atención:

Nosotros sabíamos [que el vice-alcalde] era de los nuestros y él no pudo hacer mucho de lo que defendía [...] él estaba con los brazos atados por causa de la falta de fondos [...] él se dedicaba [a] tiempo integral, agendaba sus días sólo para recibir a la población, y atendía con buena voluntad. [Sociedad civil (01) – São Mateus]

Es más fácil ver al vice-alcalde aquí, que ver al alcalde allá [...] es más fácil ver al coordinador de Salud de aquí, que al secretario de Salud de allá [...]. El Ayuntamiento de São Paulo estaba dentro de São Mateus [...]. Los miércoles, el [vice-alcalde] atendía a la población [...] a cada media hora iba atendiendo a los grupos de personas. Entonces era agenda durante todo el día. [...] A veces la persona iba sola también. Pero la mayoría iba siempre en grupo, 10, 12, 5, 6, 4, dependiendo del problema, la persona agendaba e iba para allá con su grupo. [Sociedad civil (6) – São Mateus]

Siempre que lo buscamos [al vice-alcalde] nos atendió [...]. Generalmente lo que pedíamos era infraestructura para hacer un evento [...]. Entonces, inclusive cuando marcábamos con él alguna entrevista, él ya sabía que íbamos a pedir algo. Y siempre nos atendió... en la medida de lo posible, porque no siempre tenía condiciones de atender. Pero, en la medida de lo posible, él nos atendió y nos ayudó. [Sociedad civil (7) – São Mateus]

Éramos oídos, me parece. Creo que teníamos apertura para llegar allá y decirle un montón de cosas al vice-alcalde. ¡Ah! Haz eso, aquello, y así, asado [...]. Él recibía a todo el mundo, conversaba con todo el mundo. Todo el mundo iba allá con una reivindicación. ¡Oh! En nuestro caso... –”yo no tengo dinero, no tengo nada”. “No quiero su dinero, sólo quiero que venga conmigo, que me ayude”. Y él lo hacía. Entonces, la apertura que ese vice-alcalde dio fue fantástica. Sólo no participó quien realmente usa las entidades, las comunidades para otros fines. Pero quien tenía problemas de políticas públicas conseguía el canal para encaminar [...]. Nosotros llegábamos allá y teníamos las puertas del gabinete abiertas [...]. La condición de participación fue fantástica. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

El vice-alcalde entrevistado también señala esta mayor proximidad:

La población ve, conoce a las personas, sabe lo que fue decidido, la persona participa, si uno no respeta el plan de trabajo que está publicado ahí, la gente te llama o en la próxima plenaria crítica, se pone brava. Y no sólo por eso, pero con todas esas reuniones durante los cuatro años, de presupuesto, de consejo, de plenaria distrital, ¿qué fue lo que pasó? Creo que se creó una relación de compromiso de la administración con muchos líderes y [ellos] se sintieron valorizados, se sintieron con facilidad de llegar, hablar, buscar al vice-alcalde, buscar al asesor, buscar al coordinador, tener esa facilidad de poder expresarse, criticar, cuestionar o aprobar, cosa que cuando todo estaba reducido a la secretaria ni se pensaba en un ambiente como ése. Hoy todos los líderes me conocen, yo conozco a muchos líderes. Entonces, y todos tienen una facilidad de acceso, dicen mire [vice-alcalde], allá se hizo esto, la gente hizo aquello, o haría falta hacer esto otro, usted había dicho eso, pero ustedes no lo hicieron, hicieron otra cosa'. El control social es mucho más fácil, aunque sea de manera informal. Yo no estoy muy a favor de formalizar las cosas, aunque

se necesita una cierta formalización. Creo que cuando se respetó, se consiguió por el respeto, por la forma parece que está resuelto, la cosa es mucho más dinámica, mucho más. Entonces, las cosas no fueron muy formalizadas, pero la participación de la gente creo que creció bastante. [Ejecutivo local (3) – São Mateus]

¿Qué significa esto? ¿Cuál es la importancia que los movimientos sociales atribuyen a esa relación personal con los representantes del Estado, y de qué forma ese reconocimiento estatal influencia o altera su disposición a participar? ¿En qué medida estaría en juego una redefinición de la dinámica clientelista, en que los espacios de participación pasan a integrar – en lugar de confrontar – la lógica de las relaciones privadas? ¿Cómo comprender esos registros yendo más allá de la afirmación de la lógica de los dos “Brasis”, de nuestra modernización incompleta, de nuestra histórica incapacidad de separar “adecuadamente” lo público de lo privado? ¿De hecho, cómo tomar en consideración esa cuestión de las relaciones personales, en nuestros análisis sobre el significado y la importancia de la participación, que tiene como promesa la universalización de los procedimientos?

En el caso de São Mateus esas cuestiones resultan aún más interesantes frente al histórico de movilización y participación de la población. Ante ese pasado – que se renueva en la construcción de la presente narrativa, como vimos – era de esperarse que el discurso de los representantes movilizara de forma mucho más central la matriz de los derechos, de la ciudadanía, cuando en verdad lo que vemos destacado en las declaraciones es la referencia a los “pedidos”, a la posibilidad de interlocución privilegiada con el Estado. Privilegiada, porque sabemos que hay filtros – de diferentes naturalezas – que facultan a algunos las condiciones de pertenencia y reconocimiento y a otros no, como sugieren dos entrevistados:

El Sub-ayuntamiento de São Mateus apoya sólo a quien vota en su candidato. Ese fue el lema en estos cuatro años de gestión [en el sub-ayuntamiento]. [...] Quien tuviera una opinión diferente no conseguía nada. [Sociedad civil (10) – São Mateus]

Conmigo nunca tuve problema con él, porque creo que hay que poner la educación en primer lugar. [...] Pero sé de personas, de líderes de barrios que tuvieron varios encontronazos con él. A veces él trataba bien, a veces trataba mal. A veces ni nos miraba a la cara [...]

nosotros tuvimos una callecita que corta aquí, que era un arroyo abierto. Entonces varias veces hicimos cartas de reclamación, hicimos una reunión con la comunidad para pedir que vinieran tuberías, para poder canalizar [...] era un alcantarillado a cielo abierto. Él decía: no, no hay, hay que esperar. A veces había y él los mandaba para otro lugar. Y el local que necesitaba, él lo dejaba para otra ocasión, cuando sobrase. Entonces. Si dijera... había privilegio. Siempre hay uno que es más simpático, que te agrada más, pero es por la cara linda, ¿entendió? [Sociedad civil (3) – São Mateus]

Como vemos en esas declaraciones, las posibilidades de acceso al sub-ayuntamiento parecían variar en función del grupo político al cual el individuo estaba vinculado. Al final, en los registros de las relaciones personales, como sabemos, el lema es “a los amigos todo; a los enemigos la ley”. En ese sentido, podemos suponer que la localización de los individuos en redes de apoyo político puede tener impactos en su mayor o menor disposición para participar de los canales institucionales, al final, si en el comando del sub-ayuntamiento está un compañero, que es sensible a mis demandas, ¿por qué participar de procesos difíciles, desgastantes y de resultados inciertos, como por ejemplo, el Presupuesto Participativo? ¿Por qué no ir directamente a la “fuente”?

En efecto, es posible imaginar que si para el gobierno la participación es una estrategia periférica, residual, para los movimientos, de cierta forma, también lo es. Ante los recursos políticos disponibles, de la mayor o menor apertura y permeabilidad del Estado a las demandas sociales, de la inserción o no en redes de apoyo político, del poder de los espacios participativos, etc., la participación institucional puede o no asumir centralidad en los mecanismos de encauzamiento de demandas al Estado. En ocasiones, esa estrategia puede estar presente, pero en una condición subordinada a un conjunto de otras que puede involucrar, por ejemplo, el contacto directo con líderes políticos. Al final, si hay representantes localizados en posiciones estratégicas dentro del sistema político que son “sensibles” a las demandas de los movimientos, si las condiciones de acceso a esos representantes son relativamente fáciles, ¿por qué no ir directamente a ellos y “pedir un empujoncito”? Principalmente en el caso en que los canales participativos se muestran muchas veces como espacios destituidos de poder, mientras que los otros canales, como los abiertos por las relaciones clientelistas continúan fuertes y económicamente viables, ¿por qué no movilizar las redes de apoyo personal para disputar recursos también en esos espacios?

La cuestión es: ¿cuáles son los valores y los principios que orientan esas decisiones? ¿Cuáles son los condicionantes culturales, políticas y sociales que constriñen esas “opciones”, que no pueden ser resumidas, como sabemos, a meras opciones estratégicas? Todavía no tenemos condiciones para responder a esas preguntas. La única cosa que la pesquisa nos mostró, y que desafía nuestra comprensión, es que para los movimientos sociales estudiados, la participación es uno de los mecanismos de relación con el sistema político, una de las estrategias de remisión de demandas, muchas veces combinadas con otras, cuyos fundamentos están en los vínculos de reconocimiento personal y/o afectivo, o basadas en intercambios más instrumentales, como los establecidos principalmente con los concejales de la región. Usar las relaciones personales no significa que los movimientos sean inmorales o conniventes con la ilegalidad, como afirmó Soares (2005) al abordar el tema sobre los significados de la legalidad en Brasil. Como diría este autor, sí existen actos que tienen significados específicos y atienden a códigos morales también específicos (que no estamos obligados a aceptar y respetar, sólo porque cuentan con el apoyo de una franja considerable de la población). Lo que necesita ser mejor explorado es cómo esta forma de resolver los problemas no tiene lugar apenas fuera del aparato estatal (en la comunidad), y sí como forma de acceder al aparato estatal, conviviendo lado a lado con espacios participativos, que entre sus principales funciones tienen la de ampliar la democracia.

Resulta interesante notar cómo en la relación con el Ejecutivo local esas relaciones no fueron vistas por los movimientos como algo negativo; al contrario, fueron valorizadas e, inclusive, equiparadas a la “participación” en el OP. Los movimientos – por lo menos hasta donde fue posible percibir en las entrevistas – no identificaron en esa relación constreñimientos a su autonomía; diferente de lo que notamos, la cuestión era el tipo de relación establecida con los concejales, una relación que en algunas regiones también parece haber sufrido el impacto del sub-ayuntamiento. La repartición de los sub-ayuntamientos entre los concejales parece haber fortalecido la idea de que los concejales usan a los movimientos en una vía de sentido único. En el caso de la relación con el vice-alcalde, los recursos mayores del Ejecutivo, en lo que se refiere a las posibilidades de encaminamiento de pequeñas obras y servicios, parecer tornar esa relación de intercambio más provechosa para los movimientos; mientras que en la relación con los concejales los movimientos parecen no situarse como sujetos de la relación que buscan el contacto, la mediación, sino como instrumentos utilizados para la realización de intereses ajenos. Veamos cómo este tema aparece en los sub-ayuntamientos.

Interrogados sobre si la creación del Sub-ayuntamiento de Sé habría alterado la relación entre concejales y movimientos sociales, la mayoría de los entrevistados afirmó que el poder de los concejales en el Centro está más diluido, ya que sus bases electorales se encuentran en las periferias y que, por tanto, con el sub-ayuntamiento no habrían notado cambios. En ese sentido, un vecino del centro, militante hace 17 años, afirma:

En mi opinión, el centro tiene una diferencia en relación a otras regiones de la ciudad, también en ese aspecto. [...] En otras regiones el delegado del barrio, el político del barrio tiene mucho más poder, influencia, principalmente en relación al poder público, con las políticas públicas que aquí en el Centro. [...] Esa cosa del padrino, del coronel, del papazote de la región, que muchas veces es un tío que ni siquiera distribuye la canasta básica, aquella cosa que no funciona todavía en varias regiones de la ciudad, aquí en el Centro está un poco más diluida. [...] Como hay mucha más gente, mucha más circulación, me parece que eso está un poco más diluido. [Sociedad civil (2) – Sé]

Aun así, en las entrevistas aparecen claramente las posibilidades de manipulación, instrumentalización de los movimientos y cooptación de sus líderes, especialmente de aquellos que reciben dinero para hacer el trabajo de militancia:

[En] todo movimiento existe un interés político por detrás, evidentemente, alguien paga, alguien mantiene, alguien financia. [...] Existe mucha corrupción en ese medio [...] yo lo veo por los movimientos en que participo. Las personas tienen muchas ocupaciones y quien acaba participando es quien hace de la participación la cosa profesional, es la profesionalización de los movimientos [...]. Hay movimientos por ahí que acaban vendiéndose para buscar a alguien que los mantenga. [Sociedad civil (5) – Sé]

En São Mateus existe una comprensión de que la disputa político-partidaria está fuertemente presente en el día a día de las comunidades, impactando la relación de los movimientos con los concejales de la región, y en la efectividad de los espacios participativos. En varias declaraciones, nos quedamos con la impresión de que el clientelismo está más activo que nunca:

La palabra final quedó en manos de los parlamentares y de los grupos políticos. Ellos se distribuyeron las coordinaciones para equilibrar el peso político de cada uno y la palabra final fue de los parlamentares que tenían, que tienen, que son la referencia, yo diría inclusive que hasta tienen el mando en aquel sub-ayuntamiento. [Sociedad civil (4) – São Mateus]

El sub-ayuntamiento está en manos de dos concejales... sólo [si] hace lo que los dos concejales quieren, no es la lucha del pueblo, no es aquello que el pueblo quiere. Cuando el pueblo pide una mejoría en su barrio, [...] ¿qué sucede? Los dos concejales [...] van, se reúnen con el pueblo... si el pueblo es de los suyos, actúan, si no, no hacen nada. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

En palabras del entrevistado, es como si “*las subastas de sub-ayuntamientos por el Ejecutivo municipal*” [Sociedad civil (4) – São Mateus] hubieran contribuido a una relación más clientelista de los movimientos con los parlamentarios. Si ellos detentan el poder en los sub-ayuntamientos, los movimientos no pueden prescindir del contacto con ellos.

Existe una visión de que el sub-ayuntamiento está en manos de los concejales y que ellos también consiguen instrumentalizar los espacios participativos. Por otro lado, diferente de la Sé, algunos entrevistados entienden que el Sub-ayuntamiento de São Mateus trajo cambios en la relación de los movimientos con los concejales, porque con los sub-ayuntamientos los movimientos ya no necesitan de alguien que les abra la puerta en el Ayuntamiento, ya que tienen acceso fácil porque conocen al vice-alcalde y a los coordinadores. Con el sub-ayuntamiento, los concejales habrían perdido una parte importante de su función en la región, como sugiere el entrevistado:

Antes el parlamentario, él juntaba al pueblo para ir allá, para buscar, pero como está más cerca, el pueblo ya tiene sus propias piernas, ya puede correr y [...] llegar allá. Entonces, no hace falta tanto parlamentario en ese sentido. Por ahí es donde de verdad se forman los corrales. La gente va para allá, pero sólo es atendido el que el parlamentario lleva. Pero cuando está cerca [...] el pueblo conoce quién está allá, él no necesita de parlamentario porque él ya sabe. [...] Uno llega al vice-alcalde y dice: yo te conozco, yo te conozco de cerca. [Sociedad civil (6) – São Mateus]

Hubo también quien recordase que el sub-ayuntamiento altera la relación porque es posible fiscalizar más de cerca e impedir el uso político-partidario de los recursos públicos por parte de los delegados locales:

Porque allí va a estar el sub-ayuntamiento [...] y va a estar exactamente el consejo fiscalizando para dónde van los fondos [...] Existe una relación de servicio [...] que queda fijada allá, entonces la gente siempre está fiscalizando, ve si las máquinas están de hecho en aquella calle. [...] Si no fue desviado para otro, para hacer otra demanda con interés en el voto. [...] Hasta en eso él [el sub-ayuntamiento] contribuye, porque cierra un poco el espacio para que el concejal, el diputado que indicó el cargo de confianza allá pueda hacer esa tramoya ahí de manipular y decir: mira, ve allá, coge las máquinas y ve para aquel barrio, que fue allá que la población lo pidió, y entonces ve allá y hazlo en mi nombre. Con la participación popular en el sub-ayuntamiento y con esa descentralización no hay cómo tener participación de concejal y diputado en demanda de servicio. [Sociedad civil (11) – São Mateus]

En la Región de la Capela, la descripción de la compra de votos y de la influencia de los políticos está muy presente, señalando sus influencias hasta en la definición de cuáles identidades harán convenios con el Ayuntamiento:

Muchos políticos, la mayoría de aquellos que viven allá, ellos dominan mucho, pero en la compra de votos, utilizando a algunos líderes, pagando trescientos, quinientos reales para que pueda tener voto y no un proceso de participación. Entonces, cuando ellos procuran es así: ¿qué es lo que me puedes ofrecer? ¡Ah! Yo te doy “X”...casa, para que pintes tu nombre, a cambio de eso, entonces, yo voy a [conseguir] aquel convenio para aquella entidad. Es de esa forma. [...] Y la población no quiere más eso, porque eso está muy relacionado. No es ese el objetivo de la población. Y todavía ellos tienen ese vicio, esa cosa anticuada. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

Vale la pena recordar que no oímos lo que los delegados tienen que decir sobre esta relación con los movimientos. No sabemos cómo ellos se sienten y cómo reaccionarían a las críticas que les hacen. Ni siquiera sabemos si, de hecho, los movimientos tendrían interés en establecer relaciones con los concejales sobre otras bases. La falta de credibili-

dad en las instituciones representativas parece haber limitado el avance del debate sobre la democratización de la esfera legislativa que, sin dudas, pasa por la democratización de la relación entre los delegados y los líderes sociales en el espacio local. No nos parece posible avanzar en la dinámica participativa sin que esas relaciones sean adecuadamente comprendidas, lo que de hecho significa investigar a fondo en qué medida los representantes involucrados estarían interesados en una democratización de esas relaciones – cómo evalúan sus pérdidas y ganancias en ese proceso – y sobre qué bases se podrían construir esas relaciones, en un contexto local marcado por el recrudecimiento de las disputas electorales, donde al parecer es imposible deshacerse de los intercambios más inmediatos, para construir o consolidar mayorías electorales.

Para terminar esta discusión, remitimos a una entrevista que, por las señales contradictorias que emite, ejemplifica bien el camino tortuoso que muchas veces sigue la discusión de la autonomía. Al mismo tiempo en que el entrevistado afirma que movimiento popular no puede mezclarse con movimiento político, “para no quedar preso”, él dice que el delegado que viene a pedir voto de la población tiene que dar algo a cambio a la comunidad, y que los movimientos tienen que saber exigir eso. Al mismo tiempo en que afirma que el movimiento no puede involucrarse con los partidos, le parece normal movilizar las redes más personales para “tener las mejorías para las comunidades”. En ese sentido, al referirse a la importancia del sub-ayuntamiento, dice que lo más relevante es que el mismo permitiría – en caso de que la comunidad pudiese elegir al vice-alcalde – el conocimiento personal del sujeto, y continúa:

Porque yo sabría quién era el vice-alcalde, y si no yo consiguiese hablar con él en el sub-ayuntamiento, yo sabría dónde él vivía, iría a conversar con él en su casa, o entonces, mandaba a mi mujer a conversar con su mujer, a mis hijos con su hija. Es decir, tendría un contacto que hoy casi no existe. [Sociedad civil (4) – Sé]

Esa valorización de las relaciones personales como forma de encauzamiento de demandas anda junto con, y tiene como contrapunto, el rechazo a los lazos partidarios y al compromiso con los gobiernos:

Yo siempre tuve en mi cabeza que movimiento popular no se mezcla con movimiento político. Esa es una concepción mía, porque no quiero estar atado a nadie. [...] ¿Por

qué? Porque si hoy uno pelea con el gobierno y uno tiene una oposición que ayuda, cuando esa oposición, en una democracia esa oposición puede llevar diez, quince, veinte años ella va a ser gobierno algún día. ¿Y cómo es que uno va a pelear con un colaborador? Entonces [...] uno puede perder el norte, quedarse sin saber qué hacer si se alía al gobierno, pero uno no puede, si se es un movimiento popular, nunca puede estar con el gobierno, siempre hay que estar con la población. [...] Puedo citarte ejemplos que vienen ocurriendo en este momento por un gobierno que es de participación popular [...] y los movimientos que no saben cómo actuar como consecuencia de eso. Unos llegan a los extremos, como el MST, de invadir 170 haciendas en un mes para probar que no estaba atado al gobierno, y otros no reaccionan, no hacen nada, porque todavía no percibieron que no se puede estar atado al gobierno [...]. Entonces, uno tiene que saber que el gobierno es gobierno, él está allá, cualquiera que sea el nombre que esté gobernando, es el gobierno. [Sociedad civil (4) – Sé]

Pero, en la práctica, mantener esas fronteras no fue fácil para los movimientos sociales, ni para los militantes que asumieron posición en la burocracia estatal o en la estructura partidaria. Al contrario, la presencia de un gobierno del PT al frente del Ejecutivo municipal, en un contexto marcado por el recrudecimiento de las disputas electorales, es un dato de la coyuntura que trajo nuevos desafíos al establecimiento de una relación autónoma de los movimientos con el Estado y el partido. Ese es el tema que vamos a abordar ahora.

La ciudad de São Paulo representa 6% del electorado del país y 30% del electorado del Estado de São Paulo. No sólo por la grandiosidad de esos números, que la transforman en uno de los mayores colegios electorales del Brasil, sino por su peso político y económico, con uno de los mayores presupuestos públicos del país (en términos brutos), las disputas electorales en São Paulo suelen ser vistas como espejos que reflejan, y al mismo tiempo impactan, la dinámica del juego político que se desarrolla en la esfera federal. No es por gusto que las dos últimas elecciones municipales fueron, en gran medida, federalizadas. Se trata de un territorio donde las disputas partidarias son fuertemente ideologizadas, inicialmente con destaque para el conflicto entre malufismo y petismo, que hoy parece haberse desplazado hacia la contraposición PT x PSDB.

Esa peculiaridad de la capital parece mantener los territorios locales en constante clima de elección, con los políticos cotidianamente tratando de crear, ampliar o recon-

quistar mayorías electorales. Los cambios en las estrategias del PSDB, que hasta hace poco tiempo no se constituía como partido de masa, pero que hoy busca ampliar sus bases sociales, como estrategia para consolidar su liderazgo político en la capital, trae un condimento adicional a esa mezcla. El resultado es la subordinación de la estrategia de acción de los representantes sociales y políticos a las necesidades y ritmos propios de la pelea electoral. Eso parece ser una condición importante de las relaciones entre los movimientos sociales y el sistema político, con implicaciones muy delicadas en lo que respecta a la cuestión de la autonomía.

En las entrevistas, una faceta de ese escenario quedó manifestada en la identificación de los impactos de la alternancia del poder, algo fundamental en la democracia, sobre las estrategias de acción de los movimientos. Las entrevistas llaman la atención hacia el hecho de que muchas veces, cuando no se plantean el desafío de cuestionar su papel, identidad y estrategia en la relación con el otro, los movimientos sociales pueden acabar presos a la dinámica, temporalidad y ritmos propios a las disputas electorales:

Es un negocio viejo, pero todavía pasa hoy y de aquí a dos años va a pasar de nuevo. [...] Las elecciones están ahí de nuevo y nosotros... que la política, ella es un ciempiés, enrosca cantidad, tiene varias patas, pero enrosca porque la persona que está hoy en el gobierno ya está pleiteando cómo es que va a ser la situación de aquí a dos años, ¿sabe? [...] Yo creo que nosotros, como participantes de la comunidad, tendríamos que estar más atentos con eso... [Sociedad civil (1) – Capela do Socorro]

En ese contexto, el riesgo es el del “eterno recommienzo”. Entre las entrevista que hicieron referencias más destacadas al cambio de gobierno y su impacto sobre la agenda de los movimientos – refiriéndose concretamente a la elección de José Serra – destacamos el diálogo abajo:

H1 – Nosotros vamos a tener que hacer todo otra vez.

M1– La cosa se fastidió.

M2 – Comenzar todo de nuevo, ¿será que nosotros aguantamos?

M1 – ¿Será qué vamos a aguantar? ¡Oh, Dios mío! Porque...

H1 – ¿Será que no va a aguantar?



M2 – *Sí, pero es verdad, ¿será que vamos a aguantar comenzar todo de nuevo? Pero nosotros somos, nosotros somos... tenemos un espíritu muy fuerte, nosotros... uno descansa un poquito así y después empata la primera y va.*

H1 – *Si el movimiento comienza otra vez va a perder la calma de una vez. [...]*

M2 – *Pero voy a decirte una cosa, [...] el pueblo de Dios no puede ser agua tibia. Entonces, cuando la cosa se calienta ahí acelera. Entonces, nos acomodamos, nos entibiamos, te estoy diciendo, nos entibiamos. Ahora, el negocio tiene que calentarse. No se puede dejar que sea agua tibia, no.*

M1 – *Hay que calentarse, enfrentar y mostrar que nosotros estamos vivos, que nosotros tenemos que defender nuestra causa y que el mañana será mejor si depende de nosotros. Porque si nos lavamos las manos, la cosa se fastidia.*

H2 – *Y va a haber un gran acto allá en la puerta de la vivienda, porque el nuevo... el secretario ya es el presidente del sindicato de los corredores de inmuebles del Estado de São Paulo. Usted imagina si un tipo de esos se va a preocupar en regularizar Rio Claro, Vila Bela. [...] Entonces, nosotros ya estamos organizando el movimiento de vivienda ahí, y mira que va gente, ¿vió? Nosotros estamos calculando un mínimo de 100 autobuses.*

H1 – *Y ella va tomando el breque allí, para no perder la calma. [Sociedad civil (10) – São Mateus]*

La percepción de que el movimiento fue “agua tibia”, que se había acomodado, es una percepción que puede referirse tanto al hecho de que el movimiento no se haya involucrado lo suficiente en las elecciones y por eso Marta Suplicy perdió, como al hecho de haberse quedado callado durante el gobierno de Marta Suplicy. En esa dirección, varios movimientos están hoy haciendo una autocrítica, tratando de comprender por qué se dejaron capturar por el discurso de la gobernabilidad y por qué, estando en discordancia con relación a aspectos de la gestión de Marta Suplicy, especialmente en la repartición de cargos, no consiguieron contraponerse a las acciones del gobierno, ni tampoco dar visibilidad a los conflictos.

Cuando íbamos con el vice-alcalde, o hasta en el directorio [del PT], oíamos que era importante respetar la gobernabilidad. Y nosotros, como movimiento, y luchando por el partido, fuimos conniventes. [...] Yo creo que nosotros no tomamos ninguna actitud respecto al partido. Y hoy duele cuando vemos que no fuimos respetados en ningún momento. [Participante del taller]





Por ese camino, tal vez podamos comprender la afirmación de algunos entrevistados de que cuando un gobierno comprometido con las luchas populares está en el poder, “el pueblo se pone más apático”. Por un lado, porque en relación al gobierno asume una responsabilidad histórica que limita un discurso más crítico; y por otro, porque en el comando de carpetas importantes, principalmente en el área social, es posible encontrar a antiguos militantes, lo que facilita el curso de las demandas, ya que hay una mayor permeabilidad de los agentes estatales a las demandas de los grupos excluidos. Como vimos en el fragmento anterior, esa condición dejó de existir en el gobierno de Serra, que colocó en la Secretaría de Vivienda a una persona vinculada al sector inmobiliario y la identificación del “enemigo” quedó mucho más clara, lo que parece ayudar a recomponer las fronteras entre movimientos sociales y sistema político y, al mismo tiempo, “empujar” para los canales participativos a ciertos representantes que podrían birlarlos porque tenían otras entradas para el diálogo con el Estado.

Ese tránsito de los militantes para las estructuras estatales y partidarias, una de las variables importantes para la comprensión de las nuevas configuraciones de los movimientos sociales en los años 90 (como sugerimos en el ítem 2), trajo innumerables desafíos no sólo para los movimientos, como para los representantes estatales egresados de la militancia en la Sociedad civil.

Para los agentes del Estado, no era fácil establecer nuevas relaciones con los antiguos compañeros a partir de la posición estatal. Gabriel Feltran (2004), en su pesquisa sobre las transferencias de representantes de la Sociedad civil para la sociedad política, identificó esos dilemas en la conversación de un militante de los movimientos sociales de base que en 1989, en la gestión de Luíza Erundina, asumió el cargo de coordinador de las políticas de alfabetización del Ayuntamiento de São Paulo. Al referirse al difícil encuentro con los antiguos compañeros, ahora situados en lugares diferentes, el coordinador evalúa:

[tuvimos] un encuentro difícil con el movimiento a partir de ese otro lugar social que pasamos a ocupar [el Estado]... ¿y qué fue el encuentro difícil? (...) Nosotros tuvimos una presión muy pesada de algunos sectores del movimiento, algunos sectores que, como estaban muy fragilizados del punto de vista de recursos, vieron en el Ayuntamiento, en el hecho de que nosotros estuviéramos en el gobierno, la posibilidad de liberación inmediata de recursos. (FELTRAN, 2004, p. 26)



Como analiza Feltran, observando a la Sociedad civil a partir del “punto de vista del Estado”, el coordinador recordaba a sus antiguos compañeros que “actuando sin parámetros públicos, sería reproducida la lógica privada de los clientelismos que todos criticaban hasta hacía poco tiempo” (FELTRAN, 2004, p. 26).

¿Pero como reconstruir esos parámetros en un contexto en que no se localizan fácilmente las fronteras entre lo público y lo privado? En el proceso de refilantropización de la cuestión social, con la Sociedad civil asumiendo una posición estratégica en la implantación de las políticas sociales, ¿cuáles son los parámetros en referencia a los que se puede afirmar los límites entre lo público y lo privado, y los significados atribuidos a cada uno de esos ámbitos? ¿En los marcos de una relación fuertemente monetarizada, por medio del establecimiento de los convenios, cómo demarcar los campos de la autonomía de los movimientos en relación al Estado? ¿Cómo construir, en fin, una nueva noción de responsabilidad pública, donde lo público no se limite a lo estatal, sino que, ampliado, no acabe por fortalecer las trampas reduccionistas y privatizadoras del discurso neoliberal?

La experiencia de ser gobierno, tanto en el plano municipal como federal, trajo nuevos elementos para ese debate, que resultan importantes no sólo para los movimientos, sino también para los gobiernos, como recuerda otro entrevistado:

Ese es el gran desafío, ¿cómo es que hacemos para que los movimientos crezcan con autonomía? Para eso, el movimiento precisa reflejar su nuevo papel histórico. Pero el poder público, aún más el poder público que está puesto hoy en la ciudad, consolidándose a partir de los movimientos sociales, también él [...] prestó un servicio al crecimiento político de la población en la medida en que él se hace partícipe, que él manipula a los movimientos sociales para obtener respuestas solamente en las urnas. [Sociedad civil (4) – São Mateus]

La cuestión que se plantea a los movimientos es cómo relacionarse con los gobiernos, especialmente cuando él es del PT, sin correr el riesgo de ser instrumentalizado por representantes que viven bajo la lógica del calendario electoral. Una de las fases de la instrumentalización es la restricción de los canales participativos a los amigos y aliados, a partir de la distribución selectiva de informaciones, como reflejan las varias frases presentes en el ítem sobre el Plan Director, de este mismo texto, y la observa-

ción abajo sobre la ocupación de los espacios participativos locales, con los Consejos Gestores de los CEUs:

Por causa de esa organización político-partidaria, que es muy fuerte en la región, de una manera general los habitantes, la mayor parte de las veces, ni se enteran de esa posibilidad de participación. Queda todo centralizado en aquel que tuvo la primera información. Porque ellos tienen una necesidad mayor de presentar trabajo, hasta por cuenta de las ideologías. [...] Como ejemplo clarísimo son los consejos gestores que son creados en los CEUs São Mateus, São Rafael, que si usted hace un levantamiento en passant usted va a ver que quien está allá son personas partidarias y no la comunidad. [...] Las cuestiones político-partidarias son muy fuertes e interfieren así absurdamente en la región. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

Por medio de este criterio percibimos cómo en la relación entre gobiernos y movimientos ganan destaque personas con vínculos partidarios, que disputan entre sí. Es importante que se diga que estas disputas muchas veces no son apenas entre personas de diferentes partidos, sino entre personas dentro del PT vinculadas a diferentes políticos o tendencias.

En el propio Partido de los Trabajadores hay varios grupos, que tienen pensamientos diferentes, eso se torna dificultoso. Cuando usted comienza a discutir un proyecto político y ellos dan nombre: es de X o de Y. [...] No siempre la salud y la vivienda se cruzan con la misma línea política. [...] En el local, en el pequeño territorio, es que pesa la divergencia. Si es del grupo de aquel que está allá en el sub-ayuntamiento, es más fácil para mí, aunque dificulta al otro grupo. [Participante del curso, movimiento de salud]

Esas divergencias son llevadas del partido para dentro del movimiento. En algunos casos, ni son divergencias tan profundas, pero como es preciso fortalecer al político al que se está ligado, la disputa por espacio disminuye las oportunidades de que alguien que no está vinculado a algún político o partido pueda representar a la comunidad en la relación con el poder público.

Por fin, sabemos que durante el gobierno de Marta Suplicy, los militantes de muchos movimientos ejercieron una triple identidad: más allá de ser de un movimiento,

también eran del PT; y como el PT estaba en el gobierno, también se sentían parte del gobierno, teniendo que defender al gobierno mediante otras personas del movimiento. Esta situación no es banal, trae consecuencias tanto para el movimiento como para el propio individuo. Para el individuo es la crisis personal, de querer hacer más de lo que está a su alcance, de ser exigido por varios lados. Para el movimiento es la dificultad de tomar posiciones, pues algunos están bien cercanos al gobierno y quieren que el gobierno salga bien; y otros, ciertamente, no se sienten comprometidos con el gobierno y quieren enfrentarse como en cualquier otro gobierno.

Si la autonomía tiene un valor, y creemos que lo tenga, ¿cómo superar los constreñimientos actuales para su ejercicio? ¿Cómo avanzar en la definición de parámetros no subordinados en la relación con el Estado? ¿Cómo los movimientos sociales pueden contribuir a una reforma democrática del Estado y de las instituciones por medio de una participación en la cual aparezcan como agentes y no como instrumentos de legitimación de políticas y procesos? ¿Qué vínculos entre movimientos y sistema político favorecerían la lucha de los movimientos? ¿Hasta dónde una participación pragmática, instrumental – que parece indicar la falta de proyecto de cambio que oriente las acciones de los movimientos – dificulta una agenda de interrelación enfocada en la autonomía? Esas son algunas de las innumerables cuestiones que quedan de ese rescate, por cierto preliminar e insuficiente.

AGENDA DE PESQUISA Y DE ACCIÓN

Como dijimos en la introducción, vemos este texto como resultado de una pesquisa exploratoria con el objetivo de levantar temas y problemas relacionados a la práctica política de los movimientos sociales en la ciudad de São Paulo, identificando sus desafíos y potencialidades. Buscamos mirar para dentro y para fuera de los movimientos, privilegiando cuestiones – diferentes, aunque profundamente interrelacionadas – que remiten, por un lado, a los cambios en la configuración y formas de participación de los movimientos sociales y, por otro, a los patrones que estructuran la relación entre movimientos sociales y sistema político. Tomamos como punto de partida el territorio, sabiendo, como muestra Calvino, que aunque no podamos confundir la ciudad con el discurso que la describe, sí hay un importante vínculo entre ellos (CALVINO, 1990, p. 59). A partir del territorio fuimos desmadejando los hilos que unen *necesidad y participación, interés y acción política*, recorriendo los trillos de las

nuevas experiencias que configuraron las prácticas participativas en la gestión de la ex–alcaldesa Marta Suplicy. Al final, nos parece, trajimos muchas más preguntas que respuestas, y son con ellas que terminamos este texto, con el objetivo de sistematizar puntos para una futura agenda de pesquisa y acción.

LAS NUEVAS CONFIGURACIONES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

- ¿Cómo avanzar en el esfuerzo de comprensión de las nuevas configuraciones asumidas por los movimientos contemporáneos, a partir de una mirada que parta del pasado, pero que no quede preso a él, ofreciendo siempre imágenes en negativo?
- ¿Cuáles son las matrices discursivas que orientan el discurso y la acción de los movimientos sociales hoy, y que les permiten definir, defender y evaluar sus estrategias de lucha?
- ¿Cómo interpretar el análisis según el cual hay más espacios para esa participación, pero el pueblo está más desanimado, porque ya no ve más “aquella esperanza de cambio”? ¿Cómo comprender esa paradoja, que apunta hacia un mayor número de organizaciones y menos comunidad organizada? ¿Hasta qué punto la misma puede ser comprendida a partir de las pistas que relacionamos en el texto, y qué otras deberían ser sugeridas, y cuál es el potencial explicativo de cada una de ellas?

En este ítem, también destacamos como temas para agendas futuras:

- El papel de los movimientos culturales en la reconfiguración del asociativismo urbano en la ciudad de São Paulo. ¿Hasta qué punto es posible hablar de la emergencia de nuevas prácticas y discursos políticos asociados a esos movimientos, y cuál es el poder efectivo de convocatoria que ellos tienen en relación con un amplio contingente de jóvenes, que hoy parece estar al margen de los discursos políticos instituidos?
- Las nuevas relaciones entre movimientos sociales y organizaciones religiosas. ¿Cuáles son hoy las relaciones entre movimientos sociales y organizaciones religiosas en un escenario marcado, por un lado, por los cambios en la dirección de la Iglesia Católica en la última década, y por otro, por la expansión de las religiones protestantes? Y además, ¿cuál es hoy la filiación religiosa de los líderes de los movimientos sociales, y hasta qué punto esa filiación continuaría siendo una variable importante – como lo fuera en los años 70 y 80 – para la comprensión de los patrones de participación de los movimientos en la actualidad?

LA PARTICIPACIÓN Y LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES PERSONALES

- ¿Qué significa el papel atribuido a las relaciones personales como forma de obtención de bienes públicos por parte de representantes que se construyeron como sujetos políticos, cuya bandera es la afirmación de los derechos y de la ciudadanía? ¿Cuáles son los riesgos de esa estrategia que defiende la apertura de canales institucionalizados de participación, al mismo tiempo en que se movilizan los canales tradicionales de intermediación de intereses?

- ¿Cómo comprender esos registros yendo más allá de la afirmación lógica de los dos “Brasis”, de nuestra modernización incompleta, de nuestra histórica incapacidad de separar “adecuadamente” lo público de lo privado? ¿De hecho, cómo tomar en consideración esa cuestión de las relaciones personales, en nuestros análisis sobre el significado y la importancia de la participación, que tiene como promesa la universalización de los procedimientos?

- En el caso en que los canales participativos se muestran muchas veces como espacios destituidos de poder y que los otros canales, como los abiertos por las relaciones clientelistas, continúan fuertes y económicamente viables, ¿por qué no movilizar las redes de apoyo personal para disputar recursos también en esos espacios? ¿Cuáles son los valores y los principios que orientan esas decisiones? ¿Cuáles son las condicionantes culturales, políticas y sociales que restringen esas “opciones”?

- ¿En qué medida estaría en juego una redefinición de la dinámica clientelista, en la cual los espacios de participación pasan a integrar – en vez de a confrontar – la lógica de las relaciones privadas?

LOS SIGNIFICADOS DE LA PARTICIPACIÓN

- ¿Cuáles son las referencias discursivas a que los líderes recurren cuando se trata de definir el lugar, el papel y el significado de la participación?

- ¿Cómo interpretar adecuadamente el hecho de que al narrar sus luchas, evaluando victorias y derrotas, los líderes de los movimientos hayan partido de un conjunto de referencias, en medio de las cuales lo que se destaca no es el discurso de los derechos o de la ciudadanía, sino la dimensión pragmática de una lucha volcada hacia los “resultados concretos”, en general hechos palpables bajo la forma de puestos de salud, líneas de autobuses, infraestructura urbana, viviendas populares, etc.?

• ¿Hasta qué punto eso sería un indicio – no obviamente la causa, sino un indicio, repetimos – de una despolitización de la participación? ¿Estaría correcta nuestra impresión de que la participación parece despojada de una carga simbólica que en otras coyunturas permitió asociarla a proyectos más amplios de transformación social?

• En una sociedad en que la dogmática neoliberal no se cansa de intentar convencer-nos de que “no resta otro camino”, “que no hay alternativas”, ¿cuáles serían los proyectos de transformación social capaces de movilizar mentes y corazones, imprimiendo a las acciones participativas un sentido que vaya más allá de la gestión de las necesidades? O sea, ¿hasta qué punto es posible y deseable reconciliar la idea de participación con la dimensión de la utopía?

PARTICIPACIÓN, CONTROL SOCIAL Y DEMOCRATIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

• ¿Efectivamente, qué ha sido decidido en los espacios participativos? ¿Cuáles son las trabas para que la deliberación y el control social efectivamente ocurran por medio de esos espacios?

• ¿Cuál es la naturaleza de los conflictos que es posible traer para dentro de los procesos participativos? ¿Qué decisiones pueden o deben ser sometidas a procesos ampliados de participación?

• En el proceso de refilantropización de la cuestión social, con la Sociedad civil asumiendo posición estratégica en la implantación de las políticas sociales, ¿cuáles son los parámetros en referencia a los cuales se puede afirmar los límites entre lo público y lo privado, y los significados atribuidos a cada uno de esos ámbitos? En los marcos de una relación fuertemente monetarizada, por el lado del establecimiento de los convenios, ¿cómo demarcar los campos de la autonomía de los movimientos en relación al Estado? ¿Cómo construir, en fin, una nueva noción de responsabilidad pública, en que el público no se limite a lo estatal, sino que, ampliado, no fortalezca las trampas reduccionistas y privatizadoras del discurso neoliberal?

MOVIMIENTOS SOCIALES, PARTICIPACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO

• ¿Qué significa hoy hablar de autonomía de los movimientos sociales en relación al sistema político? ¿Será que las estrategias contemporáneas de participación de

los movimientos, cuyo objetivo es influir en la producción de las políticas públicas no imponen redefiniciones o tensiones a los significados de la idea de autonomía? O sea, ¿es posible al mismo tiempo hablar de la autonomía de los movimientos en relación al gobierno, a los partidos y a los políticos profesionales, en un contexto de lucha en el cual lo que está en juego es la posibilidad de influir – en la relación de interacción y conflicto con otros representantes políticos relevantes – la distribución, aplicación y el destino de recursos escasos? ¿Es posible – necesario y/o deseable – entablar esa lucha sin establecer relaciones de compromiso con la elite política presente en los partidos, en el parlamento y/o en el gobierno?

- ¿Cómo avanzar en la definición de parámetros no subordinados en la relación con el Estado? ¿Hasta dónde una participación pragmática e instrumental dificulta el establecimiento de una relación de autonomía entre movimientos y sistema político?

- ¿De hecho, en qué medida los movimientos sociales y los miembros del sistema político estarían interesados en una democratización de esas relaciones – cómo evalúan sus pérdidas y ganancias en ese proceso – y sobre qué bases se podrían construir esas relaciones, en un contexto local marcado por el recrudescimiento de las disputas electorales?

- ¿La estrategia participativa puede ser conciliada con los intereses político-electorales de corto plazo? ¿Hasta qué punto la disputa de las elites políticas por el control del Estado se muestra compatible con la adopción de estrategias de inclusión política soberana de los sectores populares en el proceso de gestión de las políticas públicas?

- ¿Cuáles son los reflejos de estar en un contexto de las “ilusiones perdidas” para la práctica de los movimientos sociales? Cuando el PT parece ser “un partido más”, ¿cómo queda la relación con el sistema político, y cuáles son sus impactos en las estrategias de acción de los movimientos?

- ¿Hasta qué punto la apuesta por la democracia participativa se puede constituir en el ítem de una agenda progresista y democrática de reforma del Estado y de garantía de gobernabilidad? Contrariando las tesis conservadoras, ¿hasta qué punto podemos afirmar la compatibilidad entre aumento de la participación y la estabilidad política? ¿Qué nos enseña, respecto a eso, la experiencia política brasileña?

NOTAS

1. Magíster en Ciencias Políticas y Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Coordinadora Ejecutiva del Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (POLIS), São Paulo.
2. Doctora en Ciencias Sociales y Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo.
3. Marta Suplicy fue alcaldesa de la ciudad de São Paulo, por el Partido de los Trabajadores (PT) de 2001 a 2004.
4. El Observatorio de los Derechos del Ciudadano es una iniciativa del Instituto Pólis, en colaboración con el Instituto de Estudios Especiales (IEE) da PUC-SP. Su objetivo es subsidiar la intervención de la sociedad civil organizada en la formulación y control de las políticas públicas volcadas a la ampliación de la ciudadanía en el municipio de São Paulo.
5. Agradecemos la contribución de todos los participantes de las oficinas: Celina Maria Oliveira (UMPS), Eduardo Marques (CEM/Cebrap y DCP/USP), Francisca A. Quinteros (UMPS), Gabriel Feltran (UNICAMP), Itamarati de Lima (Pólis), Jorge Kayano (Pólis), Lourdes M. Queiroz (UMPS), Luiz Eduardo Wanderley (Ciências Sociais/PUC-SP), Luiz José de Souza (UMPS), Luiz Roberto Lauand (Pólis), Maria Adenilda Mastelano (UMPS), Maria Inez Callado (Forum Municipal de Assistência Social), Maria da Graça Xavier (CMP), Maria Lúcia Carvalho da Silva (NEMOS/PUC-SP), Mateus Bertolini (Pólis), Pedro Pontual (Pólis), Raquel Raichelis (IEE/ PUC-SP), Tatiana Maranhão (Pólis), Terezinha Martins (UMPS) e Vilma Barban (Pólis). Agradecemos especialmente a Anna Luíza Salles Souto (coordinadora Instituto Pólis) y Rosangela Paz (coordinadora/IEE-PUC/SP) por la lectura atenta de las varias versiones de este texto y por todas las sugerencias y contribuciones.
6. José Serra fue electo alcalde de São Paulo por el PSDB en 2005. Dejó el cargo para concurrir a la Presidencia de la República. Su vice, Gilberto Kassab, asumió el ayuntamiento y se mantiene en el cargo hasta el 2009.
7. Las entrevistas fueron aplicadas por Agnaldo dos Santos, Thais Cattel Gomes Alves y Luiz Roberto Lauand, del equipo del Instituto Pólis.
8. El Sub-ayuntamiento de la Sé posee 373.164 habitantes, la de la Capela do Socorro 546.861 habitantes, y la de São Mateus 381.605 habitantes. [www.portal.Ayuntamiento.sp.gov.br, accesado el 03/07/2005].
9. Cuanto a la forma de identificación de las entrevistas, para preservar los entrevistados, definimos el siguiente registro: campo de participación del entrevistado (sociedad civil, Ejecutivo local, Ejecutivo municipal, o legislativo), seguido de un número que corresponde a la identificación de la entrevista (cada entrevistado recibe un número – que se reinicia en 1 – para cada nueva región), y la región donde el entrevistado actúa (Sé, São Mateus y Capela do Socorro).

10. Electa por el Partido de los Trabajadores (PT), Luíza Erundina fue alcaldesa de la ciudad de São Paulo de 1989 a 1993. Su mandato fue caracterizado por ser esencialmente popular, con políticas dirigidas a la población de las áreas de la periferia de la ciudad. El educador Paulo Freire fue su secretario de educación.
11. Los Centros Unificados Educativos (CEUs) fueron creados durante el gobierno de Marta Suplicy.
12. El Renta Mínima es un programa del Ayuntamiento de São Paulo que repasa recursos en dinero a las familias de baja renta con hijos de hasta 15 años. Para recibir el beneficio, los niños deben asistir a la escuela.
13. Vinculadas a la iglesia, las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) eran constituidas por personas de las clases populares, actuando, en general, en la zona rural o en las periferias de las ciudades. Se esparcieron por el país en los años 70 y 80, durante la lucha contra el régimen militar. Fueron agentes importantes para la democratización del país y para la formación de movimientos sociales y populares.
14. Construido para ser la sede del Banco del Estado de São Paulo, en 1939, el edificio del Banespa representa la riqueza del estado paulista y es unode los mayores símbolos de la ciudad de São Paulo.
15. Sílvio Santos es uno de los presentadores de televisión más populares de Brasil. también empresario y hace años pugna en la justicia por un gran área localizada en el barrio de la Bela Vista, región central de la ciudad. La pugna es con José Celso Martínez Corrêa, director del Teatro Oficina, que ocupa un extenso territorio en el corazón del barrio. Sílvio Santos quiere construir un gran shoOPing center donde hoy está localizada la sede del Teatro.
16. La Asociación Viva el Centro fue formada en 1991, con el objetivo de revalorizar el Centro de São Paulo, en el sentido de recuperarlo para actividades económicas de las clases medias y de las elites de la ciudad; es formado por profesionales liberales, presidentes y directores de bancos, empresas e instituciones radicadas en el Centro; tiene como mayor patrocinador el BankBoston, en cuyas dependencias se localiza la sede de la Asociación desde la fundación. Ya el Forum Centro Vivo fue creado en 2000, y tiene como objetivo articular todas las personas que luchan por el derecho de permanecer en el Centro y transformarlo en un lugar mejor y más democrático, contraponiéndose al proceso de renovación urbana y exclusión que viene ocurriendo en la ciudad. Congrega movimientos populares, universidades, pastorales, organizaciones no-gubernamentales y entidades diversas.
17. El entrevistado se refiere a los ex-alcaldes de São Paulo: Jânio Quadros, 1986-1988, PTB; Luíza Erundina, 1989-1992, PT; Celso Pitta, 1997-2000, OPB; y Marta Suplicy, 2001-2004, PT.
18. A título de hipótesis, parece que, por lo menos, parte de esos movimientos culturales tiende a retomar la matriz autonomista, con un discurso y una práctica que privilegian formas menos institucionalizadas de participación, o sea, retomando un cierto “rechazo a la institucionalidad política”, que marcó movimientos de los años 70. Tal vez por eso ellos traigan algo “nuevo” capaz de atraer a la juventud urbana, hoy en las “franjas” del sistema político, por invertir en una nueva forma de participación y comunicación políticas, cuyo sentido más aparentemente parece residir, justamente, en la negación de la política. Una agenda interesante de pesquisa sería comparar las demandas, las prácticas y el

universo simbólico que los movimientos culturales movilizaron en sus luchas específicas, comparándolos con los movimientos más tradicionales del área de vivienda, salud y niño y adolescente. Este podría ser uno de los caminos para la comprensión del papel de los movimientos culturales hoy en la reconfiguración del asociativismo urbano en la ciudad de São Paulo, y si de hecho es posible hablar sobre la emergencia de nuevas prácticas y discursos políticos, y cuál es el poder efectivo de convocación que ellos tienen en relación a un amplio contingente de jóvenes que hoy parece estar al margen de los discursos instituidos.

19. Para una discusión crítica de la cuestión de los “legítimos representantes de la sociedad civil”, ver estudio de Cátia Aida da Silva (1994) sobre los consejos tutelares de São Paulo.
20. Sobre la importancia de la dimensión territorial en la caracterización del asociativismo en São Paulo, afirman Avritzer, Recamán y Venturi: “[el índice de participación] no se expresa por igual en todas las regiones de la ciudad. Al contrario, los datos parecen indicar una concentración territorial de la participación [...]. La cuestión territorial tiene un componente que vale la pena resaltar, que es su variación, en términos de tipo de asociaciones. Si, por un lado, la población asociada de la ciudad de São Paulo está distribuida desigualmente por el territorio, por otro, esa distribución desigual parece ser todavía más intensa cuando pensamos en tipos de asociaciones. Así, el asociativismo popular tiene una enorme concentración en algunas regiones de la ciudad de São Paulo”; se trata, continúan, de una “distribución diferenciada de la participación que ejerce impacto sobre la organización de las políticas públicas y la cultura política en la ciudad de São Paulo” (AVRITZER, RECAMÁN y VENTURI, 2004, p. 38).
21. Aquí el entrevistado se está refiriendo a forums organizados por la sociedad civil. Estos forums, en general, son articulaciones entre movimientos, entidades, asociaciones y ONGs, sin la presencia del poder público. Son articulaciones entre distintos representantes sociales con la finalidad de prepararse para la interlocución con el Estado. Pero vale resaltar que algunas veces el gobierno crea espacios de participación que denomina forums. Un ejemplo es el Forum Acción Centro, un espacio creado por ley por el poder público municipal (ver explicación en la nota 20).
22. El Forum Acción Centro es un espacio cuyo objetivo es fortalecer el papel de la sociedad civil en la formulación e implantación de estrategias y acciones que promuevan la integración entre el poder público municipal y la sociedad civil. Fue creado a través del Decreto no 44.089 del 10 de noviembre de 2003, para ejercer articulaciones y ser el espacio de debate de las acciones complementarias a las implantadas por el municipio y, también, de principal espacio de información en lo que respecta al andamio de las acciones del Programa Acción Centro. Este programa se propone rehabilitar el área central de São Paulo, es coordinado por la EMURB (Empresa Municipal de Urbanización), e implantado con recursos del propio Ayuntamiento y del BID http://portal.Prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/forum_acao_centro/objetivo_acoes/0001 acceso del 03/07/2005).
23. Dicen los autores, “a diferencia de los sectores como Salud y Educación, que están basados principalmente en la oferta de servicios, la política de vivienda está relacionada a la oferta de un producto, físico y palpable, cuyo valor unitario es siempre muy significativo en relación al patrimonio de las personas: la vivienda. [...] Esa especificidad, en un contexto de incapacidad del Estado en suplir toda la demanda, genera una serie de dificultades en el propio andamio del problema. La escasez hace con que la

vivienda sea frecuentemente vista más como un privilegio, que como un derecho, y ser contemplado con una vivienda provista por el poder público es considerado un dádiva” (CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. 2002, p. 11).

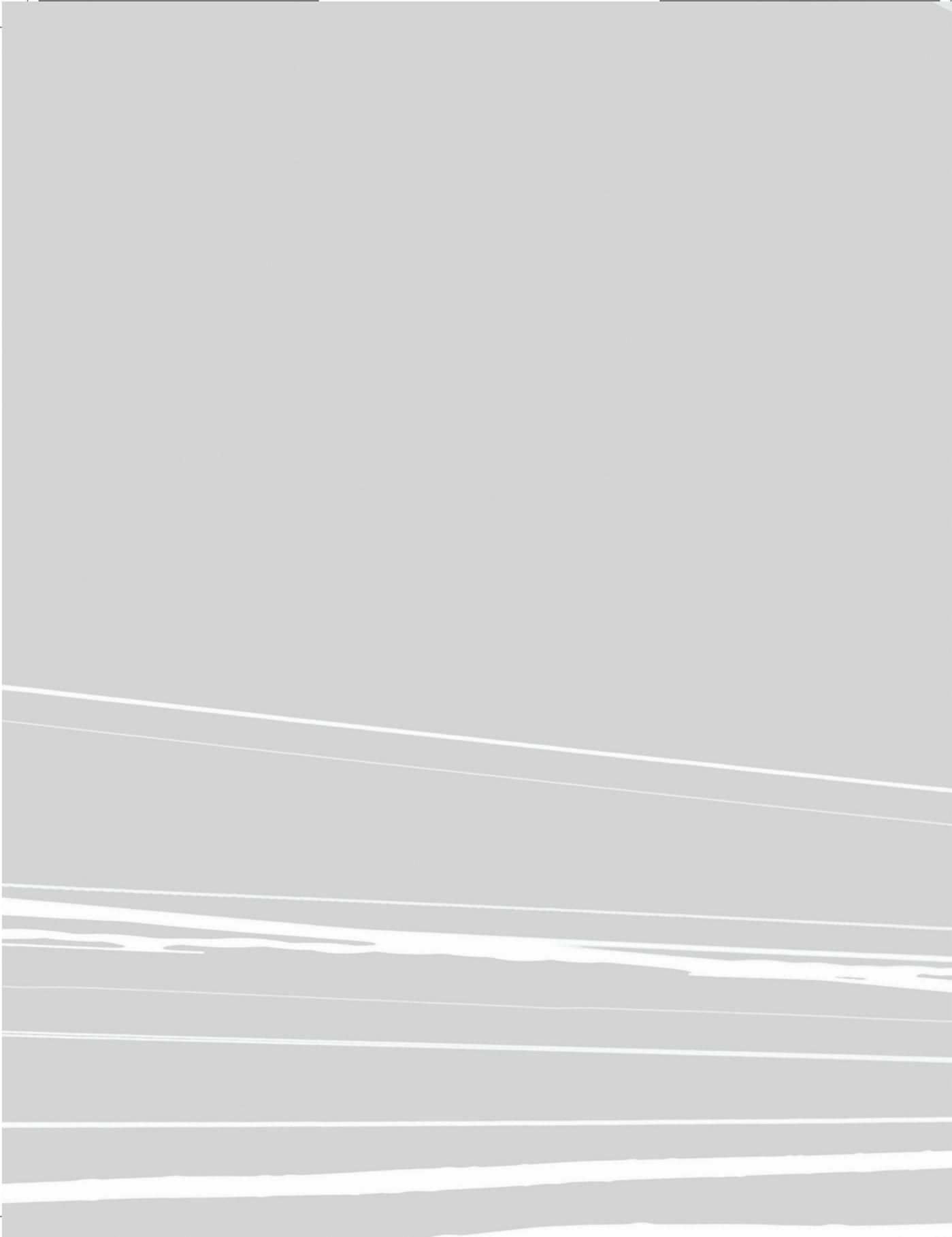
24. Los análisis de Ana Maria Doimo (2004) representan un esfuerzo en esa dirección, al retomar – problematizando – los vínculos entre Iglesia Católica y movimientos sociales, en los años del 70 al 90, y los impactos de esas relaciones en la conformación del asociativismo paulistano y en la esfera política local de una forma más amplia.
25. Al analizar el sentido de esos cambios, Ana Maria Doimo afirma: “en el período de cierre político, en el crepúsculo del régimen militar del final de la década de 70, se privilegió la movilización como medio de presión sobre el sistema de decisiones, momento en que se compusieron los impulsos más expresivos-disruptivos de este ciclo reivindicativo. No obstante, en los años siguientes, de apertura política y consolidación democrática, tales impulsos se enfriaron, dando lugar a su cara integrativa-corporativa, por la cual se solicitó el lado proveedor del Estado, en la búsqueda de sanciones positivas a las demandas entonces construidas” (DOIMO, 1995, p. 119).
26. Varios estudios sobre experiencias participativas han llamado la atención hacia esa tendencia a la conformación de una “elite participativa”. Para el análisis de ese tema en los estudios de las experiencias de los consejos gestores, remitimos, entre otros, a Santos Júnior (2001), Tatagiba (2002), Fuks, Perissonoto y Souza (2004). Para la discusión de este mismo tema, en el caso del OP, ver Teixeira e Albuquerque (2004).
27. Agradecemos a Raquel Raichelis por haber llamado nuestra atención a este respecto, en el Taller de debate de la primera versión del texto, promovida por el Instituto Pólis.
28. Sobre las matrices discursivas, Sader afirma: “En las luchas sociales, los sujetos involucrados elaboran sus representaciones sobre los acontecimientos y sobre sí mismos. Para esas reelaboraciones de sentido, recurren a matices discursivos constituidos de donde extraen modalidades de sentido. Implican también, en consecuencia, el uso de determinadas categorías de denominación e interpretación (de las situaciones, de los temas, de los representantes) como en la referencia a determinados valores y objetivos. Pero no son ideas simples: su producción y reproducción dependen de lugares y prácticas materiales de donde son emitidos los discursos” (SADER, 1988, p. 143).
29. Ver Dagnino (1994), Sader (1988), Telles (1994).
30. No se trata de una mención espontánea, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos era el entrevistador el que preguntaba la opinión del entrevistado sobre determinada instancia de participación.
31. Consejos Comunitarios de Seguridad.
32. Sobre el CEU como espacio de organización comunitaria, afirma una entrevistada: “En el CEU hay reunión cada tercer sábado de mes para la comunidad organizarse y participar de los debates del barrio, de los consejos, de muchas cosas [...]. Ellos mandan la invitación para las asociaciones pasar para la comunidad, organizar y llevar a las personas” [Sociedad civil (4) – Capela do Socorro].

33. Presupuesto Participativo (OP) es un proceso de participación voluntaria y universal, por medio del cual la población puede discutir y decidir sobre la aplicación de parte del presupuesto y sobre las políticas públicas. El funcionó del 2001 al 2004. En São Paulo, su metodología comprendía reuniones para levantamiento de demandas y elección de representantes en las plenarias temáticas y en los 31 sub-ayuntamientos. Anteriormente, en la gestión 1989-1992, de Luíza Erundina, también ocurrió una experiencia – más embrionaria – de Presupuesto Participativo (VITALE, 2004).
34. Esta evaluación sobre las relaciones entre gobierno, legislativo y sociedad no significaron, no obstante, una evaluación sobre todos los espacios participativos del municipio. Varios consejos municipales, como el Consejo Municipal de Vivienda, fueron creados en la gestión de la alcaldesa Marta Suplicy. Sobre esos espacios prácticamente no hay evaluaciones en las entrevistas, inclusive porque no se preguntó nada sobre ellos. Se preguntó exclusivamente sobre los espacios participativos a nivel local. Como vimos, algunos entrevistados hicieron referencia a las conferencias, pero prácticamente ninguno mencionó los consejos municipales o hizo referencia a las articulaciones entre los espacios participativos a nivel municipal y local, lo que puede sugerir una cierta separación, al ser mejor investigado, entre canales de carácter municipal y canales participativos más locales.
35. Agradecemos a Eduardo Marques por habernos llamado la atención hacia este aspecto del gobierno Marta Suplicy, en el Taller de debate de la primera versión del texto, promovida por el Instituto Pólis.
36. No tenemos elementos para profundizar este debate, pero es importante que se diga que no estamos entendiendo que el gobierno Marta Suplicy haya sido homogéneo (ningún gobierno lo es, dígame de paso). Diferentes secretarías, sub-ayuntamientos y aliados de coligación pueden tener, y efectivamente tuvieron, puntos de vista y acciones diferenciadas en cuanto a la participación. En este ítem, cuando hablamos del proyecto político del gobierno de Marta Suplicy en cuanto a participación, estamos tratando de aquello que se configuró como más hegemónico en ese gobierno y acabó prevaleciendo en la percepción de los entrevistados.
37. Partido Socialista de los Trabajadores Unificados (PSTU) es conocido en el país por sus posiciones políticas radicales.
38. Paulo Maluf fue alcalde de la ciudad de São Paulo dos veces. Sus mandatos priorizaban grandes obras, en detrimento de políticas sociales para la población.
39. El análisis de Cláudia Feres Faria sobre la experiencia de estadualización del OP en Rio Grande do Sul, en el gobierno de Olivio Dutra, 1999-2002, también destaca esa dimensión, llamando la atención hacia una estrategia de gobernabilidad que apuesta en la disputa política alrededor de programas y proyectos de gobierno: “Los Forums del OP-RS, por tanto, se interpusieron a las tradicionales relaciones entre ejecutivo estadual, ejecutivo municipal y legislativo. El regateo alrededor de los recursos presupuestarios pasó a tener lugar en los diversos forums públicos implantados. Este hecho se debe a la adhesión de los alcaldes a las plenarias del OP-RS. A pesar de que esa adhesión no siempre era voluntaria. Como nos dijo el entonces vice-alcalde de Guaíba (OPB), no tenemos otro recurso, la solución es participar” (FARIA, 2005, p. 237).
40. Para análisis en torno de ese tema remitimos, entre otros, a Santos (1993), O’Donnel (1996), Avritzer (1995), Dagnino (1994), Nunes (1997), Souza (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias de transição para a democracia. En: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, año 10, jun. 1995.
- AVRITZER, L., RECAMÁN, M., VENTURI, G. O. Associativismo na cidade de São Paulo. En: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, 2004.
- BARBAN, V. *Fortalecimento da Sociedade civil em regiões de extrema pobreza*. São Paulo, Instituto Pólis, 2003 (Publicações Pólis, 43).
- CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. 10aed. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.
- CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2002 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. En: _____ (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- DOIMO, A. M. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. En: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Ed. UNESP, 2004.
- FARIA, C. F. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Tesis de Doctorado. Doctorado en Ciencias Humanas: Sociología y Política, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.
- FELTRAN, G. *Deslocamentos*. Trajetórias individuais, relações entre Sociedade civil e Estado no Brasil. Campinas, 2004 (mimeo).
- FELTRAN, G. S. *Desvelar a política na periferia*. Histórias de movimentos sociais em São Paulo. São Paulo, Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.
- FUKS, M.; PERISSIOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba, Ed. da UFPR, 2004.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). Os movimentos sociais e a construção democrática: Sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. (Texto de autoria colectiva) In: *Idéias*, Campinas-SP, IFCH – UNICAMP, 5/6, 2000.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo, FAPESP; Rio de Janeiro, Revan, 2000.

- MARTINS, F. P.; SANTOS, G. S. V.; NASCIMENTO, J. ; SILVA, M. O. *Moradia não é só casa*. São Paulo, Escola da Cidadania/Pólis, s/d.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.
- O'DONNELL, G. *Uma outra institucionalização*. Lua Nova, São Paulo, n. 37, 1996.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. 2a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1994.
- SILVA, C. A. P. *Os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente e os segmentos pró-cidadania: conflitos, negociações e impasses na construção de espaços públicos*, Dissertação de Maestría, São Paulo, USP, 1994.
- SOARES, L. E.; BILL, MV; ATHAYDE, C. *Cabeça de Porco*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2005.
- SOUZA, J. *a construção social da sub-cidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.
- TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. En: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, UNESP, 2004.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. En: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A. C. C. e ALBUQUERQUE, M. C. *O alcance dos orçamentos participativos: os projetos políticos que atravessam o Estado e a sociedade*. Relatório de Pesquisa, 2004.
- TELLES, V. da S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Revista Pólis*, N° 14, 1994.
- VITALE, D. *Orçamento Participativo: avaliação da política municipal 2001-2002*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2004 (Observatório dos Direitos do Cidadão, 18).



Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada?

*Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la
gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)*

ANA CLÁUDIA TEIXEIRA Y LUCIANA TATAGIBA

La ampliación de la participación, a lo largo de los años 90, ha sido una de las dimensiones más evidentes del proceso de construcción de la democracia en América Latina. Esta ampliación ha estado asociada a otra tendencia: el fortalecimiento de las instancias de control y deliberación en el nivel local, en el marco de los procesos de descentralización administrativa que confirieron más poder y responsabilidades a los municipios (O'DONNELL, 2004). Como ha sido demostrado por diversos estudios, la intensificación del diálogo entre gobiernos y comunidades, en una variedad de nuevos canales institucionales de participación, ha generado una creciente diversificación y complejidad en la arena de la formulación de políticas públicas en la región, renovando la práctica y el discurso sobre la democracia.

Una evidencia de las profundas transformaciones en la estructura y en la forma de gestión de las políticas en la región, así como del lugar central que la participación y el control social han tenido en este proceso, se encuentra en la reformulación de los marcos legales, que a lo largo de las décadas pasadas han ido incorporando diferentes modelos participativos, tal como destaca Felipe Jara: *“En las últimas décadas, en la mayoría de los países del continente se realizaron reformas constitucionales y legales que garantizaban una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (...). El primer hallazgo del análisis sobre los marcos legales de la PCI [Participación Ciudadana Institucionalizada] es la gran cantidad y variedad de principios y mecanismos que es posible encontrar en las constituciones y leyes de la región. Si a ello sumamos el análisis sobre los mecanismos existentes en las leyes secundarias sectoriales, además de las leyes regionales y reglamentos sobre la materia, verificamos que*

la participación ciudadana no es una cuestión distante ni menor en los andamiajes jurídicos del continente” (JARA, 2006:358).

Bajo el amparo de estos nuevos marcos legales, asistimos a lo que Boaventura Souza Santos ha llamado la “ampliación del experimentalismo democrático” (2002). Son ejemplos de este experimentalismo las experiencias de presupuesto participativo, con vigencia no sólo en Brasil, sino también en Argentina, Uruguay, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú y México; los consejos y foros sobre políticas públicas, principalmente en las áreas de niños y adolescentes, salud (destacando los consejos de salud en Chile, Paraguay y Brasil), vivienda (como por ejemplo las políticas habitacionales cooperativas en Uruguay, Argentina, Paraguay y Brasil) y planeamiento urbano (con formatos y niveles decisorios diferenciados, actualmente experimentados en Brasil, Argentina, Chile y Paraguay); las contralorías ciudadanas y/o “rendición de cuentas” en Costa Rica, Colombia, Chile, Bolivia, México, Paraguay y Ecuador; y las “mesas de concertación para la lucha contra la pobreza” en Bolivia y Perú, entre muchas otras experiencias.⁴¹

Sabemos que este aparente consenso en torno a la valoración del ideario de la participación en el escenario latinoamericano oculta diferencias importantes que, en cada país, se expresan: i) en la combinación específica entre el peso de las condicionalidades externas – ingrediente importante en el repertorio de las reformas – y las especificidades del ámbito interno;⁴² ii) en las diferentes agendas que el debate sobre la crisis y reforma del Estado generó dentro de la trama de conflictos propios del juego político nacional;⁴³ y iii) en los diferentes fundamentos que confieren legitimidad a las prácticas participativas y el conflicto entre ellos.⁴⁴ Sabemos también que en América Latina, las profundas y persistentes desigualdades imponen restricciones muy claras al debate sobre la autonomía y sobre las potencialidades emancipatorias de los nuevos procesos participativos, como recuerda el Consejo Científico del CLAD cuando afirma:

“La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas (...). Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad social” (CLAD, 1998:28).



Ese experimentalismo democrático estuvo asociado – aunque de manera diferente en cada país – al debate suscitado por el tema de la crisis y reforma del Estado. Varios investigadores, en diversos países de América Latina, han venido llamando la atención respecto a las dimensiones propiamente políticas de ese proceso de reforma, discutiendo acerca del lugar que la participación y el control social vienen asumiendo concretamente en él.

Este trabajo, precisamente, busca contribuir al avance en torno a este debate.

Nuestro objetivo general consiste en avanzar en el conocimiento de los procesos concretos de reconfiguración del Estado en el nivel local, a partir de la comprensión del lugar que la participación ocupa en tales procesos. De manera que nuestra expectativa es ofrecer una pequeña contribución a la importante discusión acerca de la complementariedad posible y deseable entre democracia representativa y participativa, en tanto componente de una agenda progresista de reforma del Estado y, a la vez, garantía de gobernabilidad.

Entendiendo la participación como un tipo específico de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (CUNILL GRAU, 1997:74), buscamos, en este trabajo, identificar y problematizar las formas de relación entre estas nuevas modalidades participativas y los mecanismos tradicionales de toma de decisiones cuyos presupuestos de legitimidad se sustentan en los principios de democracia representativa.

En este trabajo partimos del presupuesto de que la creación de mecanismos participativos no sustituye las instituciones de la democracia representativa, pero las complementa. El desafío parece ser cómo promover una nueva arquitectura institucional donde el sistema representativo pueda ser fortalecido y puesto a prueba mediante la inclusión de mecanismos de participación ciudadana.

Tomando como referencia la experiencia brasileña, vemos que, en la gran mayoría de los casos, las modalidades participativas no completaron su trayecto institucional. Aunque varias instancias participativas, como los consejos de políticas públicas, hayan sido definidas como piezas clave del proceso de descentralización de las políticas – principalmente de las políticas sociales –, ellas no encontraron su lugar en la estructura del Estado. Como resultado, en muchos casos, las instituciones participativas, lejos de contribuir a la reinención institucional, terminaron constituyendo una institucionalidad paralela con poco o ningún efecto democratizador sobre las instituciones estatales y, en general, sobre el proceso de formulación de políticas. Por otra parte, la experiencia brasileña nos revela otra dimensión de este problema. En un contexto en el que la agenda política



es frecuentemente monopolizada por las disputas político-partidarias, las instancias participativas – principalmente en el nivel local – quedan profundamente “contaminadas” por el juego político que es propio del proceso de formación de las mayorías electorales.

En este contexto, en lugar de aludir a la complementariedad entre instituciones participativas y representativas, parece mucho más adecuado aludir a una acomodación o combinación subordinada.⁴⁵ Es decir, nos parece que la democracia brasileña, al mismo tiempo que reconoce e inaugura una infinidad de nuevos espacios de interacción entre el gobierno y la sociedad, no los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos nuevos y alternativos a la reforma democrática del Estado, y que sean garantía de gobernabilidad.

Da la impresión de que la riqueza de las experiencias participativas en Brasil, reconocidas mundialmente, “corren por fuera”, se quedan en la periferia del sistema, afectando puntualmente una u otra política sectorial, y pasan a depender de la voluntad política de los gobiernos y/o del poder de presión de la sociedad organizada. Pareciera que esas experiencias no inducen ni resultan de una estrategia más profunda de articulación entre representación y participación en el marco de los modelos actualmente disponibles que orientan los procesos concretos de reconfiguración del Estado.

Es éste el campo general de preocupaciones que impulsa el esfuerzo de reflexión que pretendemos desarrollar en este trabajo. El propósito no es el de ofrecer respuestas – lo que sería desde luego una empresa destinada al fracaso –, sino de proporcionar elementos para el debate con base en las posibilidades y desafíos que plantea la articulación de los modelos de democracia representativa y participativa.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Con el fin de abordar el abanico de temas y problemas a los que nos remite aquel horizonte de preocupaciones, vamos a hacer referencias en nuestro análisis a algunos resultados de la investigación “Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación”, el cual tuvo como objetivo evaluar las experiencias de participación en la ciudad de São Paulo, durante la gestión de la ex-prefecta Marta Suplicy (2000-2004), del Partido de los Trabajadores (en lo sucesivo, “PT”).⁴⁶

Dicha investigación fue diseñada con la finalidad de conocer el impacto que tuvo el proceso de descentralización administrativa, iniciado con la implantación de las



subprefecturas,⁴⁷ en la forma en que se lleva a cabo la participación ciudadana en la ciudad de São Paulo. Se trató de analizar los límites y posibilidades de la participación ciudadana unida a las subprefecturas, y el alcance del control social de las políticas en el ámbito local. En cuanto a la metodología empleada, seleccionamos tres subprefecturas como escenario de la investigación: Capela do Socorro (zona sur de la ciudad), São Mateus (zona este), y Sé (región central).⁴⁸ Estas tres subprefecturas fueron escogidas por ser reconocidas como regiones de la ciudad con una gran movilización social y un activo histórico de participación. La selección también se debe al hecho de que son áreas que tienen características diferenciadas en términos poblacionales, ambientales, económicos y políticos, proporcionando un buen retrato de la participación ciudadana en el nuevo modelo de gestión. Fueron entrevistados militantes de diferentes movimientos, concejales de distintos partidos políticos, y agentes públicos de cada una de las tres subprefecturas (subprefecto, coordinador de salud y coordinador de acción social) y de la administración central (de la Coordinadora de Participación Popular, vinculada al Gabinete de la Prefecta, y de la Secretaría Municipal de Subprefecturas), sumando un total de 50 entrevistas.

Aun cuando la investigación haya evaluado el conjunto de los modelos participativos creados por la gestión “petista”, nos detendremos en los resultados relacionados con la evaluación del Presupuesto Participativo, considerando que la idea de la complementariedad o combinación entre participación y representación constituye la médula de la propuesta, en coherencia con lo que sugiere Avritzer al definir el OP como “una forma de reequilibrar la articulación entre democracia representativa y participativa” (AVRITZER Y NAVARRO, 2003:14). El Presupuesto Participativo está regido por principios que, combinados con otros medios de participación ciudadana, ayudan a reconciliar algo que está siempre separado en la administración pública: democracia y eficiencia. Algunos de tales principios serían: pluralismo, deliberación como método para abordar los problemas y decisiones, publicidad y competencia como normas regulares de acción, y autonomía social (CUNILL GRAU, 2004). Evidentemente, no siempre estos principios se realizan en las experiencias de OP. Pretendemos examinar el OP de São Paulo en tanto posibilidad de democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, posibilidad que no está dada automáticamente.

Nuestro trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera, presentamos el marco general de nuestro debate, evaluando el proceso actualmente en curso de reconfiguración de la gestión pública en Brasil, y el lugar que tiene la participación en este proce-



so. Luego, presentamos el escenario de nuestra investigación, la ciudad de São Paulo, a partir de una mirada más específica sobre las disputas electorales en la ciudad *vis a vis* el proceso de transformación de la gestión pública mediante la creación de nuevos mecanismos participativos. En la tercera parte del trabajo presentamos el estudio empírico, con su respectivo análisis, de la experiencia de presupuesto participativo durante la gestión de Marta Suplicy. En la cuarta y última parte, con base en el análisis del OP, desarrollamos nuestras conclusiones a partir de la discusión acerca de la combinación entre participación y representación en el campo de la acción política en la ciudad de São Paulo.

PARTICIPACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO: REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

El amplio espectro de la llamada crisis del Estado brasileño tuvo dos importantes expresiones: la flagrante incapacidad del Estado de continuar presentándose como fuerza motriz del desarrollo capitalista nacional, por un lado, y el cambio en el patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad que, en aquel momento, explicitaban los límites del modelo cooptación/representación, resultado de la reciente unificación de la sociedad civil, por otro. La doble cara de esta crisis, gestada en los años 70, se mostraría con tal vigor durante la segunda mitad de los años 80, que las posiciones y contraposiciones asumidas por los diferentes actores, relacionadas con las representaciones de la crisis y de las condiciones para su superación, demarcarían los distintos campos ético-políticos que, en las décadas siguientes, pasarían a dirigir el debate, no sólo respecto a la reestructuración de la administración pública en Brasil, sino al ritmo e intensidad de la redemocratización en curso (CRUZ, 1994).

A partir de fines de la década de los 70, el agravamiento de los problemas sociales y la crisis del sector público – junto a una demanda cada vez más creciente de los sectores sociales por el control del Estado y sus políticas –, llevaron a cuestionar tanto el patrón centralizador, autoritario y excluyente que caracterizara la relación entre las agencias estatales y los beneficiarios de las políticas públicas (enfaticando la necesidad de *democratización del proceso*), como a cuestionar la capacidad del Estado de responder a las demandas sociales (enfaticando la cuestión de la *eficacia de los resultados*). Se esperaba que por medio de la participación ciudadana en los espacios institucionales se revertiría el patrón de planeamiento y ejecución de las políticas públicas en Brasil. El cambio de este patrón sería posible porque la participación provocaría una tensión en las agencias estatales, haciéndolas más transpa-

rentes, más responsables y más susceptibles al control de la sociedad. La sociedad podría ejercer un papel más efectivo de fiscalización y control al estar “más cerca del Estado”, así como podría imprimir una lógica más democrática en la definición de prioridades para asignar los recursos públicos. Estos mecanismos de participación obligarían al Estado a negociar sus propuestas con otros grupos sociales, dificultando la usual “confusión” entre el interés público y los intereses de los grupos que circulan en torno al poder estatal y acostumbran a ejercer una influencia directa sobre él. Se esperaba, incluso, que la participación tuviese un efecto directo sobre los propios actores que participaban, actuando así como un factor educativo en la promoción de la ciudadanía.

En medio de este proceso imbuido de enormes expectativas, la agenda de las políticas públicas sufría una importante inflexión, cuya característica fundamental era la creciente ampliación y complejidad de la arena decisoria como consecuencia de la incorporación de nuevos actores y temas (TATAGIBA, 2002). Como afirma Melo:

(...) a partir de 1984, el campo conceptual se traslada hacia el análisis del modus operandi de la misma [de la política pública] y de su carácter burocrático, privatista, centralizado, excluyente e ineficaz. En el diagnóstico que los analistas críticos y sectores organizados realizaran, dos instrumentos de ingeniería político-institucional se destacan con el fin de superar el mistake: la participación de los sectores excluidos de la arena decisoria (y su corolario, la transparencia en los procesos decisorios) y la descentralización (por la cual los problemas asociados al gigantismo burocrático podrían ser superados). En este movimiento, la dimensión procesal de la democracia pasó, por primera vez, a ser incorporada en la agenda de la discusión pública (...). Introducida en la agenda pública como principio democrático, la participación de convirtió también en un prerrequisito necesario para el perfeccionamiento del modus operandi de las políticas, con el fin de hacerlas más eficientes (MELO, 1998:18-19).

En la evolución del debate sobre las políticas públicas en Brasil, esta notable inflexión encontraría formato legal en la Constitución de 1988, la que bajo las bases de un nuevo arreglo federativo, instituiría la descentralización y la participación social como principios rectores de las acciones en las áreas de salud, previsión y asistencia social. A partir de la Constitución de 1988, y luego de aprobadas las legislaciones federales específicas, se establecieron, en los distintos niveles de gobierno, diversas instancias participativas en áreas ta-

les como salud, asistencia social, niños y adolescentes, vivienda, medio ambiente, etc. Una importante modalidad participativa derivada de este proceso fueron los consejos de políticas públicas. Al ser obligatorios en varias de las políticas sectoriales, se convirtieron en piezas centrales del proceso de descentralización y democratización de las políticas públicas. Algunas cifras son, en este sentido, reveladoras. De acuerdo con Carvalho (1995), entre 1991 y 1993 se constituyeron más de dos mil Consejos de Salud por todo el país, lo que implica un promedio de, prácticamente, dos nuevos consejos diarios. En una investigación más reciente, Carvalho vuelve a destacar el fenómeno de la proliferación de los consejos: “en julio de 1996, una estimación (...) sugiere que cerca de 65% del universo de los municipios brasileños dispone de Consejos (...) lo que significa la existencia de algunas decenas de miles de consejeros, cantidad equivalente a la de los concejales” (CARVALHO, 1997:153-154). Datos del Consejo Nacional de Salud, contenidos en un documento de 1999, señalan la existencia de cerca de 45.000 consejeros de salud en las tres esferas de gobierno. Una investigación realizada en São Paulo apunta que están en funcionamiento en este estado, sólo en el área social, más de 1.167 consejos municipales, con una media aproximada de diez consejeros en cada uno de ellos (CEPAM, 1999). En el estado de Rio Grande do Norte, una investigación indica la existencia de 302 consejos municipales, sólo en el área social (Arquidiócesis de Natal, Pastoral da Criança y UFRN, 1998). Si sumamos a los consejeros no gubernamentales todo el contingente de ONGs, las entidades y movimientos involucrados en la calificación y capacitación técnica y política de esos consejeros, veremos que hay una gran concentración de energía e inversión en dichos espacios institucionales de los consejos.

La Constitución fue el marco institucional que favoreció también el desarrollo de experiencias como el presupuesto participativo, pues estimuló la apertura de canales de participación en los municipios y fortaleció la descentralización al proveer de capacidades financieras y legales a los municipios que les permitió la administración de los asuntos locales (FARIA, 1997). Estas capacidades fueron importantes para el desarrollo de la experiencia del OP, que llegó a ser una de las más innovadoras formas de control social sobre el presupuesto realizada en Brasil. Entre 1997 y 2000 había en Brasil más de una centena de experiencias de participación ciudadana en la formulación de presupuestos municipales, como demostró la investigación⁴⁹ del Foro Nacional de Participación Popular (FNOP).⁵⁰ Esta investigación encontró cerca de 140 experiencias de “Presupuesto Participativo”, dispuso de información de 103 de dichas experiencias, y constató que 60 de ellas practicaron la experiencia participativa durante los cuatro años completos de gestión. Los resultados

de la investigación demostraron incluso que fue posible implementar el OP en ciudades pequeñas, medianas y grandes, de características tanto urbanas como rurales, y en todas las regiones brasileñas. La mitad de las experiencias tuvo lugar bajo la gestión de prefectos que pertenecían al Partido de los Trabajadores (PT), la otra mitad estuvo distribuida entre prefectos de distintos partidos, la mayoría de ellos aliados al PT. Ello refleja, por un lado, el vínculo inicial de la experiencia con el programa del Partido de los Trabajadores, pero, por otro lado, que la proliferación de la propuesta influyó en los programas de los otros partidos. Entre 2001 y 2004 se realizaron 170 experiencias de Presupuesto Participativo. Sólo en el estado de São Paulo existen hoy 30 municipios que tienen el OP.

Junto a estas experiencias más formalizadas, hay un gran número de “programas innovadores de gestión”, que tienen como una de sus principales innovaciones el intento de promover el involucramiento de la comunidad en la implementación y fiscalización de programas o proyectos. Una interesante radiografía de este nuevo consenso es ofrecida por la Fundación Getulio Vargas en el marco del Programa *Gestión Pública y Ciudadanía*, que, desde 1996, premia y divulga experiencias innovadoras de gestión en diversas ciudades brasileñas.⁵¹ Farah, al hacer una lectura de los 629 programas y proyectos inscritos en el primer ciclo de premiaciones, destaca como eje de la innovación más importante la participación de la sociedad civil: *42% de los programas resultan de las acciones conjuntas del gobierno con entidades de la sociedad civil: comunidad organizada, organizaciones no gubernamentales y sector privado empresarial. Aunque están bajo la dirección de una entidad gubernamental, muchos de los proyectos se estructuran como redes de entidades e instituciones, movilizadas y articuladas en torno a un problema de interés público* (FARAH, 1999).

Actualmente, disponemos de una cantidad considerable de estudios dirigidos a investigar en qué medida la dinámica real de funcionamiento de los nuevos arreglos participativos han permitido (o no) que esas experiencias innovadoras se traduzcan en prácticas políticas innovadoras en el ámbito de la gestión de los negocios públicos. O, incluso, en qué medida los nuevos diseños institucionales han, de hecho, favorecido una participación efectiva y autónoma de los actores sociales en la formulación de las políticas, y cuáles son los elementos que favorecen u obstaculizan dicho proceso. Aun cuando el poco tiempo de existencia de los nuevos experimentos institucionales hacen que sean temerarias las evaluaciones conclusivas y generalizadoras en cuanto a sus impactos de mediano y largo plazo, los estudios desarrollados demuestran que ha sido muy difícil confrontar, en la práctica, la centralidad y el protagonismo del Estado en la definición de las políticas y prioridades sociales.

En general, las evaluaciones que comúnmente están presentes en la literatura refieren que esos espacios presentan dificultades para cumplir los objetivos para los cuales fueron creados. La gran mayoría de los estudios señala la baja capacidad de innovación de las políticas públicas a partir de la participación de la sociedad civil en esos espacios. Los motivos señalados están, en general, relacionados con: i) la dinámica de funcionamiento de esos espacios, como la centralidad del Estado en la elaboración de las líneas a seguir, falta de capacitación de los actores sociales, problemas con la representatividad, dificultad para lidiar con la pluralidad de intereses; ii) mantenimiento de patrones clientelares en la relación entre el Estado y la sociedad; iii) falta de voluntad política de los gobiernos, etc.

Creemos que al lado de estos factores, una dimensión importante a ser considerada se refiere, como se señaló en la presentación de este trabajo, al lugar que tienen estas experiencias participativas en la arquitectura institucional del Estado.

El problema, a nuestro juicio, radica en la dificultad de concebir un modelo de democracia que supere la contradicción entre representación y participación, articulándolas como dimensiones constitutivas de una agenda de reforma capaz de dar cuenta de la complejidad de los problemas de la sociedad contemporánea. Sabemos que el desafío de construir modelos de reforma alternativos al modelo burocrático-autoritario, por un lado, y neoliberal, por otro, es un gran desafío no sólo para Brasil, sino para el conjunto de las izquierdas latinoamericanas. En el caso brasileño, tales desafíos se hicieron evidentes principalmente después de la victoria electoral del PT, en el año 2002, cuando conquista el gobierno federal.

Había una apuesta en ciertos sectores de la izquierda (situados dentro y fuera de la academia) que consistía en que el proyecto político forjado, en un primer momento, en el contexto de la lucha contra la dictadura (en los años 70 y 80), y, en los años siguientes, en los esfuerzos por ampliar y profundizar la democracia, traería en su seno – como una consecuencia del experimento en curso – un nuevo modelo de Estado y de administración de la cosa pública, cuyo núcleo sería la democratización de las relaciones Estado/sociedad, y tendría como principal estrategia la participación y el control social. El Partido de los Trabajadores⁵² – importante actor del campo que se auto denominaba “democrático-popular” – fue dando vida a lo que parecía ser ese nuevo modelo de gestión en las innumerables prefecturas conquistadas a lo largo de los años 80 y 90. El Grupo de Estudios sobre Construcción Democrática se refiere en los siguientes términos a este proceso:

Fue en este escenario que se desarrolló, por ejemplo, la experiencia de Lages, en Santa Catarina (entre 1976 y 1982), bajo la administración del MDB (Movimiento Democrático Brasileño). La construcción de viviendas en régimen de mutirão, es decir en emprendimientos habitacionales autogestionados, y las “huertas comunitarias” implementadas en aquella administración permitieron una mayor apertura a la participación social y se convirtieron en un contra ejemplo a la forma centralizada y autoritaria del ejercicio del poder público que siempre caracterizó al Estado brasileño, y que se acentuó particularmente durante el régimen militar que se instala a partir de 1964. Durante el transcurso de la década de 1980, y ya con un clima de apertura política, otras iniciativas de participación ocurrieron en Brasil, a ejemplo de la de Lages, como en São Paulo, bajo el gobierno de Franco Montoro, y en Paraná, durante la administración de José Richa. (Grupo de Estudios sobre Construcción Democrática, 2000:18-19)

Con las elecciones de 1988 este proceso ganó extraordinario impulso al conquistar el Partido de los Trabajadores importantes prefecturas, como Diadema, Porto Alegre, São Paulo, Curitiba, Santo André, entre otras: “Se ventilaba concretamente, en aquel momento, la posibilidad de romper con los patrones anteriores e incorporar nuevas formas de relación Estado/sociedad (...). Es en el contexto de este doble movimiento que se abrió, a partir de las elecciones municipales de 1985, un espacio más propicio para que se articularan diversos sectores de la sociedad. Se instalaron en Brasil experiencias más consolidadas de gestión participativa a nivel local, cuyos modelos tenían como principal sesgo teórico la descentralización administrativa asociada a la participación popular” (LEAL, 1994:26-27).

En el corazón del “modo *petista* de gobernar” estaba la participación societaria como estrategia fundamental para la promoción de la justicia social. Fue al interior del PT que las discusiones sobre la implementación de los consejos populares y otras formas de gestión democrática del Estado ganaron terreno, con particular énfasis en el modelo de presupuesto participativo, la principal vitrina *petista*. Estas iniciativas – llevadas adelante por el PT – tenían su origen en las reivindicaciones de las organizaciones populares, que buscaban mejoras en sus condiciones de vida o se involucraban en un proceso más amplio de “transformación social”.

Sin embargo, el hecho es que el proyecto político democrático popular todavía no estaba en condiciones de engendrar – a partir de aquel rico e intenso experimento democrático – una propuesta alternativa consistente de reconfiguración del Estado y de

su forma de relación con la sociedad y el mercado. En este sentido, nos parece correcto afirmar que el campo democrático popular tenía – y tiene – un claro modelo de sociedad, pero no un modelo de Estado. Por ello, las experiencias de gestión – principalmente en el contexto pos-ajuste – no avanzaron en el sentido de innovar en los métodos de gestión, manteniendo la participación en la periferia del sistema. Tanto en el caso de São Paulo, como veremos, como en el nivel federal, el gobierno del PT repitió en cierto modo la fórmula que tiende a disociar la participación de las estrategias de mantenimiento de la gobernabilidad. Lo que vimos – en los gobiernos de Marta Suplicy y de Lula – fue una estrategia de gobernabilidad que no se apoya en los canales de participación, pero se coordina con ellos, subordinándolos. Tal es el tema que pretendemos profundizar luego a través del análisis de la experiencia del Presupuesto Participativo en São Paulo.

Antes, sin embargo, haremos algunas aclaraciones generales sobre el Presupuesto Participativo en Brasil.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL

No obstante ser la experiencia participativa más conocida internacionalmente, el Presupuesto Participativo (OP) – tal como señalamos en los párrafos anteriores – no es la única existente en Brasil. El OP forma parte de un conjunto de iniciativas que, desde la segunda mitad de la década de 1970 – en el marco del régimen militar y en contraposición a él –, permitieron generar propuestas orientadas a hacer de la administración pública un aparato más permeable a la participación popular. En la implantación del OP se han utilizado diferentes metodologías, tanto en cada municipio como en algunos estados; sin embargo, podemos definir esta experiencia, en términos genéricos, como un espacio abierto por el ejecutivo para que cualquier ciudadano pueda contribuir en la decisión sobre el destino del presupuesto público.

El origen del OP y de otras experiencias participativas en Brasil, está asociado a por lo menos tres factores principales: i) a la historia de un sector de las organizaciones de la sociedad civil brasileña que comenzaron a preocuparse por la gestión de las políticas públicas y la asignación y control del presupuesto público; ii) a la existencia de un nuevo marco jurídico-institucional dado por la Constitución de 1988; y iii) a los partidos de izquierda (especialmente el Partido de los Trabajadores) que ascendieron al poder municipal con propuestas de ejercer el gobierno con base en la participación popular.

Desde 1986, algunas ciudades como Vila Velha, en el estado de Espírito Santo, iniciaron experiencias de discusión del presupuesto municipal con la población, empleando modos bastante distintos entre sí. A partir de 1989 se iniciaron nuevas experiencias en las ciudades de Porto Alegre, Uberlandia y en muchas otras. Sin embargo, el Presupuesto Participativo vendría a consolidarse en Brasil bajo el sello de la experiencia de Porto Alegre, en Rio Grande do Sul, que ha sido la más duradera, premiada y conocida, nacional e internacionalmente. Con el transcurrir del tiempo, el OP se fue implantando en muchos municipios de Brasil. Durante la gestión 1997-2000 fueron identificados más de 100 municipios que habían iniciado esta experiencia, bajo gobiernos formados por distintas coaliciones políticas, y que reproducían la metodología de debate del presupuesto público, obteniendo resultados muy diferenciados.

A pesar de las diferencias entre las diversas experiencias, se puede decir que los OPs están metodológicamente pautados por un “ciclo” que parece caracterizar a la mayoría de los procesos de Presupuesto Participativo conocidos en Brasil. Este ciclo, que se repite anualmente,⁵³ se inicia en el primer semestre de cada año y culmina con la entrega del Proyecto de Ley Presupuestaria Anual (LPA) a la Cámara Legislativa Municipal en septiembre (u octubre, en algunos municipios). Comienza con la divulgación y convocatoria a reuniones en los barrios o regiones; se continúa con la realización de plenarios en las que ocurre una primera selección de las demandas de la población. En estas reuniones también se efectúa la elección de los consejeros responsables de negociar con el gobierno las demandas que van a formar parte del plan de inversiones, el cual será incorporado al proyecto de ley y sometido, a su vez, a la aprobación de la cámara municipal. Este ciclo incluye además el seguimiento de la realización de las obras aprobadas, y se reinicia con el proceso de discusión del presupuesto del año siguiente.

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO: LA EXPERIENCIA DEL OP

São Paulo es la mayor ciudad brasileña y la segunda mayor ciudad de América Latina con alrededor de 11 millones de habitantes. En la región metropolitana de São Paulo esa cifra llega a 18 millones. En el año 2004, el presupuesto público de la ciudad fue de 14.294.000.000 reales. El 11% de su población vive en barrios pobres o *favelas*. Existen 36.000 viviendas en áreas de riesgo. Tal como evidencian estas cifras, São Paulo es una

ciudad extremadamente desigual,⁵⁴ atravesada por múltiples contradicciones. Uno de los entrevistados resume lo siguiente: “la característica de São Paulo es la densidad de riqueza y de pobreza”. De un lado, “está el Banespa”,⁵⁵ símbolo de la bonanza y del desarrollo, y del otro, la miseria, “estampada por donde quiera que camine en el centro de la ciudad” [Sociedad civil (1) – Sé].⁵⁶ São Paulo es, en este sentido, un retrato de Brasil, uno de los países más desiguales del mundo.⁵⁷

Además de su importancia financiera, el estado y la ciudad de São Paulo juegan un importante papel en la política nacional. La ciudad de São Paulo representa el 6% del electorado del país y el 30% del electorado del estado de São Paulo. No sólo por la grandiosidad de estas cifras, que la convierten en uno de los mayores colegios electorales de Brasil, sino por su peso político y económico, con uno de los presupuestos públicos más elevados del país (en términos brutos), las disputas electorales en São Paulo suelen ser vistas como espejos que reflejan, y al mismo tiempo impactan la dinámica del juego político que se desarrolla en la esfera federal. Dado que la competencia electoral en São Paulo trasciende el municipio, podemos afirmar que se trata de elecciones federalizadas donde el apoyo a uno u otro candidato en el plano municipal, por lo general hace que los políticos, la prensa y los formadores de opinión terminen nacionalizando los resultados. No es casual que en las dos últimas elecciones municipales en São Paulo (con la victoria del PT en el 2000, y del PSDB en el 2004), el gobierno federal arremetió con firmeza, tanto desde el punto de vista financiero como político y administrativo, para favorecer a sus candidatos.

Se trata, como puede verse, de un territorio donde las disputas partidarias están fuertemente ideologizadas, habiendo tenido gran relieve, en un comienzo, el conflicto entre el *malufismo*⁵⁸ y el *petismo*, y que actualmente parece haberse trasladado a la confrontación entre el PT y el PSDB.⁵⁹ Esta peculiaridad de la capital parece mantener los territorios locales en constante clima de elecciones, manteniendo a los políticos en una cotidiana búsqueda para la creación, ampliación o reconquista de las mayorías electorales. El cambio en las estrategias del PSDB, que hasta hace poco tiempo no estaba constituido como un partido de masas pero que en la actualidad intenta ampliar su base social como estrategia para consolidar su liderazgo político en la capital, incorpora un ingrediente adicional a esta mezcla. El resultado de esta situación es la subordinación de la estrategia de acción de los actores sociales y políticos a las necesidades y ritmos propios de la lucha electoral. Esto parece ser un condicionante importante de las relaciones entre

las organizaciones sociales y el sistema político, con implicaciones muy delicadas en lo que se refiere a la cuestión de la autonomía y efectividad de los espacios participativos.

La historia de la participación y del control social en la gestión pública en la ciudad de São Paulo es una historia que, en su movimiento irregular y discontinuo, evidencia las profundas rupturas en el campo de la acción política y en el acontecer de administraciones orientadas por principios ético-políticos muy distintos.

Partiendo de la historia más reciente, en 1985, Janio Quadros (Partido Laborista Brasileño, PTB por sus siglas en portugués), liderando la coalición conservadora, vence en la elección para prefecto de la capital, sosteniendo como banderas, y siguiendo el precedente de gestiones anteriores, la moralización administrativa y de las costumbres bajo un estilo de gobierno autoritario y personalista (CHAIA, 1991:271). Sin embargo, en esta ocasión encontraría una sociedad civil mucho más atenta y actuante:

Era un momento privilegiado de reorganización de la sociedad civil y de redemocratización del país, después de 21 años de régimen autoritario. Movimientos ecológicos, asociaciones de vecinos y organizaciones populares reivindicaban una participación más activa en la vida de la ciudad. La sociedad civil ampliaba sus espacios políticos. (...) En su última gestión, Janio Quadros tuvo que revocar muchas de sus decisiones, no por escogencia propia como él afirma, sino debido a las presiones que recibió de amplios sectores de la sociedad. Se vivía un tiempo nuevo, donde los movimientos, organizaciones y asociaciones se hacían presentes y estaban atentas a los actos del Ejecutivo. (CHAIA, 1991:296-299)

A fines de los años 80, al calor de las movilizaciones en torno a la Asamblea Nacional Constituyente, el Partido de los Trabajadores asumió, por primera vez, la prefectura de São Paulo, con la gestión de Luiza Erundina. Con el PT al frente del ejecutivo municipal, las perspectivas de democratización de la gestión pública, en el espacio local, cobraron forma en un intenso movimiento para la creación de nuevos canales de interlocución gobierno-sociedad.

Tal como lo señalan los estudios, la creación de estas nuevas instancias participativas estuvo sujeta a una intensa discusión en relación con la naturaleza de las funciones de estas nuevas instancias colegiadas. El debate estuvo fuertemente orientado por los principios estructurantes del campo *movimentalista* (GONH, 2003; DOIMO, 1995). Se trataba no sólo de definir el formato de aquellos espacios, sino también la dirección, el propósito

y el sentido de la relación entre el gobierno y la sociedad en el momento de construir los cimientos institucionales del Estado Democrático de Derecho. ¿Hasta qué punto la sociedad podría aproximarse al Estado sin llegar a “contaminarse” con su lógica?, y ¿hasta dónde el Estado podría abrirse al diálogo y la negociación con los grupos sociales sin que ello amenace la “gobernabilidad” como consecuencia de la intensificación de las demandas? Las respuestas a estas preguntas no generaron consenso ni entre los miembros del partido, ni en el gobierno ni entre los representantes de los movimientos populares.⁶⁰

Dichas interrogantes, sin embargo, ofrecieron una guía para la elaboración de la Ley Orgánica Municipal de São Paulo, en cuya discusión se formularon propuestas provenientes de concejales y organizaciones sociales, acerca de los diversos tipos de espacios de relación gobierno/sociedad, en sus más diferentes formas y dirigidos a las más variadas áreas de políticas públicas. A pesar de todos los problemas que surgieron en el transcurso de este proceso, la nueva Ley Orgánica de São Paulo, aprobada el 5 de abril de 1990, abrió, como concluyó Calderón, un nuevo tiempo en la construcción de la democracia participativa en la ciudad:

A diferencia de la antigua Ley Orgánica de los Municipios, de 1969, y de todas las que la precedieron, en la cual no había espacios para la participación de la sociedad civil en la gestión de la cosa pública, en ningún nivel y en ninguna instancia, la actual Ley Orgánica se caracteriza por establecer las bases jurídicas de un nuevo paradigma en la interrelación entre el poder público y la sociedad civil, al posibilitar la descentralización administrativa y la creación de nuevos mecanismos y principios de participación popular en la administración municipal. (CALDERÓN, 2000:26)

La convergencia entre estas nuevas directrices legales y el proyecto político del gobierno local durante la primera gestión *petista*, a cargo de Luiza Erundina, pondría en marcha un fuerte movimiento de ampliación de la arena de formulación de políticas – y la haría más compleja –, como consecuencia de la creación de innumerables canales institucionales de participación entre fines de la década de los 80 y los inicios de la de los 90. Entre dichos canales se destacan los consejos de gestión de políticas públicas⁶¹ y la primera experiencia de Presupuesto Participativo, iniciada en 1990. Esta primera experiencia de OP en la ciudad fue atravesada por conflictos, tanto en cuanto a la relación del gobierno con el Partido, como en cuanto a la relación del gobierno con la Cámara de Concejales. Así lo explica Brian Wampler:

En el ámbito de la coalición de gobierno liderada por el PT, Erundina encaró una difícil batalla política acerca del tipo de institución participativa que debería crearse. Las discusiones se polarizaban entre optar por órganos ‘deliberativos’ o ‘consultivos’, así como organizados con base en el territorio o con base en sectores de política (...). La demanda por OP vino del sector del PT vinculado a los movimientos sociales, pero no era necesariamente compartida por las otras facciones del PT. En la medida que Erundina fue forzada a concentrarse en un abanico más restringido de reformas del que el PT había previsto originalmente, la prefecta decidió desistir de la delegación de autoridad a los órganos ciudadanos. (WAMPLER, 2005:56)

Según Couto (1995), para el PT paulistano fue extremadamente desafiante ejercer por primera vez el poder ejecutivo de una ciudad como São Paulo. Se trató de un proceso de readecuación conflictiva del “modelo originario del Partido de los Trabajadores”: de una concepción “movimientista” y “revolucionaria” se pasaba a una concepción de “partido responsable de gobierno”. Este cambio generó una crisis de relación entre los miembros del PT que estaban en el gobierno de São Paulo y los que estaban fuera de él, crisis que duró los cuatro años de gestión. Según el autor, la incapacidad de lograr mayores avances se debió a la exclusión de sectores políticos significativos, ya sea del Partido o del legislativo.

En esta misma dirección, Wampler destaca la difícil relación que mantuvo el gobierno con la Cámara de Concejales durante los cuatro años de gestión: “el capital político empleado por Erundina para articular una mayoría estable de votos comprometió su capacidad para delegar autoridad decisoria, una vez que la prefecta fue forzada a apoyar proyectos políticos de aliados potenciales en la Cámara Municipal. Este apoyo, tanto administrativo como orientado a conseguir recursos, determinó la restricción de recursos disponibles para el OP” (WAMPLER, 2005:57). En este contexto, el balance del OP, tanto en lo que se refiere a resultados concretos (la implementación de los proyectos aprobados) como en lo que se refiere a la ampliación de la delegación de poder a los ciudadanos, quedó muy por debajo de lo esperado (WAMPLER, 2005).

En 1993, una nueva correlación de fuerzas asume el ejecutivo municipal, primero con la elección de Paulo Maluf y después con la de su sucesor, Celso Pitta, provocando un brusco cambio de dirección, tanto en el plano de la gestión propiamente dicho, como en el de las estrategias de acción de los movimientos sociales, tal como se aprecia en este análisis del representante de la Central de Movimientos Populares:

Cuando cambia el gobierno, todo cambia, por más fuerza que haga la gente. Recientemente, en 1993, vivimos esta situación con el cambio de gobierno de la Prefeitura de São Paulo. Por más que la sociedad se haya movilizado, todas las políticas construidas por un gobierno democrático fueron desmontadas. Las movilizaciones ni siquiera se hacían para ampliar los servicios, sino para mantener lo que había sido implantado por el gobierno saliente, porque eran políticas que habían sido elaboradas a partir de luchas de años y años por los movimientos populares. (citado en BONFIM, 2000:66)

Durante las gestiones de Maluf y de Pitta, diversas experiencias de diálogo gobierno/sociedad fueron abortadas. Entre ellas, el OP. A partir de 1998, las innumerables denuncias de corrupción, que comprometieron la relación del gobierno de Pitta con la Cámara de Concejales, generaron una fuerte crisis en el gobierno, con repercusiones muy negativas en el padrino político de Celso Pitta, el ex prefecto Paulo Maluf. Estas denuncias reforzaron la necesidad de cambiar la forma de gobernar la ciudad.

En el año 2000, con la elección de Marta Suplicy,⁶² el PT nuevamente asume la dirección del ejecutivo municipal, por lo que el proceso de construcción de instancias colegiadas de definición de políticas vuelve a formar parte de la agenda de gobierno, ampliándose hacia nuevas áreas como vivienda, seguridad pública, población sin hogar, etc.⁶³ En su gestión, Marta vuelve a instituir la participación en la definición del presupuesto.

El retorno del PT al gobierno municipal, rompiendo con ocho años de gestión conservadora, al mismo tiempo que imprimió otra lógica y dinámica al diálogo entre sociedad y poder ejecutivo, tornó evidente que los desafíos a la construcción de una gestión pública participativa aún están muy lejos de ser superados, como veremos más detenidamente a continuación, en un análisis sobre el Presupuesto Participativo en la gestión de Marta Suplicy.

OP: DEL ENTUSIASMO AL DESENCANTO

El Presupuesto Participativo formó parte del Programa de gobierno de Marta Suplicy, que tenía el apoyo de la coalición de partidos de izquierda llamada *Muda São Paulo*. Durante la campaña, se llevaron a cabo diversos seminarios para discutir la participación popular, y en especial el OP. En el 2001, mediante la Ley N° 13.169, de fecha 11/06/01, se constituyó la Coordinadora del Presupuesto Participativo, junto con otras dos coordi-

nadoras más: la de la Participación Popular y la de la Juventud (VITALE, 2004). La experiencia del OP duró los cuatro años de gestión de la prefecta Marta Suplicy (2001-2004), siendo interrumpida al inicio del gobierno de José Serra.

En las tres regiones investigadas – zona sur, zona este y región central – los entrevistados fueron muy críticos con la experiencia. En la evaluación sobre el OP, lo que se destaca es la decepción respecto a los resultados de la participación. En las entrevistas, fue generalizada la opinión de que la no realización de las obras aprobadas condujo al descrédito de dicho canal de participación y sus posibilidades, llevando a que disminuyera, año tras año, el número de participantes. El Presupuesto Participativo, una importante bandera en las gestiones *petistas*, llegó a su fin en la gestión de Marta Suplicy, bajo fuerte crítica de los líderes de los movimientos, tal como se observa en las declaraciones de los líderes de la región central:

No hay nada para identificar aún, ninguna obra, ninguna cosa de la que usted pueda hablar: lo que hay aquí es fruto del OP. [Sociedad civil (1) – Sé]

El Presupuesto Participativo quiere decir engaño que da gusto. Porque hasta ahora yo no he visto nada. [Sociedad civil (4) – Sé]

Eso es un cuento chino. Eso no existe. En el 2004 nosotros no participamos en el OP. (...) La gente ve cómo se pelea por el presupuesto y en realidad quien termina decidiendo son los concejales (...) no es ni el prefecto. (...) Todo lo que la gente discutió, lo que la gente vio como prioridad real, como una casa cuna, un puesto de salud, un hospital, se quedó en el papel (...) Por eso es que hoy es difícil movilizar a la población para discutir una cuestión política. [Sociedad civil (8) – Sé]

Yo no creo en el Presupuesto Participativo (...) por cuestiones políticas, porque tengo divergencias con el método, cómo está encaminado. Yo creo que aquí nosotros no tenemos Presupuesto Participativo, en ningún lugar. (...) El presupuesto ya viene así, tanto para la salud, tanto para la educación, tanto para pagar la deuda externa, tanto para pagar la deuda interna, ahí, el restito que sobra, 6,7%, ponlo en la mesa para que se peleen los movimientos, pon a la sociedad civil a luchar. Entonces, eso no es Presupuesto Participativo, es presupuesto de la miseria. [Sociedad civil (10) – Sé]

En la estela del entusiasmo inicial despertado por la experiencia del OP, se fue trazando el descrédito y, en consecuencia, el vaciamiento de las instancias de participación:

Fue muy poco el resultado (...) terminó siendo insatisfactorio. (...) Había tenido mejores resultados al comienzo. (...) Cuando surgió el proyecto de OP, las personas creyeron mucho que sus problemas más directos se irían a resolver. Luego, cuando (...) se terminó el primer año y la mayoría de las cosas no habían sido resueltas, entonces en el segundo año las personas comenzaron a no creer. (...) Entonces, ¿qué ocurre? Cómo yo voy a perder mi tiempo, cómo me voy a quedar discutiendo un proyecto, yendo allá a elegir un delegado, si los problemas que nosotros enumeramos no son resueltos. (...) Entonces las personas dejan de creer. [Sociedad civil (6) – Sé]

En un primer momento él [el OP] tuvo un bum y se llegó ahora en que al final nadie quiere ir porque usted aprueba las cosas y ellas no son hechas por 'n' motivos, [y] la parte que usted decide es una [pequeña] parte del presupuesto (...) queda peleando pueblo contra pueblo. (...) Entonces esa participación popular es una participación de fachada. (...) Entonces, es una participación popular, pero no es tan democrática. (...). [Sociedad civil (7) – Sé]

Voy a dar el ejemplo de la vivienda aquí en el Centro. Había gente que venía cinco o seis veces, y ahí viene el error del discurso del militante, el error del discurso del poder: que va a resolver el problema. (...) Si yo digo así, vengan conmigo que vamos a conseguir casa... Ahí usted va una vez, dos veces, percibe que no hay casa, ni una sola teja (...). Ni un fardo de tierra para llevar a casa. ¿Yo voy allá a hacer el papel de payaso enfrente de los demás, a discutir, y si ni siquiera entiendo que discusión es esa? No voy más. [Sociedad civil (9) – Sé]

En la Subprefectura da Capela do Socorro observamos con énfasis la misma evaluación que encontramos en Sé: la no realización de las obras aprobadas condujo al descrédito y a la disminución de la participación, resultando en el vaciamiento del OP:

La población en un comienzo venía confiada, y llenó algunas plenarias con más tres mil personas, porque creía. (...) Yo fui a una plenaria en la que sólo la inscripción

duró hasta las cinco de la tarde (...) de tanta gente que participaba... porque creían... caramba, yo voy a poder votar por los representantes aquí, opinar sobre el presupuesto, sobre lo que más se necesita en mi barrio. Y fue decepcionante. Fue decepcionante porque nunca hubo respuesta para nadie. (...) Es un canal que se fue vaciando, perdió credibilidad. (...) Las personas sólo participarían si fueran realmente respetadas, escuchadas, ¿entiende? Que haya una respuesta, un sí o un no, pero que convenza. Cuando eso no está claro, queda la duda; las personas tienen esa tendencia, a no participar, a irse. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]

No, no hubo participación, no (...). Nada, desgraciadamente, porque el personal estaba todo desilusionado; yo hasta invité al personal para que fuera a participar en el último que hubo. Del último que hubo, el personal no quiso saber nada, y al final no sirvió ni para sacar delegado, ni para aprobar casi nada porque no hubo participación del pueblo. (...) Al comienzo, el personal estuvo muy dispuesto, pero inmediatamente, todo lo que fue aprobado se perdió... no salió del papel. Entonces, yo hallo que al final, en ese último que hubo (...) principalmente el de nuestro barrio, no hubo ninguna participación. Yo conté máximo tres personas. [Sociedad civil (4) – Capela do Socorro]

A causa de la decepción yo también me alejé del Presupuesto Participativo, porque vi que todas las discusiones que hacía la gente, todo era importante, pero no era utilizado, no era ejecutado. [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]

En el primer año fue una gran esperanza, principalmente en salud. (...) Aunque en el primer año nosotros nos esforzamos mucho, yo encuentro que después hubo cierta dificultad en mantener esa esperanza. [Ejecutivo local (1) – Capela do Socorro]

También fue citado el problema de la representación al interior del OP que habría generado la cancelación de la plenaria:

Hubo varios lugares a los que fueron tres personas [a la plenaria del OP] y de esas tres sacaban a sus representantes. Entonces, tres se convertían en 300 votos. ¿Cómo es eso? (...) es necesario tener el perfil de la comunidad, en quien la comunidad pueda confiar, que tenga compromisos con la población. Ése es el gran temor de la población.

(...) *Tan verídico es que hubo intervención, que ellos tuvieron que cancelar todo el proceso para luego recomenzar la elección de sus representantes del OP. [Sociedad civil (3) – Capela do Socorro]*

En las evaluaciones sobre el OP en São Mateus, aunque también predominó el tono crítico, al igual del que vimos en Sé y en Capela do Socorro, una cosa fue diferente: el ítem “la no realización de obras condujo a la desconfianza y la desmovilización” tuvo pocas referencias. Sólo una de las entrevistas utilizó ese argumento crítico que fue común en Sé y en Capela:

Mira, yo siempre estuve en el consejo de salud, desde los años 80 (...) y siempre creí con mucha fe que la población necesita exponer las causas y las posibilidades de solución. (...) Pero la gente siempre pensaba que el pueblo perdía mucho tiempo con eso, mucho tiempo, pones una reunión aquí, una reunión allá. (...) Yo decía: pero escucha, el pueblo dedica su tiempo, el pueblo dedica... paga el transporte para ir a donde sea necesario, el tiempo es sagrado para todo el mundo, nosotros llegamos allá a ver los problemas y las soluciones y nosotros nos presentamos así, con las manos abiertas, con claridad; y los resultados no se veían. Eso para mí fue la cosa más frustrante en los últimos años. (...) Ese último año yo hasta abandoné el barco en la mitad, abandoné el barco en la mitad del camino; dije: no, ¡basta!, no aguanto más. Y cada vez que la gente iba a esos encuentros volvía estresada. [Sociedad civil (01) – São Mateus]

El sentimiento de frustración por el hecho de que las decisiones se concentraran en el gabinete de la prefecta, las críticas a la fragilidad de la representación popular (“siempre participan las mismas personas”) y el uso partidario del espacio atravesaron el discurso sobre el OP en la región. El fraude ocurrido en una plenaria, aunque mencionado puntualmente, fue otro factor que contribuyó en la evaluación negativa del proceso.

La primera vez que hubo Presupuesto Participativo yo participé hasta en la comisión organizadora y todo, pero luego, cuando vi lo que ocurría en ese primer Presupuesto Participativo, me caí de espaldas. Yo dije: (...) tengo muchas cosas que hacer, es mejor largarme. Porque fue así, discutía, discutía, discutía, discutía, me ponía allá y llegaba al mismo tiempo que los delegados, eran algunos concejales que lograban ubicarlos allá

(...), fue algo muy abierto, ¿sabe?, sólo no veía quien no quería ver, y yo me quedé con mucha rabia; yo dije: no voy a volver nunca más; al año siguiente no volví a poner los pies aquí. (...) No, yo no voy a dar esa pelea. Yo creo que es una pelea muy sucia. No me voy a igualar a ellos, entonces me salí. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

Para que usted tenga una idea de cuán importante es la participación aquí: la gente tuvo una plenaria de OP el año pasado que fue impugnada por robo; la urna vino viciada de la subprefectura, 33 votos de más. (...) Ahí usted ve la gestión democrática de la subprefectura de São Mateus. (...) Nosotros la derribamos. Fue la única plenaria de OP que fue derribada, que fue impugnada. Una vergüenza para São Mateus, desgraciadamente. [Sociedad civil (10) – São Mateus]

La manipulación no tiene fin. (...) La persona está allá en su casa, ella no tiene noción de qué es el Presupuesto Participativo. Y nadie le enseña. Porque no es interesante, porque ella va a empezar a participar y a discutir. Y ahí usted quiebra la corriente que ya está formada, que siempre participan los mismos. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

El tema de la información fue muy destacado en la medida en que es uno de los problemas que limitan el acceso de la población a los canales de participación en general. El poco conocimiento de esos espacios parece, por un lado, relacionado con la propia complejidad que resulta del tamaño de la población y su distribución territorial, lo que hace difícil la divulgación de los innumerables espacios existentes. Pero, por otro lado, según las entrevistas, habría una disposición del gobierno local a limitar el acceso a esa información, como forma de controlar el potencial conflictivo de los espacios de participación, limitando la participación a los que comparten los principios generales del gobierno. Esta percepción de que la información sobre los canales de participación está distribuida de forma desigual, y que el filtro más importante es un filtro de origen partidario, fue muy destacada en las entrevistas en las tres regiones de la ciudad:

(...) yo creo que eso es otro problema, había los propios feudos de participación popular, entonces existían los muy amigos que tenían mucha información, y los poco amigos que tenían poca. [Sociedad civil (9) – Sé]

Era todo muy cerrado. De nuevo, desgraciadamente. Todo lo que ocurre usted lo sabe sólo si actúa dentro de cuatro paredes. Si usted es parte de un grupo, generalmente tiene una persona con la que está vinculada, que está ahí adentro, por lo general usted va a saber lo que pasa. Cuando no, usted no va a saber, de nuevo, lo que ocurre. (...) Por lo general, hay muchas personas que tendrían interés, estarían interesadas en participar, en exponer, en cobrar (...) y que nunca van a formar parte. [Sociedad civil (5) – São Mateus]

Nosotros aún estamos en ese sistema... aunque algo cerrado. Entonces, fíjese bien, ¿qué es lo que generalmente hace el partido que está en el poder? Trata (...) de involucrar al personal que forma parte del partido. Entonces, generalmente, las personas que no, que no son militantes o no forman parte del partido, si llegan a informarse es por otros medios. Entonces, es más difícil que usted participe. [Sociedad civil (7) – São Mateus]

Para finalizar, nos gustaría poner como contrapunto de esta evaluación la importancia que algunos entrevistados – los propios críticos del proceso y de los resultados de la participación – confieren a la posibilidad de “hablar y ser oído”. En este sentido, interrogados sobre la posibilidad de que los movimientos incidieran sobre las políticas públicas, leemos lo siguiente en las entrevistas:

Este gobierno no escucha (...) aunque haga un gobierno para la mayoría de la población, igual no escucha: mira lo que va a pasar y se acabó. Las veces en que usted puede interferir, por ejemplo en el recorrido de un autobús, la población quiere interferir, nadie escucha. (...) Yo creo que es de esta manera: ya escuchó lo que pasó, ya formuló las políticas y ahora va a ejecutar. (...) Pero el espacio de diálogo es mucho mayor que en los gobiernos anteriores, los dos anteriores (...) ni se compara, porque antes usted ni siquiera venía. Ahora usted viene y habla, a veces ellos no te escuchan. Pero usted habla, opina, critica, ellos oyen en algún momento; es decir, está abierto el espacio al diálogo, aunque no sea de la manera que la gente cree que debería ser. [Sociedad civil (3) – Sé]

Aun sabiendo la gente que es una democracia entre aspas... pero el derecho de estar allá y poder manifestarse es extremadamente positivo. Aun cuando nuestra manifestación sea engavetada. Pero esa libertad de estar allá y decir... (...) De poder estar allá y decir

aquello que yo pienso, aquello que yo quiero para mi región, aun sabiendo que va a quedar buena parte, 90% de aquello va a quedar en el papel, es muy positivo. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

Lo que estas entrevistas evidencian es que la posibilidad de tener acceso al Estado, de presentar demandas sin necesidad de intermediarios, como los concejales, por ejemplo, no es poca cosa cuando consideramos la tradición autoritaria brasileña, sumada a los más de veinte años de dictadura militar, y al hecho de que São Paulo vivió ocho años bajo los gobiernos de Maluf y Pitta. Esta comprensión estuvo presente en las entrevistas en las tres subprefecturas, y a pesar de estar lejos de ser una evaluación general, parece importante que sea considerada. Se trata de un reconocimiento de que hay un mayor espacio de expresión, el cual no es en absoluto banal, al lado de la percepción de que aún falta mucho para que la población, de hecho, tenga poder de influir en el proceso de producción de políticas públicas. Dilemas que un entrevistado resume en una frase: “*cualquier puerta que se abre hoy es bienvenida y aún es insuficiente*” [Sociedad civil (10) – São Mateus].

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: COMPLEMENTARIEDAD O COMBINACIÓN SUBORDINADA?

Al observar la gestión de Marta Suplicy, percibimos una multiplicidad de canales de participación abiertos por su gobierno. Varios procesos, como el Presupuesto Participativo, los Planes Directores, la implantación de las subprefecturas, demuestran la disposición del gobierno de Marta de ampliar los canales de participación.⁶⁴

No obstante, en la evaluación que los movimientos hicieron de dichas experiencias, como vimos, prevaleció el tono crítico que resaltó la falta de resultados concretos de la participación y una tendencia a la manipulación e instrumentalización de los espacios de participación, utilizados como instancias para la legitimación del gobierno: “nosotros tenemos participación”, pero “*con toda esa apertura la gente reconoce que fue también muy utilizada. (...) A veces se fijaban plenarios (...) para tener el aval de la población, pero en verdad las cosas venían de arriba hacia abajo*” [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]. E, incluso, “*Nos parecía más un juego de marketing político que una búsqueda efectiva de la participación de las personas en los procesos de la ciudad. No sé si la confianza en la participación junto con la del poder público aumentó. Yo pienso que no. Ése es el panorama que nosotros tenemos*” [Sociedad civil (1) – Sé].

Influyó en esta evaluación de los movimientos, la práctica de la gestión de gobierno de Marta Suplicy, la que al mismo tiempo en que establecía políticas participativas, demostrando su compromiso con la bandera de la democratización de la gestión pública, mantenía, por otro lado, la antigua práctica política del *loteamento*, o repartición de cargos a cambio de favores políticos, en las subprefecturas, tema muy presente en las entrevistas. Sobre este proceso, Wampler afirma:

Para mantener el apoyo en la Câmara Municipal, Marta Suplicy permitió que concejales aliados al gobierno municipal, representantes del estado e inclusive algunos diputados federales por São Paulo designaran personas para hasta siete cargos en cada una de las 31 subprefecturas. Esa estrategia política contribuyó a garantizar que el ejecutivo municipal aprobara sus proyectos de ley y de presupuesto, y evitara interpelaciones legislativas que debilitaran las administraciones de sus antecesores, el ex prefecto Celso Pitta y la ex prefecta Luiza Erundina. (WAMPLER, 2004:384)

Sobre los impactos de dicha estrategia en garantizar la gobernabilidad del OP, continúa el autor:

El político o el grupo político que asume el ‘control’ de las subprefecturas pasa a tener una influencia importante en la forma de conducción del OP en cada región. Si el político presta su apoyo al OP, habrá soporte organizacional y operacional al proceso, y será el centro focal en la implementación de los proyectos de obras y servicios priorizados por medio del OP. Si el político no apoya el OP, o lo hace en forma limitada, pro forma, los delegados del OP tendrán grandes dificultades para influir efectivamente en los resultados de las políticas. (WAMPLER, 2004:385)

Al respecto, una militante del movimiento de salud se desahogó al exponer: “la política cambió mucho, la política ya no es la de antes, la gente se decepcionó mucho con la política porque la gente siempre estuvo contra la repartición de cargos contra favores políticos de la subprefectura, y ahora hay... algo descarado con lo que la gente no está de acuerdo” [Sociedad civil (12) – São Mateus]. En ese mismo sentido, leemos lo siguiente en otras entrevistas:

El partido que administra la ciudad, el PT, no está escuchando a la población. (...) Pone a las personas que le interesan para hacer el juego político. (...) Para mí eso es horrible. (...) La población no es escuchada, ella es repartida entre los concejales. [Sociedad civil (3) – Sé]

Una subprefectura está compuesta por lo siguiente: un determinado concejal ‘x’ tuvo más votos, entonces él tiene representación... (...) Ni siquiera es del barrio en el que fue más votado ¿sabe? Pero de pronto él [dice]: yo quiero la cabeza de tal subprefectura. (...) Ahí sobran dos, tres para otro, el que muchas veces tiene buenas intenciones, pero va a quedar totalmente anestesiado allá adentro, ¿por qué? Porque no van a tener mucho poder para actuar. Entonces, el conflicto que viene de allá arriba impide trabajar aquí abajo. [Sociedad civil (5) – São Mateus]

Una discusión partidaria: quién va a venir, quién va a ser asignado, quién va a asumir esa coordinación. ¡Ah! Tiene que defender a ése que es de aquel concejal. Ése es de otro concejal, entra en éste. Y es así, es un loteamiento [la distribución de cargos contra favores], también un viejo conocido nuestro. [Sociedad civil (9) – São Mateus]

En general, la Cámara de Concejales y los partidos en coalición aparecen como los responsables de la forma de hacer política basada en el *loteamiento* de cargos, aduciendo que es necesaria para mantener la gobernabilidad. Para algunos, en este proceso hay “gente sin escrúpulos” que ganó espacio, y los movimientos no fueron capaces de oponerse, “dejamos que las cosas ocurrieran, fuimos coniventes [Sociedad civil (5) – Capela do Socorro]. En este punto se evaluó también que ocurrió una especie de continuidad en relación con los gobernantes anteriores:

Es lo que siempre se hace. (...) Hay subprefecturas ahí en la que hay gente de Maluf, hay de todos los partidos. (...) Ellos utilizan la delegación que yo doy para que elijan a quien les parezca bien. (...) Es una repartición de cargos (loteamiento) que ocurre por encima de los concejales. (...) [Sociedad civil (7) – Sé]

Dos observaciones caben a partir de estas constataciones. Por un lado, la repartición de cargos [*loteamiento*] parece haber comprometido los canales de participación abiertos

por la prefectura, contribuyendo al vaciamiento de dichos canales. Por otro lado, pareciera que fue perjudicada la idea de que la participación necesariamente forma parte de un proyecto más amplio. En verdad lo que los movimientos presenciaron, y así lo retratan en sus análisis con cierta perplejidad, es un proyecto de participación – que en el plano de los valores se orienta a la democratización de la gestión – pero que, en la práctica, convive con su contrario, la balcanización de los intereses públicos por el predominio de la lógica partidaria orientada, fundamentalmente, a la lucha electoral.

En las entrevistas queda en evidencia la percepción de que la lucha político-partidaria está fuertemente presente en la cotidianidad de las comunidades, afectando la relación de los movimientos con los concejales de la región. Luego de varias conversaciones, quedamos con la impresión de que el clientelismo está más activo que nunca:

La última palabra queda en manos de los parlamentarios o de los grupos políticos. Ellos repartían entre sí las coordinadoras para equilibrar el peso político de cada uno y la palabra final era de los parlamentarios que tenían, que tienen, que son una referencia, que, yo diría, hasta tienen mando en aquella subprefectura. [Sociedad civil (4) – São Mateus]

La subprefectura está en manos de dos concejales... sólo [se] hace aquello que los dos concejales quieren; no es la lucha del pueblo; no es aquello que el pueblo quiere. Cuando el pueblo pide un mejoramiento de su barrio, (...) ¿qué es lo que ocurre? Los dos concejales (...) van allá, hacen una reunión con el pueblo... si el pueblo es de ellos se hace, si no lo es, no se hace. [Sociedad civil (12) – São Mateus]

En palabras del entrevistado, es como si “*las subastas de subprefecturas por parte del ejecutivo municipal*” [Sociedad civil (4) – São Mateus] hubieran contribuido a una relación más clientelar de los movimientos con los parlamentarios. Si estos detentan el poder en las subprefecturas, los movimientos no pueden prescindir del contacto con ellos. Hay una visión de que la subprefectura está en manos de los concejales y que ellos consiguen también instrumentalizar los espacios de participación.

Cabe recordar que los concejales, aunque fueron entrevistados, no se pronunciaron en relación con este tema. No sabemos cómo se sienten ellos y como reaccionarían a las críticas que les han sido dirigidas. No sabemos, asimismo, si los movimientos

tendrían interés, de hecho, en establecer relaciones con los concejales sobre bases distintas. El descrédito de las instituciones representativas parece haber limitado el avance del debate sobre la democratización de la esfera legislativa, que, sin duda, pasa por la democratización de la relación entre los concejales y los liderazgos sociales en el espacio local. No nos parece posible avanzar en la dinámica de la participación sin que esas relaciones sean adecuadamente comprendidas. Ello significa comprender a su vez en qué medida los actores involucrados estarían, de hecho, interesados en la democratización de esas relaciones – cómo evalúan sus pérdidas y ganancias en este proceso – y sobre qué bases se podrían construir esas relaciones, en un contexto local marcado por la exacerbación de las disputas electorales, y donde parece imposible dejar de lado los intercambios más inmediatos dirigidos a construir o consolidar mayorías electorales. Se hace evidente, a partir de estos relatos, cómo las formas por las cuales la democracia representativa se reproduce en el nivel local subordinan, aprisionan y condicionan las experiencias participativas. Aquello que sería potencialmente nuevo, como el Presupuesto Participativo, es totalmente permeado por lo que tiene de más antiguo la política brasileña.

Otra faceta de la misma cuestión se refiere a la evaluación que hacen los entrevistados a las realizaciones sociales del gobierno. Según los entrevistados, el gobierno de Marta Suplicy tuvo resultados muy positivos en el área social; pero son resultados que parecen estar al margen de los canales de participación, resultados provenientes mucho más de su programa de gobierno que de la presión de las organizaciones. Cuando algún resultado proviene de la presión de las organizaciones, podemos percibir que dicha presión es ejercida más desde fuera de los canales de participación que por medio de ellos. Según los entrevistados, el gobierno de Marta ejerció una forma de participación que implicaba básicamente aumentar el grado de “escucha”, y garantizar la homologación de sus proyectos. De algún modo, este contexto generó cierta frustración con la política, el PT y la propia democracia, incluso en presencia de resultados sociales positivos.

El gobierno de Marta Suplicy no intentó establecer una forma de relación entre la democracia participativa (impulsada a partir de los espacios existentes o creados por su gobierno) y la democracia representativa, sino que creó una especie de institucionalidad paralela que, en efecto, no tuvo impacto en el sistema político; sólo llegó a convivir con él. A diferencia de la experiencia de otros gobiernos, como la del OP en Rio Grande do Sul, por ejemplo, en la que el OP cuestionó con fuerza las prácticas clientelares,⁶⁵ aquí convivió

una lógica con otra, generando, al parecer, un debilitamiento de las prácticas participativas como forma de hacer política (y de construir gobernabilidad) de otra manera.

Esta institucionalidad paralela se hace evidente al observar el lugar que tiene el OP en el gobierno. Como destacó Vitale (2004), la institución del OP en São Paulo no fue acompañada de una reforma administrativa más amplia que vinculara el proceso participativo a los órganos centrales de planeamiento urbano y a la acción de gobierno.

Aunque éste haya sido un tema controvertido durante la elaboración del programa de gobierno, la opción dominante fue la de no realizar la reforma luego del inicio de la gestión. Si la institución del OP en la ciudad de São Paulo fue una cuestión relativamente consensuada, no ocurrió lo mismo respecto al papel que el OP tendría en la estructura de gobierno. Cuando se trata de definir no la necesidad o la importancia de compartir el poder, sino cuánto y en qué grado hacerlo, es de suponer que el tema se hizo más complejo, llevando a mayores tensiones en la estructura del poder gubernamental. (VITALE, 2004:18)

Estas tensiones lograron que la opción fuese la de crear una Coordinadora de Presupuesto Participativo, vinculada a la Secretaría de Gobierno. Además de esta Coordinadora, se creó la Coordinadora de Participación Popular, sin que hubiera, de hecho, vínculos entre las dos. La Coordinadora de Presupuesto Participativo tuvo, entonces, que entrar a entenderse con las otras secretarías, especialmente con la de finanzas. Según el propio coordinador de OP, Félix Sánchez, fue adoptada una estrategia progresiva de implantación del programa.

Fue discutida la implantación del OP. Se identificó una estrategia que comprende: 1) en el 2001, la realización de experiencias piloto que permitan definir una metodología y una propuesta; 2) en el 2002, la implantación global del OP apuntando a la elaboración del presupuesto participativo del 2003; 3) en el marco de la Ley de Directrices Presupuestarias del 2002, elevada ante la Cámara a fines de marzo del 2001, realizar una primera experiencia de consulta a la población de la ciudad, y aprovechar la oportunidad para presentar un cuadro de la situación económico-financiera del municipio y un primer esbozo de nuestra propuesta de OP; 4) entre junio y septiembre de 2001, durante la elaboración de la propuesta de presupuesto del

año 2002, seleccionar regiones y/o proyectos (aún por definir) para la realización de experiencias que podrán funcionar como pilotos para la implantación plena del OP en el 2002. (SÁNCHEZ, 2004:416)

¿Sería posible otra combinación entre democracia participativa y representativa que no implique crear una institucionalidad paralela? Esta pregunta es más compleja de responder si tomamos en cuenta que la ex prefecta Marta Suplicy (así como cualquier otro gobernante) fue electa en virtud de un programa de gobierno que quedó legitimado por dicho proceso. El diálogo entre gobierno y sociedad debe partir de este reconocimiento – que impone desafíos al proceso participativo –, tal como recuerda el Secretario de Subprefecturas:

Existe un programa de gobierno que fue debatido con toda la población, por lo menos eso fue más claro en la última elección; un programa de gobierno que fue aprobado y tiene que ser cumplido. Sus líneas maestras fueron aprobadas en las urnas; eso debe ser cumplido; yo creo que ese es un límite a la participación social; ella no puede alterar las demandas aprobadas en las urnas. Ahora bien, para el cumplimiento de esas líneas generales de los programas de gobierno usted tiene un conjunto de acciones, vamos a decirlo así, que son totalmente pasibles de discusión. El formato, la intensidad, la cantidad de recursos... yo creo que todo es blanco de discusión. La propia recaudación, acompañamiento, la participación en el planeamiento para que usted pueda lograr cumplir las cosas que fueron definidas en el programa de gobierno, yo creo que eso le cabe a la participación. (...) La participación social debe definir la intensidad de dichos programas. [Ejecutivo municipal (1)]

Esta afirmación remite nuevamente a la relación entre democracia participativa y democracia representativa, y trae al debate dos cuestiones. La primera se refiere a la relación entre programa de gobierno y participación. Pocos gobiernos tienen un programa de gobierno definido cuando llegan al poder. El PT ha sido uno de los pocos partidos que lo ha hecho. Todo gobierno, incluidos los del PT, sufre influencias durante su mandato que alteran su programa de gobierno. ¿Hasta qué punto la participación altera el programa de gobierno? ¿O hay otras influencias que lo alteran más?

La segunda cuestión se refiere a la naturaleza de los conflictos que es posible y deseable llevar al interior de los procesos participativos. ¿Qué decisiones pueden y deben

ser sometidas a procesos ampliados de participación? Pregunta que remite a las diferentes expectativas en relación con la participación, en lo que se refiere a la naturaleza de la materia, su propósito y el carácter más o menos vinculante de sus decisiones, lo que también nos lleva a considerar la complejidad del proceso de producción de políticas públicas. Tal como señala Marques (2000), el proceso de producción de políticas públicas incluye un conjunto amplio y diversificado de agentes, formales e informales, posicionados en diferentes espacios de actuación, que se mueven en tiempos y dinámicas distintos, y con capacidad de movilizar recursos igualmente variados. La institucionalización de canales de participación no reduce la complejidad inherente a este proceso, al contrario, la aumenta, no sólo por el hecho de permitir la inserción de nuevos actores y la valoración de nuevos intereses, sino también por el intento de imprimir una nueva lógica a las relaciones entre los actores de esa red, y por la afirmación de los principios de los que derivan sus fuentes de legitimidad, a saber: participación, transparencia, publicidad y control social. Es decir, en este complejo y diversificado campo, los canales institucionalizados de participación – como OPs, consejos, foros, etc. – son uno entre muchos otros agentes, y la fuerza de su actuación depende de su capacidad de ubicación estratégica al interior de esa red, consecuente con la clara determinación de su identidad y sus recursos, de cara a los demás actores (TATAGIBA, 2004).

¿Cuál es el impacto de este entrelazamiento entre democracia participativa y democracia representativa en los movimientos y organizaciones de la sociedad? Nuestra investigación trae, además, algunas pistas para la reflexión. Para las organizaciones, la interrogante que se hacen consiste en cómo relacionarse con los gobiernos, en especial cuando estos son del PT, sin correr el riesgo de ser instrumentalizadas por actores que viven bajo la lógica del calendario electoral. En las entrevistas, una faceta de este escenario apareció en la identificación de los impactos de la alternancia en el poder – fundamental en una democracia – sobre las estrategias de acción de los movimientos. Las entrevistas llaman la atención por el hecho de que muchas veces los movimientos sociales, cuando no se imponen el desafío de cuestionar su papel, identidad y estrategia en su relación con el otro, terminan presos de la dinámica, temporalidad y ritmos propios de la lucha electoral.

En la relación entre gobiernos y movimientos, cobran relieve aquellas personas que tienen vínculos con partidos que pugnan entre sí. Cabe destacar que estas pugnas muchas veces no son sólo entre personas de diferentes partidos, sino entre personas dentro

del PT vinculadas a diferentes políticos o a las diferentes tendencias que el partido ampara en su interior.

En el propio Partido de los Trabajadores, en el que hay varios grupos con pensamientos diferentes, eso se hace difícil. Cuando usted comienza a discutir un proyecto político y ellos mencionan nombres: es de X o es de Y. (...) No siempre se cruzan la salud y la vivienda con la misma línea política. (...) Es en lo local, en el pequeño territorio, donde las divergencias pesan. Si es del grupo de aquél que está allá en la subprefectura, es más fácil para mí, pero se le hace más difícil al otro grupo. [Participante en el taller de presentación de los resultados preliminares de la investigación, perteneciente al movimiento de salud]

Estas divergencias son llevadas desde el partido hacia el interior del movimiento. En algunos casos ni siquiera son divergencias muy profundas, pero como es necesario fortalecer al político al que se está vinculado, la lucha por el espacio hace que disminuyan las oportunidades de quien no esté vinculado a algún político o partido para que pueda representar a la comunidad en la relación con el poder público.⁶⁶

El otro impacto sobre las organizaciones de la sociedad se refiere a la identidad de los movimientos. Sabemos que los militantes de los movimientos desempeñaron durante el gobierno de Marta Suplicy una triple identidad: además de ser de un movimiento eran también del PT y, como el PT estaba en el gobierno, también se sentían gobierno, teniendo que defender el gobierno ante otras personas del movimiento. Esta situación no es trivial, pues tiene consecuencias tanto para el movimiento como para el propio individuo. Para el individuo es la crisis personal de querer hacer más de lo que está a su alcance, de ser exigido de distintas partes. Para el movimiento es la dificultad de tomar posiciones, pues algunos están muy cercanos al gobierno y quieren que el gobierno les dé seguridad, y otros, ciertamente, no se sienten comprometidos con los gobiernos y quieren hacer oposición como a cualquier gobierno. Después de la derrota de Marta Suplicy en la lucha por un segundo mandato, varios movimientos hicieron una autocrítica, tratando de entender por qué se dejaron capturar por el discurso de la gobernabilidad, y por qué, aun teniendo diferencias en relación con aspectos de la gestión de Marta Suplicy, especialmente en cuanto a la repartición de cargos (*loteamento*) y al lugar residual e instrumental de la participación, no lograron contraponerse a las acciones del gobierno, ni tampoco hacer visibles los conflictos.

Cuando la gente iba ante el subprefecto, o hasta ante el directorio [del PT], la gente oía que era importante cuidar la gobernabilidad. Y nosotros, como movimiento, y luchando por el partido, fuimos tolerantes (...). Yo creo que nosotros no tomamos ninguna actitud respecto al partido. Y hoy duele cuando la gente se da cuenta que no fuimos respetados en ningún momento. [Participante en el taller de presentación de los resultados preliminares de la investigación]

La autonomía es un valor y, como tal, esclarece los límites que deben ser observados en la relación entre los movimientos y el sistema político, los que, cuando no son “obedecidos”, pueden resultar en instrumentalización, cooptación, etc. En este sentido, la autonomía no significa ausencia de relación, que es la forma en que por lo general se acostumbra a abordar, sino que nos informa acerca de la calidad de dicha relación, la forma en que los actores se ubican en ella. Hablar de autonomía de los movimientos, por lo tanto, significa preguntar acerca de la naturaleza de los vínculos que los movimientos son capaces de establecer con los demás actores del sistema político; significa preguntar hasta qué punto ellos son capaces, en dicha relación, de seleccionar sus interlocutores en función de sus agendas, de defender sus intereses, de definir los objetivos de la interacción, y hasta qué punto ellos pautan o son pautados. La autonomía puede existir incluso en un contexto en el cual los movimientos mantienen vínculos constantes y permanentes con otros actores tales como partidos, sindicatos, gobierno, concejales y diputados, además de que dichos vínculos han sido fundamentales en distintos momentos. No existe, *a priori*, problema alguno por el hecho de que los movimientos se alíen a gobiernos, partidos o concejales para llevar adelante sus luchas y sus demandas. Además, los movimientos siempre lo han hecho. El problema está en la sensación, que estuvo muy presente en las entrevistas, de que esas relaciones son de más utilidad para el Estado, los partidos y el gobierno que para los propios movimientos.

Dicha sensación refuerza la percepción de que los mecanismos de representación de la democracia representativa se superponen a los mecanismos participativos, que estarían basados en los principios de transparencia, control social y publicidad. En este sentido, al evaluar las experiencias concretas, los entrevistados nos revelaron dimensiones que apuntan al terreno de las expectativas políticas en relación con los espacios participativos, permitiéndonos problematizar la importante discusión acerca de la combinación posible y deseable entre democracia representativa y participativa, en diferentes proyectos de

reforma del Estado. En un nivel micro, lo que está en juego es saber cuáles son los resultados que se esperan de la participación institucional y hasta qué punto ésta se combina, en la perspectiva de los agentes, con estrategias más tradicionales para encauzar las demandas, vía sistema representativo y movilización de redes personales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El presente trabajo tuvo como horizonte de preocupación la relación entre democracia participativa y representativa. El análisis tuvo como base el estudio de la experiencia del Presupuesto Participativo en la ciudad de São Paulo, bajo la gestión del Partido de los Trabajadores.

Como vimos, en la evaluación de la experiencia prevaleció el tono crítico, el cual destacó la falta de resultados concretos de la participación y una tendencia a la manipulación e instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias de legitimización del gobierno. En vez de aportar insumos para una reforma democrática del Estado, constatamos que el OP se consolidó como una institucionalidad participativa paralela y subordinada a la democracia representativa.

En esta experiencia vimos que las instituciones participativas y representativas se combinaron – tensa y precariamente – en una lógica cuya dirección y sentido estuvieron predominantemente orientados por las exigencias y desafíos propios de la competencia electoral. Se trata, como sugerimos anteriormente, no de una situación de complementariedad, sino de una combinación entre participación y representación bajo la dirección hegemónica de esta última. El gobierno *petista*, a la vez que reconoció e inauguró una infinidad de nuevos espacios de interrelación gobierno/sociedad, no los tomó como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos nuevos y alternativos a la reforma democrática del Estado y de garantía de gobernabilidad.

NOTAS

41. Para evaluaciones de estas experiencias, remitimos, entre otros, a Panfichi (2002); Albuquerque (2004); Fung, A. y Wright, E. O. (2003); Avritzer y Navarro (2003); Dagnino (2002); Coelho y Nobre (2004); Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Clemente y Smulovitz (2004); Olvera (2002); Valdes (2004); Villavicencio (2004); Llona (2004); Lombera (2004).
42. En esta dirección, Eli Diniz analiza que, en el caso brasileño, cuando eclosionan las primeras señales de reversión de las tendencias en la esfera internacional, ya estaba en pleno curso el proceso de desgaste de la matriz tradicional de la relación Estado/sociedad/mercado: “en el contexto latinoamericano, el caso de Brasil ilustra el agotamiento del Estado como factor de contención de una sociedad civil en proceso de expansión y dotada de creciente densidad organizacional, razón por la cual los ritmos diferentes del Estado y de la sociedad se sitúan en la raíz de los impasses actuales” (DINIZ, 1996:163). Se trata, afirma la autora, de una superposición de la crisis interna y externa, en un escenario marcado por el derrocamiento del régimen autoritario y por los requisitos de la consolidación de un orden democrático.
43. En el caso brasileño, en el debate en torno a la crisis del Estado durante los años 70 y 80, dos importantes fuerzas políticas se hicieron presentes ofreciendo sus diagnósticos y recetas para la superación de la crisis. Como explica Sebastião Cruz Velasco (1994), de un lado, los grupos articulados en torno a los nuevos movimientos populares y sindicales, los que, partiendo de una cultura crítica al nacional-desarrollismo y a las prácticas aisladas de la tecnocracia estatal, encontraron en la democratización de las relaciones Estado-sociedad y la reconstrucción de la esfera pública la alternativa para la superación de la crisis. De otro lado, fuerzas articuladas en torno a las “reformas orientadas al mercado”, buscando una alternativa al neoliberalismo, enfatizaban la necesidad de una nueva racionalidad en la administración pública, en la que la desregulación y el equilibrio fiscal pasan a ser condición para la eficiencia y eficacia de las políticas. A fines de los años 80, y en especial en los años 90, esas concepciones, aún difusas, son materializadas en programas de gobierno implementados en los niveles municipal, estadual y federal. En la experimentación de nuevas alternativas fueron ganando contornos más definidos dos importantes modelos de gestión: el modelo democrático-popular y el modelo gerencial.
44. El fuerte consenso en torno al ideario participacionista, a partir de los años 90, vino acompañado de una diversificación de los fundamentos normativos que históricamente confirieron legitimidad a la práctica participativa. Así, si en los años 70 y 80 la participación se legitimaba en referencia a la acción contestataria de los “sin voz”, asociándose fuertemente a las utopías transformadoras, a partir de mediados de los años 90 ese ethos pasa a convivir y a disputar el renombre y significación de las experiencias participativas con un nuevo conjunto de valores que encuentra su fuente de legitimidad en los desafíos y expectativas de una gestión pública eficaz. Referencias sobre este debate pueden encontrarse en Kliksberg (1999), Bresser Pereira y Cunill Grau (1998); Bresser Pereira y Spink (1998); Spink y Camarotti (2002).

45. La idea de una combinación de naturaleza subordinada entre democracia participativa y representativa, bajo la hegemonía de esta última, fue aludida por Ligia Lúchman en un taller de trabajo realizado en Porto Alegre, en agosto de 2005, como parte de la agenda de discusión del Grupo de Estudios sobre Construcción Democrática.
46. Esta investigación fue realizada en el ámbito del Proyecto “Observatorio de los Derechos del Ciudadano”, coordinado por el Instituto Polis, con apoyo de la Fundación Ford.
47. En Brasil, el municipio es una entidad de la Federación, de la misma manera que lo es el estado y la Unión. Existen poderes ejecutivos y legislativos en las tres esferas (municipal, estadual y federal). El municipio de São Paulo, con más de 10 millones de habitantes, tiene subprefecturas. Los subprefectos no son electos directamente por la población, sino que son designados por el prefecto. Prevista en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, de 1990, la Ley de Implantación de las Subprefecturas – que sustituyeron a las Administraciones Regionales – sólo fue aprobada en 2002, durante la gestión de Marta Suplicy, mediante la Ley Municipal 13.339, del 1º de agosto de 2002. Las 31 subprefecturas aprobadas comenzaron a funcionar – aunque precariamente – en el año 2003. Los Consejos de Representantes, también previstos en la Ley Orgánica Municipal – y que debieron ser instalados en todas las subprefecturas como formas de control social – fueron aprobados por ley en julio de 2004 (Ley 13.881), y hasta el momento de la elaboración de este estudio aún no habían sido implantados, no obstante la fuerte presión social.
48. La Subprefectura de Sé tiene 373.164 habitantes, la de Capela do Socorro, 546.861 habitantes, y la de São Mateus, 381.605 habitantes. [www.portal.prefeitura.sp.gov.br, ingresado el 03/07/2005].
49. Esta investigación está publicada en Ribeiro y Grazia (2003).
50. El Foro Nacional de Participación Popular es una articulación de ONGs en torno al tema de la participación popular, que promueve el intercambio de experiencias, investigaciones y discusiones desde 1990.
51. “El Programa Gestión Pública y Ciudadanía está enfocado hacia los proyectos, programas o actividades de la administración pública que tengan por lo menos un año de operación efectiva, desarrollados por instituciones gubernamentales de los niveles estadual o municipal, y por organizaciones propias de los pueblos indígenas. Las actividades, programas o proyectos pueden ser también del ámbito intermunicipal, interestadual o regional. Todos deben haber efectuado innovaciones en estrategias administrativas o técnicas, demostrando un aumento en la capacidad de atender necesidades sociales y comunitarias” (disponible en: www.fgvsp.br).
52. Creado en 1980, el PT es el resultado de la confluencia de sujetos políticos provenientes del nuevo sindicalismo, liderados por Luís Inácio Lula da Silva; de parlamentarios ligados a la “tendencia popular”, situada a la izquierda del partido de oposición que funcionó durante la dictadura (Movimiento Democrático Brasileño, MDB); de organizaciones de izquierda, especialmente de grupos de orientación trotskista, que vieron en el partido una posibilidad de acción institucional; y de movimientos populares urbanos, generalmente vinculados al ala progresista de la Iglesia Católica (MENEGUELLO, 1989). Según Meneguello (2005), dos características del partido merecen ser destacadas: la propuesta política de un partido plural, no afiliado a ninguna doctrina específica (ni la marxista), y el principio de democracia interna, que permite la convivencia democrática entre tendencias diferentes.

53. El proyecto de ley presupuestaria municipal es formulado cada año por el ejecutivo y debe ser aprobado por la cámara legislativa municipal para ser ejecutado en el año siguiente.
54. A pesar de que São Paulo está entre los 30 mejores municipios brasileños, según el Atlas de la Exclusión Social es una ciudad territorialmente segregada. “En el centro, socialmente más incluido, están los 24 de los 96 distritos de la ciudad, con un Índice de Exclusión Social entre 0,6 y 1,0. En la periferia, sobre todo en el extremo sur, en el extremo este y también en el extremo norte, se encuentran los 30 distritos socialmente más excluidos, con un Índice de Exclusión Social inferior a 0,4” (VITALE, 2004). Para un análisis que relacione el tema de la desigualdad en São Paulo con la distribución territorial de la pobreza, ver Marques y Torres (2005).
55. Banco estadual recientemente privatizado.
56. En relación con la forma de identificación de las entrevistas, para preservar la confidencialidad de los entrevistados, definimos el siguiente registro: campo de actuación del entrevistado (sociedad civil, ejecutivo local, ejecutivo municipal o legislativo), seguido de un número que corresponde a la identificación de la entrevista (cada entrevistado recibe un número, que se reinicia en 1 para cada nueva región) y de la región en la que actúa el entrevistado (Sé, Sao Mateus y Capela do Socorro).
57. El coeficiente Gini de Brasil no sólo es mayor que la media de América Latina (0,552), sino que ha crecido a lo largo de las décadas: 0,603 (1981 a 1990); 0,638 (1991 a 1997) y 0,640 (1998 a 2002) (O’DONNELL, 2004).
58. “El malufismo es una corriente populista de derecha, surgida en São Paulo al final del régimen militar, durante la gestión de gobierno del estado de Paulo Salim Maluf (1979-1982). Con gran influencia en muchas esferas, su base social estuvo constituida por personas de clase media, como trabajadores autónomos y pequeños empresarios” (PULS, 2000).
59. El PSDB fue fundado en 1988 por políticos salidos del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño). Tiene entre sus figuras principales los nombres de Mario Covas, Fernando Enrique Cardoso, José Serra y Geraldo Alckmin, quien fue recientemente candidato del partido a la Presidencia de la República. El PSDB conquistó el gobierno federal en 1995, con Fernando Enrique Cardoso, quien cuatro años después lograría la reelección. Actualmente es la principal fuerza de oposición al gobierno de Lula.
60. Como sugiere Doimo, una parte de los movimientos populares de São Paulo, principalmente aquellos relacionados con el ala progresista de la Iglesia Católica, mostraban un *ethos* característico de rechazo a la institucionalidad que impactó negativamente las negociaciones con el nuevo gobierno en torno a la creación de nuevas instancias colegiadas de discusión con el Estado. “Presos del característico *ethos* de rechazo a la institucionalidad política en razón de propósitos revolucionarios, los líderes y dirigentes de los movimientos sociales urbanos paulistas terminaron por no dar cuerpo al potencial que disponían para crear las nuevas formas institucionales de ampliación de la democracia y del espacio público, a ejemplo de lo que ocurrió en Porto Alegre y Belo Horizonte” (DOIMO, 2004:172).
61. En el primer año de su gobierno, Luiza Erundina creó, mediante decreto, cinco nuevos consejos, cuatro de los cuales habían sido propuestos y no aprobados durante la elaboración de la LOM

(Consejo Municipal de Valores Inmobiliarios, Consejo Municipal de Deportes, Consejo Municipal de Defensa de los Derechos del Niño y Adolescente, y Gran Consejo Municipal del Anciano), y el Consejo Municipal de Salud, que sí estaba previsto en la LOM. De los nueve consejos creados en su gestión, cuatro tenían una fuerte base social de sustentación y un perfil más político (los consejos del Niño y Adolescente, de Salud, Anciano y Discapacitados); los demás, como el Consejo de Valores Inmobiliarios y el Consejo de Tarifas, tenían un carácter más técnico. Se destaca, además, la creación del Consejo de Política Urbana, en el contexto de las discusiones acerca de la reforma urbana, tema que tuvo un fuerte poder de movilización en la ciudad, junto a los movimientos sociales. En los últimos meses de su gobierno, Luiza Erundina instituyó, mediante ley, los consejos de Personas Deficientes (Ley N° 11.315, de 21/12/92) y del Anciano (Ley N° 11.242, de 24/09/92), que anteriormente habían sido creados por decreto, y reorganizó el Consejo Municipal de Cultura (Ley N° 11.287, de 23/11/92).

62. En la segunda vuelta de las elecciones municipales, Marta Suplicy venció a Paulo Maluf con el 59% de los votos. Para muchos, esta expresiva votación sellaba el fin del *malufismo*.
63. Varios de esos espacios se crearon como respuesta a la movilización de la sociedad organizada, tales como los movimientos por vivienda [*movimentos de moradia*], que en el año 2002 logran institucionalizar el diálogo con el ejecutivo municipal al crearse el Consejo Municipal de Vivienda, siguiendo la recomendación de la I Conferencia Municipal de Vivienda de la ciudad de São Paulo, realizada en el 2001 (CYMBALISTA Y MOREIRA, 2002). También está el caso de la creación del Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria, pionero en Brasil, cuya base fue la sólida movilización de la sociedad, que dio origen a la I Conferencia Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional de São Paulo, realizada en el 2001, de la que surgió la creación del Consejo, el cual sería reconocido legalmente en el 2003. En suma, esta gestión creó siete nuevos consejos de políticas públicas en diversas áreas.
64. No se trata aquí de profundizar este debate, pero es importante señalar que no entendemos que el gobierno de Marta Suplicy haya sido homogéneo (cabe destacar, de paso, que ningún gobierno lo es). Diferentes secretarías, subprefecturas y aliados de la coalición pueden tener, y efectivamente tuvieron, puntos de vista y acciones diferenciadas en cuanto a la participación. En este aspecto, cuando hablamos del proyecto político del gobierno de Marta Suplicy en relación con la participación estamos tratando sobre aquello que se configuró como más hegemónico en este gobierno, y terminó prevaleciendo en la percepción de los entrevistados.
65. El análisis de Claudia Feres Faria sobre la experiencia de estadualizar el OP en Rio Grande do Sul, bajo el gobierno de Olivio Dutra (1999-2002), también destaca esta dimensión, llamando la atención sobre aquella estrategia de gobernabilidad que se centra en la lucha política en torno a programas y proyectos de gobierno: “Los foros de OP-RS, por lo tanto, se interpusieron en las tradicionales relaciones entre el ejecutivo estadual, el ejecutivo municipal y el legislativo. La negociación en torno a los recursos presupuestarios comenzó a darse en los diversos foros públicos implementados. A este hecho se debe la adhesión de los prefectos a las plenarios de OP-RS. No obstante, dicha adhesión no siempre era voluntaria. Como nos dice el entonces vice-prefecto de Guáiba (Partido Progresista Brasileño, PPB), ‘no teníamos otro recurso, la orden era participar’” (FARIA, 2005: p. 237).

66. Cada vez se hace más importante discutir sobre las formas de representación que se dan en los espacios participativos. Al contrario de suponer que haya una mera resistencia a la representación que se da por la vía del legislativo y del ejecutivo, es importante verificar que los espacios participativos también son espacios de una representación hecha por líderes de la sociedad civil, que muchas veces reproducen y son impactados por la representación que se da por vía de los partidos y políticos profesionales. A este respecto, ver Gurza Lavalle, Houtzager y Castello (2006 y 2006^a), y Pinto (2004).

BIBLIOGRAFÍA

- ALBUQUERQUE, M. do C. (org.) (2004), *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*, São Paulo, Instituto Pólis.
- ARQUIDIOCESE DE NATAL, Pastoral da Criança y Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (1998), *Relatório de Pesquisa: Perfil dos conselhos municipais de gestão participativa no RN nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente*. Natal, mimeo.
- AVRITZER, L. y Navarro, z. (2003), *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- BONFIM, R. (2000), “Sistematização 1: a atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas”, en: *Conselhos gestores de Políticas Públicas*, M. C. A. A. Carvalho y A. C. C. Teixeira, (orgs.), São Paulo, Pólis.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y Cunill Grau, N. (orgs.) (1998), *O público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro, FGV.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y Spink, P. (orgs.) (1998), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, FGV.
- CALDERÓN, A. I. (2000), *Democracia local e participação popular*, São Paulo, Cortez.
- CARVALHO, A. I. (1995). *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*, Rio de Janeiro, Fase/IBAM.
- CARVALHO, A. I. (1997), “Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania”, en *Conselhos municipais e políticas sociais*, IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (orgs.), Rio de Janeiro.
- CEPAM (1999), *Conselhos Municipais das áreas sociais*, São Paulo, CEPAM.
- CHAIA, V. (1991), *A liderança política de Jânio Quadros*, São Paulo, Humanidades.

- CLAD (Consejo Científico del CLAD) (1998), *Uma nova gestão pública para a América Latina*, Caracas, CLAD.
- CLEMENTE, A. y Smulovitz, C. (orgs.) (2004), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Buenos Aires, Wilson International Center for Scholars/Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo – IED – América Latina.
- COELHO, V. S. y Nobre, M. (2004), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Editora 34.
- COUTO, C. G. (1995), *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco. (1994), *A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira*, Campinas, IFCH-Unicamp, Série Primeira Versão N° 56.
- CUNILL GRAU, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- CUNILL GRAU, N. (2004), “Transformaciones institucionales y Presupuesto Participativo”, en *La Era Urbana*, Quito, marzo.
- CYMBALISTA, R.; y Moreira, T. O. (2002), “Conselho municipal de habitação em São Paulo”, São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP (Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).
- DAGNINO, E. (org.) (2002), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- DAGNINO, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. (orgs.) (2006), *A disputa pela construção democrática na América Latina*, São Paulo, Paz e Terra, Campinas, SP, Unicamp.
- DINIZ, E. (1996), “Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”, en *Desafio da democracia na América Latina*, E. Diniz (org.), Rio de Janeiro, IUPERJ.
- DOIMO, A. M. (1990), *Movimentos sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática*, Outubro, mimeo.
- DOIMO, A. M. (1995), *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro, Relume – Dumará.

- DOIMO, A. (2004), Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo, en *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo, UNESP.
- FARAH, M. F. S. (1999), Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil, *Programa Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas/Fundação Ford, V. 03. Disponible en: <http://www.fgvsp.br>.
- FARIA, C. (1997), O orçamento participativo em Belo Horizonte: uma nova forma de gestão pública democrática?, XXI Congresso da Alas, mimeo.
- FARIA, C. F. (2005), *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*, Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Humanas: Sociología y Política, Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais.
- FUNG, A. y Wright, E. O. (2003), *Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, London, Verso.
- GONH, M. G. (2003), *Conselhos gestores e participação sociopolítica* (2ª ed.), São Paulo, Cortez.
- Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD) (2000), “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa”, *Revista Idéias*, Campinas-SP, IFCH-UNICAMP, 5/6. [Texto de autoria coletiva].
- GURZA LAVALLE, A.; Houtzager, P. y Castello, G. (2006), “Representação Política e Organizações Cívicas - Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nº 60, São Paulo.
- GURZA LAVALLE, A.; Houtzager, P. y Castello, G. (2006a), “Democracia, Pluralização da Representação Política e Sociedade Civil”, en *Lua Nova*, No 67, São Paulo, OP. 49-193.
- JARA, F. H. (2006), “A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina”, en *A disputa pela construção democrática na América Latina*, E. Dagnino, A. Olvera, y A. Panfichi (orgs.), São Paulo, Paz e Terra; Campinas, SP, Unicamp.
- KLIKSBERG, B. (1999), “Seis teses não convencionais sobre participação”, *Revista de Administração Pública*, V. 3, Nº 33, Rio de Janeiro, junio.
- LEAL, S. M. R. (1994). *Para além do Estado: tendências, limites e alcances das novas formas de gestão urbana local*, Tesis de Doctorado, Campinas, Unicamp.

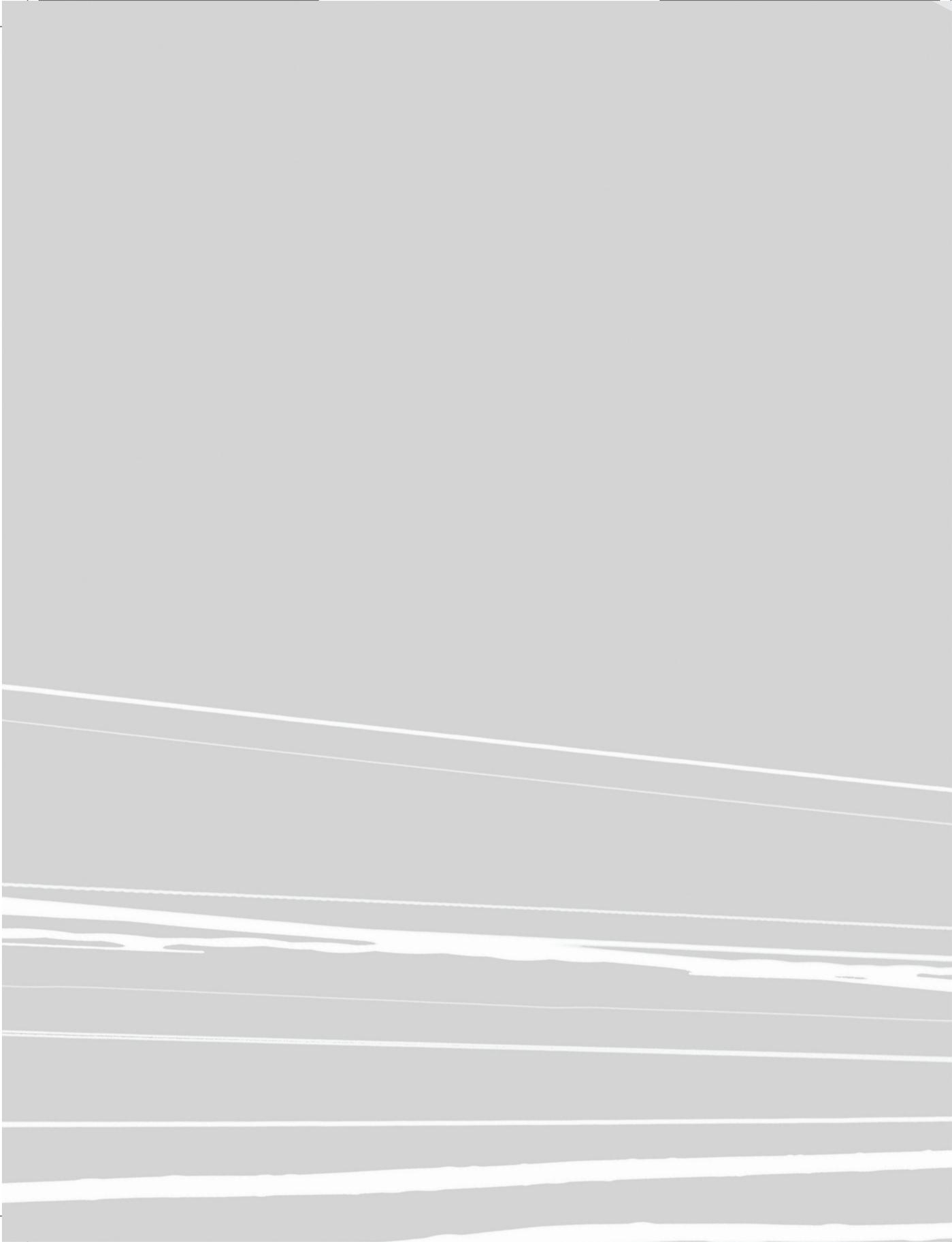
- LLONA, M. (2004), “La institucionalidad de la participación”, Villa El Salvador Lima, Perú. En *Revista La Era Urbana*, Presupuestos Participativos, Edición Especial, PGU-ALC, Quito, Ecuador, marzo.
- LOMBERA, R. (2004), “Una lectura desde las organizaciones populares”, Cuauhtémoc, México D. F., en *Revista La Era Urbana*, Presupuestos Participativos, Edición Especial, PGU-ALC, Quito, Ecuador, marzo.
- LUBAMBO, C.; Coelho, D. B.; y Melo, M. A. (orgs.) (2005), *Desenho institucional e participação política: experiências do Brasil contemporâneo*, Rio de Janeiro, Vozes.
- MARQUES, E. C. (2000), *Estado e redes sociais: permabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*, São Paulo, FAPESP; Rio de Janeiro, Revan.
- MARQUES, E. y Torres, H. (orgs.) (2005), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade*, São Paulo, Editora Senac.
- MELO, M. A. (1998), Avaliação de Políticas e de Programas Sociais: tendências do debate, en *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, E. M. Rico (org.), São Paulo, Cortez.
- MENEGUELLO, R. (1989), *PT – A formação de um partido (1979-1989)*, São Paulo, Paz e Terra.
- MENEGUELLO, R. (2005), “Marcos da esquerda brasileira nos anos 90: dilemas e avanços do Partido dos Trabalhadores”, en *Las izquierdas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed.), CLACSO.
- O’DONNELL, G. (coord.) (2004), *El estado de la democracia en América Latina*, PNUD, ONU.
- OLVERA, A. (org.) (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/ Fondo de Cultura Económica.
- PANFICHI, A. (org.) (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PAULA, A. P. P. (2005), *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- PAULA, A. P. P. (2003), *Entre a Administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*, Tesis de Doctorado, Campinas, SP, IFCH, UNICAMP.
- PINTO, C. R. J. (2004), “Espaços deliberativos e a questão da representação”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19, N° 54, fev.

- PULS, Mauricio (2000), *O Malufismo*, São Paulo, PubliFolha.
- RIBEIRO, A. C. T. y Grazia, G. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, São Paulo, Vozes.
- SANCHEZ, F. (2004), “O Orçamento Participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática”, en *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo, UNESP.
- SANTOS, B. S. (org.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SPINK, P. y Camarotti, I. (orgs.) (2002), *Redução da pobreza e dinâmicas locais*, 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- TATAGIBA, L. (2002). “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”, en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, E. Dagnino (org.), México, Fondo de Cultura Económica.
- TATAGIBA, L. (2004), “A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo”, en *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo. UNESP.
- TEIXEIRA, E. C. (1996), “Movimentos sociais e conselhos”, en *Cadernos da Abong*, N° 15, julio, OP. 07-20.
- TEIXEIRA, A. C. y Albuquerque, M. C. (2006), “Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático”, en: *A disputa pela construção democrática na América Latina*, E. Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (orgs.), São Paulo, Paz e Terra; Campinas, Unicamp.
- TEIXEIRA, A. C. y Tatagiba, L. (2005), *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*, São Paulo, Instituto Pólis.
- VALDÉS, C. C. (2004), “Presupuestos participativos a escala provincial”, El Tolima, Colombia, en *Revista La Era Urbana*, Presupuestos Participativos, Edición Especial, PGU-ALC, Quito, Ecuador, marzo.
- VILLAVICENCIO, M. (2004), “Fortaleciendo la identidad local”, Ilo, Perú, en *Revista La Era Urbana*, Presupuestos Participativos, Edición Especial, PGU-ALC, Quito, Ecuador, marzo.
- VITALE, D. (2004), “Orçamento Participativo: avaliação da política municipal 2001-2002”, en *Cadernos do Observatório*, São Paulo, Pólis/PUC-SP, N° 18.



- WAMPLER, B. (2004), “Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo”, en: *A participação em São Paulo*, L. Avritzer (org.), São Paulo, UNESP.
- WAMPLER, B. (2005), “Expandindo accountability através das instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras”, en *Desenho institucional e participação política. Experiências do Brasil contemporâneo*, C.Lubambo, D. B.Coelho y M. A. Melo, (orgs.), Rio de Janeiro, Vozes.





Vivienda – evaluación de la política municipal (2005-2006)

RENATO CYMBALISTA E PAULA FREIRE SANTORO⁶⁷

COLABORACIÓN: JOSÉ AUGUSTO DA LUZ RIBEIRO,
FRANCISCO COMARÚ, ANDRÉ KOBASHI, CARLA
MENEZES* Y PATRÍCIA DE MENEZES CARDOSO

*Corrección del Nombre de la Colaboradora:
Carla Menezes de Arruda

Los graves problemas de vivienda de la ciudad de São Paulo son bastante conocidos. Entre una población de 10 millones de habitantes, la población favelada del municipio fue calculada en 1.16 millón de personas, cerca del 11% de la población total (CEM, 2002). Las regiones que vienen presentando mayores crecimientos poblacionales en el municipio son las periferias, que de forma general son las áreas con más restricciones ambientales a la ocupación y con menos infraestructura en la ciudad, mientras que las regiones que presentan mejor infraestructura y equipamientos vienen perdiendo población. De igual forma, la población favelada creció en la década de 1990 a tasas de 2,7% al año, mientras que la población de la ciudad creció apenas un 0,9%. Cerca de 27,5 mil domicilios se encuentran edificados en áreas de riesgo alto o muy alto para la vida de sus habitantes. En el municipio de São Paulo, el número de domicilios desocupados llegaba a 250 mil, y a 420 mil en la región metropolitana (IBGE, Censo 2000). Además de eso, los estimados indican que aproximadamente 600 mil personas viven en ciudadelas (FIPE, 1994), cerca de 1 millón de personas en áreas de manantiales (IBGE) y cerca de 1,5 millón de personas en lotes irregulares o clandestinos, de las cuales cerca de 1 millón tienen una renta por debajo de cinco salarios mínimos (Plan Municipal de Vivienda). Esos números indican claramente una contradicción en la forma como la ciudad utiliza sus áreas urbanizadas.

Sin duda, para la política habitacional en la ciudad tales números representan un inmenso desafío. En este Cuaderno del Observatorio de los Derechos del Ciudadano, analizamos la política habitacional del Municipio de São Paulo en el período comprendido entre enero del 2005 y diciembre del 2006, encerrando las pesquisas en abril del 2007, cuando finalizamos esta versión del texto. En ese período, dos partidos estuvieron

al frente del Ayuntamiento: el Partido de la Social-Democracia Brasileña (PSDB) de José Serra, y el PFL/DEM de Gilberto Kassab, que asumió el mandato cuando el entonces alcalde José Serra se separó del cargo para candidatarse al gobierno del Estado. De esa forma, queremos contribuir a la producción y disponibilización de informaciones sobre las políticas sociales del Municipio de São Paulo, instrumentalizando a los representantes sociales en sus luchas.

Sabemos que la política habitacional es algo que no se consolida en un período corto, y una evaluación más definitiva del desempeño de la política habitacional deberá ser realizada al final del mandato. En este estudio serán abordados apenas algunos aspectos de la política habitacional, principalmente los elementos de continuidad/ discontinuidad de las acciones y programas del período 2005-2006, con relación al mandato anterior (2001-2004). Se trata de un período de transición especialmente sensible, pues en la ciudad de São Paulo ocurrió un cambio de partido en el poder.

En octubre del 2004, José Serra (PSDB) fue electo como el nuevo alcalde de São Paulo, de un partido de oposición al de la entonces alcaldesa Marta Suplicy (Partido de los Trabajadores – PT). En el caso de los municipios brasileños, el cambio de partido en el poder casi siempre significó la posibilidad de una gran ruptura en la política habitacional. Por la Constitución, el municipio es el ente federativo responsable por la construcción de una política habitacional para el municipio. En el caso de São Paulo, no obstante reciba muchas y diversificadas inversiones, el municipio es directamente responsable por una parte significativa de las inversiones en política habitacional. Súmase a esto el hecho de que Brasil no cuenta todavía con un Sistema Nacional de Vivienda plenamente constituido: solamente en el 2007 fue aprobada la Ley Federal n. 11.12405, que instituye el Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social), y el acceso a los escasos recursos para la vivienda de interés social a partir del sistema se está revelando lento y penoso para los municipios.

Evaluar el desempeño de una política habitacional no es una tarea simple. Se trata de una política con una alta diversidad de renglones que atender: provisión de unidades nuevas, reurbanización de favelas, emisión de títulos de propiedad, intervención en ciudadelas, auxilios al alquiler. A esa diversidad se suman grandes dificultades para identificar el significado de los números oficiales, mucho más en una situación de mitad de mandato, cuando el balance oficial no está consolidado y llega inclusive a originar versiones divergentes de los mismos episodios. De esa forma, no se trata aquí de decir la

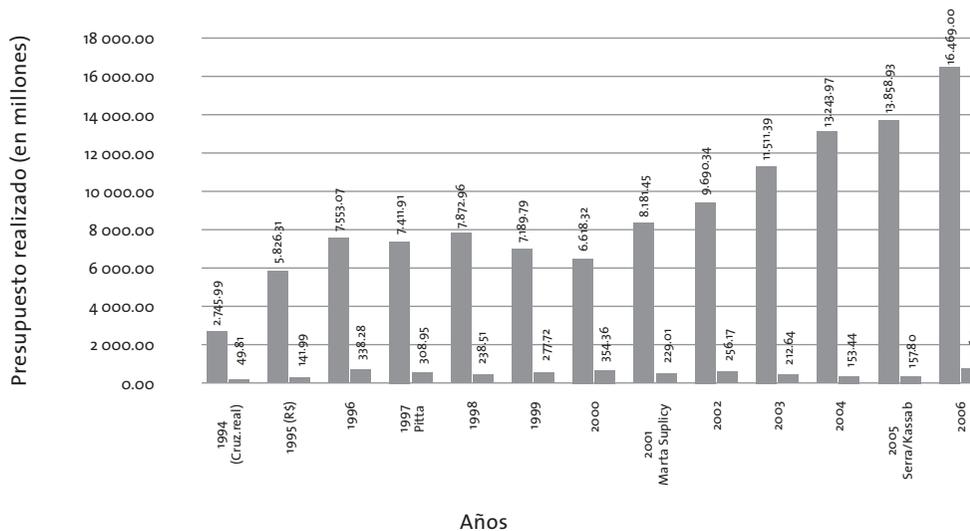
palabra final con relación a la cantidad de familias atendidas. Lo que tratamos de hacer es identificar las diferencias o semejanzas de visión respecto a la forma como algunos aspectos de la política habitacional deben ser operados.

Recordamos que en ningún momento de la política habitacional reciente, el Municipio de São Paulo fue capaz de enfrentar la verdadera escala del déficit habitacional.⁶⁸ También es importante recordar que la vivienda no aparece como prioridad de la gestión de gobierno que comenzó en el 2005, y tampoco fue prioritaria en la gestión anterior.

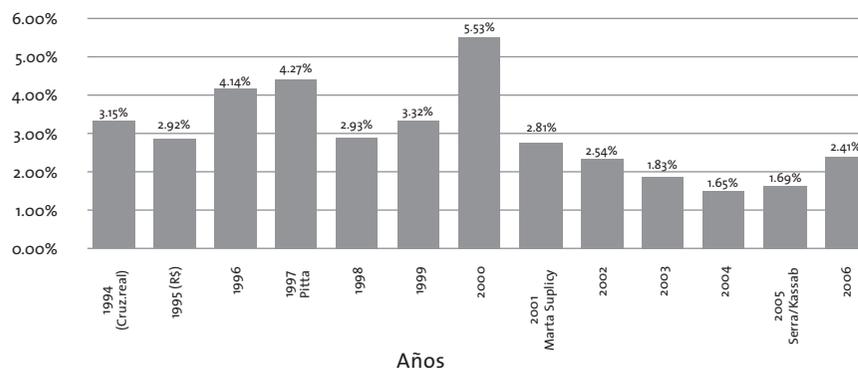
La vivienda no posee recursos con porcentajes fijos del Presupuesto General del municipio, como ocurre con la salud y la educación, que tienen fondos garantizados a niveles nacional, estadual y municipal, con recursos aprobados en el presupuesto. La vivienda tampoco posee un sistema consolidado de financiamiento, inclusive porque el Sistema Nacional de Vivienda todavía se encuentra en construcción.

En este trabajo enfocaremos el presupuesto municipal, considerando que éste muestra las decisiones municipales sobre sus recursos. Al analizar la ejecución del presupuesto municipal, vemos que existe una gran variación en los valores del Presupuesto General del Ayuntamiento. La parcela del presupuesto municipal destinada a la vivienda en las gestiones Marta (2001-2004) y Serra fueron menores que los valores de las gestiones anteriores, Maluf (1993-1996) y Pitta (1997-2000) (ver gráficos con valores brutos y porcentajes).

Presupuesto General y Presupuesto Sehab realizados (en millones)



Porcentaje del Presupuesto General que fue realizado por la Sehab (1994-2006)



Fuente: 1994-2005 - Asesoría Concejal Paulo Fiorillo (1994-2005); NOVOSEO-PMSP (9 de enero de 2007). Tabulación: Instituto Pólis, 2006.

Inclusive en los años de mayores desembolsos del Presupuesto Municipal, la situación habitacional en la ciudad no dejó de agravarse. Aumentó la proporción de población que vive en asentamientos anormales (si bien las condiciones de habitabilidad hayan mejorado, en varios aspectos)⁶⁹ y la expansión de las periferias precarias y descalificadas continúa en curso, así como la desocupación poblacional de las áreas centrales. De ahí surge la postura de que por lo menos en las últimas dos décadas, independientemente de la posición político-partidaria del alcalde o de la alcaldesa, los diferentes mandatos no han sido capaces de enfrentar el problema de la vivienda a la escala necesaria.

Aun así, es posible identificar algunos puntos de diferencia entre la política de la gestión comandada por el PSDB y el PFL/DEM (inicio en el 2005), y la política anterior: las políticas para vivienda en las áreas centrales, que estaban siendo construidas a partir de una serie de programas y proyectos; la postura en relación a la urbanización de favelas y a la intervención en la ciudad existente; el lugar de la población organizada dentro de la política. Identificamos también que la gestión que se inició en el 2005 viene construyendo acciones en conjunto con el Gobierno del Estado, que no ocurrían con la misma intensidad en otros mandatos. Mencionamos también una cuestión en abierto: el Plan Director de la ciudad y sus instrumentos urbanísticos, que estaban en proceso de revisión en el momento de la elaboración de este estudio.

Tabla – acciones de la sehab y del fondo municipal de vivienda, previstas y liquidadas en el presupuesto – 2004 al 2006

Acciones	2004		2005		2006	
	Liquidado	%	Liquidado	%	Liquidado	%
Centro	45.811.511	39,22	24.693.104	21,18	9.471.357	4,32
Manantiales	37.084.950	31,75	37.188.841	31,90	82.435.001	37,56
Regularización y urbanización (excepto en manantiales)	33.919.262	29,04	54.699.634	46,92	127.590.351	58,13
Total		100%		100%		100%

Fuente: NOVOSEO-PMSP (9 de enero de 2007). Tabulación: instituto pólis, 2006.

Resaltamos que la tabla anterior se refiere a recursos del Presupuesto General del Municipio, y diversas acciones vienen siendo ejecutadas con recursos de otras fuentes.

A través de esos valores se puede observar que la política municipal de inversiones cambió. De una gestión que invertía en las áreas centrales, manantiales y reurbanización de favelas de forma equilibrada, a una gestión que no invertirá en áreas centrales, mientras que invertirá mucho en urbanización de favelas y ocupaciones por toda la ciudad, inclusive en manantiales. También existe una alteración en la forma de intervención para la reurbanización, cuya finalidad es llevar saneamiento y reformas urbanas específicas, sin promover interferencias espaciales significativas, como aperturas de espacios públicos, áreas deportivas, etc.; pero, por otro lado, manteniendo más personas donde ya viven, reconociendo así la ocupación real. Son políticas diferentes, en el sentido de que una encamina los recursos para insertar a la población en áreas ya infraestructuradas, y la otra dirige los recursos para llevar la infraestructura a los locales donde existe (aunque no se pueda decir que los objetivos, tanto de una como de otra, fueron alcanzados).

Por otro lado, el estudio de las diferentes acciones relacionadas a la vivienda popular en el Centro muestra que, después del 2005, el cuadro no fue de total paralización; diversas iniciativas están siendo ejecutadas, prácticamente todas dando continuidad a los proyectos preexistentes. Posiblemente estamos frente a posiciones divergentes so-

bre la comprensión del papel de la acción del Ayuntamiento, acerca de la presencia de los pobres en el Centro.

A continuación, presentamos un análisis de los diversos subprogramas del programa Vivir en el Centro, promovidos por la SEHAB, que si bien no expresan un firme propósito de repoblación de las áreas centrales con vivienda popular, tampoco muestra claramente la intención de expulsión de los pobres del Centro de São Paulo.

ALQUILER SOCIAL

El subprograma Alquiler Social consiste en la construcción y repase de unidades habitacionales a familias con renta de 0 a 3 salarios mínimos, mediante contratos de alquiler. La intención que existe por detrás de la concepción del programa es garantizar viviendas para la población de baja renta en las áreas centrales y, al mismo tiempo, evitar la especulación con inmuebles por parte de los beneficiarios, que en programas de adquisición de viviendas muchas veces venden la vivienda y vuelven nuevamente a vivir en condiciones precarias.

El Alquiler Social fue visto como una de las respuestas del poder público al desafío de viabilizar viviendas en el área central, y de alguna forma es lo que más se asemeja a un tratamiento de vivienda popular con un servicio público a ser prestado a la población de baja renta. Apenas dos conjuntos habían sido entregados hasta el final del 2004: Olarias y Parque do Gato, este último incompleto; mientras que no se efectuaron algunas de las acciones relacionadas a la creación de empleo y renta. El programa es foco de controversias y críticas por parte de la nueva gestión, en lo que se refiere a dos cuestiones:

(a) Por un lado, el Ayuntamiento señala un incumplimiento casi total de los inquilinos. El programa fue concebido de manera que no se repase la propiedad de las unidades habitacionales a los beneficiarios, lo que en tesis, en caso de incumplimiento, facilitaría al Ayuntamiento rehaber los inmuebles. Muchos de los beneficiarios del Alquiler Social vinieron de ciudadelas, donde pagaban regularmente sus alquileres, caso contrario eran desalojados, y la expectativa era de darle continuidad al pago, lo que en muchos casos no ocurrió.

(b) Por otro lado, existen grandes dificultades de gestión en los edificios ya entregados, que según las directrices del programa es de responsabilidad de la COHAB. En relación al Olarias, la superintendencia de la HABI señaló que un elevador roto hace meses

fue arreglado por el Ayuntamiento, y después de una semana estaba nuevamente roto. Eso indica que todavía no existen mecanismos eficientes para la gestión de los emprendimientos ya construidos en el programa. El otro emprendimiento del programa Alquiler Social ya entregado, el Parque do Gato, presenta menos problemas de gestión en la administración de vecinos;⁷⁰ pero, según los líderes del movimiento por la vivienda, un parque que sería construido dentro del conjunto, así como equipamientos complementarios al mismo, no fueron ejecutados por el Ayuntamiento.

El Dossier del Forum Centro Vivo afirma que en abril del 2006 las acciones del proyecto Alquiler Social se encontraban interrumpidas o paralizadas.⁷¹ Según el Ayuntamiento, la idea de que el programa Alquiler Social estaría siendo desactivado es falsa. La cuestión es asumir las obras ya iniciadas; esto se está realizando, por ejemplo, con la Vila dos Idosos (145 unidades), planeada en la gestión 2001-2004, para atender específicamente a la población de la tercera edad, a la cual se le dio continuidad.⁷² El Consejo Municipal de Vivienda definió los criterios para atender a la demanda,⁷³ y al final del 2006, el proyecto estaba en fase final de construcción. La obra será gerenciada conforme la concepción original del programa Alquiler Social.

El Ayuntamiento también reinició las obras en los edificios Asdrúbal do Nascimento (40 unidades), Senador Feijó (45 unidades) y Riachuelo (132 unidades), y el plazo de conclusión es el primer semestre del 2008.⁷⁴ A diferencia de las dos obras entregadas en la gestión anterior, y de la Vila dos Idosos, esos tres edificios están siendo reformados a partir de un convenio entre el Ayuntamiento, el Gobierno del Estado y la Caja Económica Federal; las unidades deben ser vendidas a los beneficiarios, y no incorporadas al Alquiler Social. Existen rivalidades entre el Ayuntamiento y los movimientos, en relación a la demanda a ser atendida en esos tres emprendimientos. Cuando se iniciaron los proyectos (2003), los movimientos presentaron una lista de familias para ser alojadas en las unidades y el Ayuntamiento afirmó que respetaría los nombres de la lista, pero las familias que no sean encontradas o no se habiliten para recibir las unidades, no podrán ser substituidas por otras del movimiento. El movimiento argumenta que las unidades no pertenecen a las familias, sino al movimiento, y que tendría el derecho de indicar a los substitutos. Por otro lado, hasta finales del 2006 no se había dado continuidad a otras obras del Alquiler Social, como los conjuntos Assembléia (paralizado después de la entrega del proyecto ejecutivo) y Cônego Vicente Marinho (paralizado después de la entrega del proyecto básico), ambos fruto de concurso promovido por el Ayuntamiento en el

2004, en colaboración con el Instituto de los Arquitectos de Brasil (IAB). Los conjuntos Belém (200 unidades, terreno comprado con recursos del Fondo Municipal de Vivienda), Bresser XIV (120 unidades, terreno adquirido por la COHAB) y Carlos Gomes (64 unidades) tampoco tuvieron sus obras iniciadas.

Inclusive en los proyectos que tendrán continuidad, el Ayuntamiento indica que no pretende extender el programa a nuevos emprendimientos; o sea, no deben profundizarse las acciones que afirman al municipio no sólo como productor, sino también como gestor de unidades habitacionales.

PROGRAMA DE ARRENDAMIENTO RESIDENCIAL (PAR)

El PAR es un programa de la Caja Económica Federal para la población que se encuentra en el grupo con renta de 3 a 6 salarios mínimos. La modalidad PAR-Reforma, destinada al reciclaje de inmuebles, fue utilizada en el área central de São Paulo, y el papel del Ayuntamiento es esencialmente el de intermediar entre los representantes. Cinco edificios fueron concluidos en ese programa hasta 2004, y otros cinco estaban en ejecución o en negociación en el momento del cambio de mandato: Edificio São Paulo (152 unidades), Joaquim Carlos (93 unidades), 25 de janeiro (385 unidades), São Vito (375 unidades) y Rua do Ouvidor (54 unidades). Los edificios ya concluidos no presentan tantos desafíos de gestión como las obras del Alquiler Social, ya que después de la entrega las responsabilidades del Ayuntamiento como gestor del condominio se reducen.

Por otro lado, la trayectoria de algunas de esas obras acometidas, todavía en curso durante el cambio de mandato, revela que la nueva gestión está asumiendo posiciones diferentes de la anterior.

En el Edificio São Paulo (antiguo Hotel São Paulo, nombre por el cual esta obra es conocida) tuvo lugar un conflicto en relación a la indicación de las familias que deberán ocupar las unidades. El Forum de Ciudadelas y Sin-techo del Centro habían ocupado el edificio en 1999 y participaron de todo el proceso de negociación del financiamiento. En el 2004, el Ayuntamiento desapropió el edificio y lo transfirió a la Caja Económica Federal (CEF), para la construcción de apartamentos en el PAR. En el 2004, el Forum de Ciudadelas había dirigido al Ayuntamiento una lista con las familias a ser atendidas y, en el 2005, negoció esa lista con la nueva gestión. La lista fue enviada por el Ayuntamiento a la CEF, que aprueba los financiamientos para cada unidad; pero debido a sus criterios exigentes,

muchos candidatos no obtuvieron calificación para recibir los apartamentos. Hubo entonces un conflicto entre el Forum de Ciudadelas y el Ayuntamiento, pues debido a la negativa de la CEF, ambos se sintieron con derecho de indicar la demanda para las unidades que restaron. Al final de las negociaciones, mitad de los inmuebles fue destinada al Forum de Ciudadelas y la otra mitad fue destinada a familias registradas en la COHAB.⁷⁵

El Edificio São Vito fue desapropiado en el 2004; los propietarios de inmuebles recibieron indemnizaciones y aquellos que alquilaban apartamentos fueron transferidos para unidades alquiladas del programa Beneficio-Alquiler (Bolsa-Aluguel), mencionado a continuación. El proyecto del edificio preveía la disminución del número de apartamentos y la implementación de servicios, pero fue paralizado. Al inicio del 2006 los antiguos habitantes del São Vito, favorecidos por el Beneficio-Alquiler, fueron informados de que no volverían más al edificio, e incluidos en otros programas habitacionales del Ayuntamiento. Según la COHAB, el 80% de las familias se interesó en recibir cartas de crédito para adquisición de otro inmueble, y la CDHU disponibilizó 145 cartas de crédito a los vecinos, que hasta el momento de la elaboración de esta publicación todavía no han sido entregadas. Para que el proyecto pudiese ser contemplado dentro del PAR, en octubre del 2006 el Ayuntamiento se declaró a favor de la demolición del edificio, después de concluir que las unidades resultantes del proyecto de recalificación resultarían demasiado caras, por encima de los 40 mil reales. Según el Secretario de Coordinación de los Sub-Ayuntamientos y Vice-Alcalde de Sé, Andrea Matarazzo, “La solución viable es la demolición (...) no hay cómo revitalizar y de aquí a siete años estar igual”.⁷⁶ Sin embargo, hasta mediados del 2007, el Ayuntamiento no había proseguido con la demolición.

El Ayuntamiento dio continuidad a las obras del edificio Joaquim Carlos, respetó la indicación de la Unificación de las Luchas por Ciudadelas (ULC) en relación a la demanda a ser atendida. El edificio fue inaugurado en diciembre del 2006.

Los movimientos afirman que no existe una política municipal para acometer nuevas viviendas en áreas centrales. Una excepción es el edificio Maria Domitila, que tiene recursos del Gobierno Federal, complementados con recursos del Fondo Municipal de Vivienda. El Ayuntamiento afirma que existe una política para el área central, que consiste en la reforma de ciudadelas y en acciones destinadas a habitantes de albergues. Por otro lado, afirma que las unidades habitacionales que vienen siendo producidas en las áreas centrales tienen un costo excesivamente alto, que en algunos casos llegan a más de 60 mil reales.

BENEFICIO-ALQUILER

El programa Beneficio-Alquiler (Bolsa-Aluguel), aprobado con el Consejo Municipal de Vivienda, consiste en un auxilio temporal para pagar el alquiler, y acomodar a familias que esperan por su realocación en otro emprendimiento habitacional con recursos del Fondo Municipal de Vivienda.⁷⁷ Cuando fue concebido, tenía como objetivo dar atención a los graves problemas de la población que vive en áreas de riesgo. A diferencia de otros programas, este no prevee la adquisición del inmueble y sí un auxilio que tiene lugar “a plazos”, sin exigir un montante grande de inversión pública. En la concepción del programa, se trata de un auxilio transitorio, que duraría como máximo treinta meses. A partir del 2006, cuando los contratos del Beneficio-Alquiler vencieron, el Ayuntamiento fue dejando de pagar los beneficios y la disposición es de acabar con el programa. De acuerdo con el Ayuntamiento, había 1,5 mil familias al comienzo del programa, y en febrero del 2007 restaba aproximadamente la mitad, 760 familias.

Hasta el momento de esta publicación, el impasse sobre el término del programa continúa. Al final de febrero del 2007, el Ayuntamiento llegó a notificar a los que recibían el Beneficio-Alquiler sobre la interrupción del mismo. En ese mismo mes, la Defensoría Pública del Estado de São Paulo entró con un recurso en la Justicia pidiendo la anulación de la decisión que quitaría a los vecinos retirados del edificio São Vito el derecho de recibir el Beneficio-Alquiler, alegando que, de acuerdo con la ley, el beneficio debería durar hasta que la población fuera insertada en un programa de vivienda popular definitivo.

Considerando que al final del año 2006 ya había diversas familias en situación de riesgo de desalojo en el municipio (en febrero del 2007 se calculaban aproximadamente 52 procesos de reintegración de propiedad en curso, y 2,5 mil familias involucradas),⁷⁸ en caso de que la Justicia intervenga y notifique al Ayuntamiento para que mantenga el programa, ésa sería una decisión que estaría dirigida a esas familias.

Como alternativa al Beneficio-Alquiler, el Ayuntamiento propone algunas opciones: (1) carta de crédito, disponibilización de crédito habitacional, siempre que la familia esté de acuerdo con las condiciones exigidas por el financiamiento; (2) fondos de auxilio habitacional para adquisición de otro inmueble, auxilio financiero inmediato, cuyo valor es de 8 mil reales; (3) o fondos de auxilio habitacional, auxilio financiero inmediato por el valor de 5 mil reales para que la familia vuelva a su ciudad de origen (peyorativamente llamado por los movimientos como “cheque de vuelta para casa”). Necesariamente, esas

opciones ofrecidas están relacionadas a la realocación de las familias, lo que no ocurre con el Beneficio-Alquiler.

INTERVENCIONES EN CIUDADELAS

En la gestión 2001-2004, se realizaron inversiones para el mejoramiento de ciudadelas, con la realización o conclusión de algunas obras que promovieron fuertes transformaciones en los edificios. En contrapartida, el número de familias atendidas en esas obras fue limitado: cerca de cinco a cada cien proyectos de recalificación de ciudadelas.⁷⁹ Edificios como el Maria Paula y el Rizkalah Jorge fueron reformados, y parte de las unidades fue encaminada a familias que vivían anteriormente en ciudadelas.

La gestión que se inició en el 2005 se concentró en intervenciones de menor porte en las ciudadelas, con el objetivo de garantizar la permanencia de las familias y que los propietarios de ciudadelas asuman el gasto de las reformas. A partir de un censo de ciudadelas realizado por el programa de Actuación en Ciudadelas (PAC) del Gobierno del Estado, la SEHAB orienta a los sub-ayuntamientos, que fiscalizan los inmuebles y envían una intimación a los propietarios alertándolos que se encuentran en situación irregular, conforme los patrones de la Ley Moura (Ley Municipal n° 10.928/91). La SEHAB disponibiliza asistencia técnica, acompaña la ejecución de los servicios y trabaja en la capacitación de los vecinos. En los casos de adensamiento excesivo, las familias que deben abandonar el inmueble reciben cartas de crédito o son realocadas para emprendimientos de la SEHAB o del CDHU. En enero del 2007, de las 527 ciudadelas de la Mooca, diecisiete pasaban por reformas en el contexto de esa acción. Tomando en cuenta que ya estábamos en la mitad del mandato, es lícito dudar si tal iniciativa llegará al resultado que se proponía, de “enfrentar en amplia escala el problema de las ciudadelas en la ciudad de São Paulo”.⁸⁰

Cabe mencionar que una propuesta de diseño bastante semejante a la que viene siendo realizada en las ciudadelas de la Mooca estaba prevista por la anterior gestión, en el informe de gestión 2001-2004. Tales intervenciones son la continuación de un esfuerzo que data desde por lo menos el final de la década de 1980, en que la ciudad y el Gobierno del Estado vienen construyendo instrumentos y procesos para intervenir con más eficacia en las ciudadelas, de lo cual la Ley Moura (Ley n° 10.928/91) fue la pieza clave, por establecer patrones de habitabilidad para las ciudadelas, permitiendo intervenciones públicas que alcancen esos parámetros.⁸¹

La intervención estaba dirigida a atender a las familias que presionaban; ahora están comenzando a surgir intervenciones en ciudadelas enteras.

El término del proyecto que preveía la actuación en Perímetros de Rehabilitación Integrada del Habitat, conocidos como PRIHs, muestra un cambio en la concepción de intervención. Si en los PRIHs se preveía, al mismo tiempo, una intervención en ciudadelas y una intervención en los espacios y edificios subutilizados próximos, internos a los límites del perímetro, ahora la intervención se restringe a las ciudadelas y no prevé, necesariamente (aunque todavía pueda ocurrir), esa conexión físico-territorial entre lugares ocupados y nuevos emprendimientos.

FAVELAS

La urbanización y regularización de favelas fue hecha entre 2001 y 2004, básicamente en dos programas: Barrio Legal y PROVER.

La urbanización de favelas es prioridad en la política habitacional de la actual gestión. Hay un razonable grado de continuidad entre las acciones de la gestión 2001-2004 y la que se inició en el 2005. Según la Superintendencia de la HABI, catorce proyectos de urbanización de favelas que ya estaban licitados por la gestión anterior fueron “vendidos” al CDHU, permitiendo agilidad en las acciones del Ayuntamiento, de acuerdo con los responsables por la actual política. El valor total de esos catorce proyectos llega a los 400 millones de reales.

Algunos proyectos están siendo tramitados sin revisión del proyecto original. No obstante, esto no ocurre siempre. Según la superintendencia de la HABI, algunos proyectos presuponían remociones a gran escala y la edificación de nuevas unidades, teniendo en cuenta que la opción de la actual gestión es operar con el mínimo posible de remociones y lo máximo de mantenimiento de la estructura urbana anterior de la favela, lo que reduciría los costos y permitiría dar atención a un número mayor de domicilios. Ese punto fue claramente planteado por la Superintendencia como una diferencia de posición en relación a la gestión anterior, y la idea sería llegar al mayor número de familias posible. Como ejemplo de lo que consideraba una política de remociones excesivas, fue mencionada la Favela Nova Jaguaré, con 1,9 mil familias, de las cuales mil permanecerían, y novecientas deberían ser reasentadas según el proyecto de la gestión Marta Suplicy.

El proyecto de intervención en la Favela Paraisópolis, que estaba en estudio preliminar en la época de transferencia de gestión, pasó por cambios que redujeron las transformaciones urbanísticas propuestas anteriormente. Según los entrevistados:

El [proyecto de] Paraisópolis sufrió un cambio significativo, tiene un lado bueno que es una propuesta mucho más concreta, mucho más realista, posible de ser hecha, el lado malo es que no agrega la calidad urbanística que se pretendía agregar a la ocupación. Entonces, sabe, se gana por un lado y se pierde por otro.

Nótase que Paraisópolis es una de las prioridades de la actual gestión, que concentró, por ejemplo, recursos recibidos del Ministerio de las Ciudades para la reurbanización de Paraisópolis.

En la revisión de los proyectos, hubo algunos desentendimientos con los movimientos de vivienda. El proyecto de urbanización de parte de la Favela Heliópolis ha sido uno de los puntos de conflicto. El proyecto anterior fue revisado, disminuyendo las remociones previstas.

Otros proyectos de remodelación de favelas están en curso, como por ejemplo: la Favela Tietê, en São Mateus; el Jardim Senice, en Vila Curuçá; y la Nova Tereza, en Ermelino Matarazzo.

Según la Superintendencia de la HABI, para atender al grupo con renta de 0 a 3 salarios mínimos, el proyecto adecuado es la urbanización de favelas. Ese grupo de renta no tendría condiciones de ser alocado en nuevas unidades habitacionales, pues no tiene cómo arcar con los gastos de condominio y otros. Como ya comentamos, fue señalado el altísimo incumplimiento del programa Alquiler Social, como señal de las dificultades para dar atención a ese grupo de renta, con nuevas unidades habitacionales.

REGULARIZACIÓN DE TERRENOS

Según la superintendencia de la HABI, la actual gestión viene dando continuidad a los procesos de regularización de terrenos, iniciados en la gestión anterior. En la gestión anterior se otorgaron concesiones de uso de 140 áreas públicas, y ahora un segundo conjunto de regularizaciones de áreas públicas está siendo realizado. Ese conjunto presentó algunos problemas; existen cinco procesos en el Ministerio Público sobre los procedi-

mientos de regularización que no fueron acompañados por planes de urbanización. Los nuevos procesos se estarían realizando ya acompañados de los planes de urbanización, siguiendo así lo que está dispuesto por la ley.⁸²

Según datos oficiales del Ayuntamiento, de enero del 2005 a diciembre del 2006 habían sido entregados títulos de propiedad para 115.500 unidades habitacionales, de los cuales, 41 mil en áreas públicas, 11,5 mil en áreas particulares, y 63 mil en conjuntos habitacionales de la COHAB.⁸³

Las acciones de regularización de terrenos vienen siendo ejecutadas con recursos del Ministerio de las Ciudades, y el propio Ayuntamiento como contraparte.

COLECTIVOS DE TRABAJO

Una de las líneas de provisión habitacional que viene siendo ejecutada desde el inicio de la década de 1990 tiene lugar por medio de colectivos de trabajo, en que la población beneficiada participa de la edificación de unidades habitacionales. Según informe de la SEHAB, al final del 2004 había sido iniciada la construcción de 6.949 unidades habitacionales en régimen de colectivo de trabajo⁸⁴. En enero del 2007, el sitio del Ayuntamiento afirmaba que la COHAB de São Paulo contaba en aquel momento con 123 emprendimientos en sistema de colectivo de trabajo; en el 2005 había destinado 18 millones de reales “para retomar las obras de colectivos de trabajo paralizados desde 1989”, atendiendo a 24 colectivos de trabajo. En el 2006, otros 81 millones de reales fueron destinados a la construcción de 27 nuevas obras en colectivo de trabajo⁸⁵. Totalizan, por tanto, 100 millones de reales en 51 emprendimientos nuevos y preexistentes. En este punto, nos encontramos frente a una guerra de versiones, pues la gestión 2001-2004 no admite la hipótesis de haber dejado colectivos de trabajo paralizados, mientras que los movimientos de lucha por la vivienda se refieren a 35 colectivos de trabajo con obras paralizadas.

Los recursos para los colectivos de trabajo tienen su origen en el Fondo Municipal de Vivienda, cuya gestión viene siendo realizada por el Consejo Municipal de Vivienda, y la nueva composición del Consejo posiblemente venga interfiriendo en la selección de los proyectos a realizar.

Un punto importante para la reflexión es el hecho de que algunos emprendimientos que fueron concebidos para ser ejecutados en régimen de colectivo de trabajo estén siendo continuados en sistema de “tarea global”; o sea, las empleadoras y constructoras asumen

mayor importancia en la ejecución del emprendimiento. Es importante también el hecho de que el Ayuntamiento haya pasado al CDHU la ejecución de algunos colectivos de trabajo, en señal de mayor articulación entre la política del municipio y la del Estado.

INTERVENCIONES EN MANANTIALES

Las intervenciones en manantiales remontan al mandato de Luíza Erundina, primero como iniciativa municipal y posteriormente con la creación del programa Guarapiranga, articulando al Estado y al Municipio de São Paulo, que recibió recursos del BIRD (Banco Mundial) para su ejecución, consistiendo en la urbanización y saneamiento de catorce áreas en la cuenca del Guarapiranga. El financiamiento del BIRD duró hasta el 2000, y en ese período no fue interrumpido el proceso de urbanización y adensamiento de la región.

En el 2000, con el término de los recursos del préstamo internacional, pero todavía sin los resultados esperados, la gestión Marta Suplicy optó por continuar el programa y los trabajos de urbanización de favelas en algunas de las áreas que ya constaban en el plan inicial. Los recursos gastados en los presupuestos del 2004 y 2005 fueron del orden de los 35 millones de reales por año.

La gestión Serra/Kassab continuó el programa y, conforme muestra la tabla 1, viene empleando más recursos en las áreas de manantiales, que la gestión anterior. Muchos de los técnicos que están actualmente gerenciando el programa son los mismos que gerenciaron el programa, tanto en el Estado como en el Ayuntamiento, en las gestiones Covas y Pitta, por tanto involucrados hace bastante tiempo en los problemas y procesos de la región.

La ejecución del presupuesto del 2006 revela que aproximadamente 47 millones de reales fueron gastados en los proyectos propuestos por las enmiendas y aproximadamente 35 millones de reales fueron gastados en el programa Manantiales, totalizando 82 millones de reales, más del doble de lo que venía siendo gastado en los años anteriores, lo cual revela claramente un cambio en las prioridades de la política.

Es importante resaltar que la priorización del programa con recursos municipales no es consecuencia de una iniciativa exclusiva del Ejecutivo. En los últimos años, el Ayuntamiento ha sido presionado por el Ministerio Público para que respete la legislación estadual de manantiales, que impide ocupaciones urbanas adensadas en áreas protegidas; y para que retire a la población que ocupa áreas de riesgo, como ocupaciones

en las márgenes de los arroyos. Esa presión del Ministerio Público culminó en la realización, por parte del Ayuntamiento, de un Plan Emergencial que determinó las áreas cuya intervención era urgentísima, y dio un plazo para que el Ayuntamiento hiciese obras y atendiese a la población que vive en esos locales.

No podemos olvidar que la prioridad del préstamo que originó el programa era el mejoramiento de las condiciones del agua en los depósitos de la ciudad, lo que no está ocurriendo. Aunque la urbanización con saneamiento esté aconteciendo en varias áreas, un colector tronco de la SABESP que transferiría las aguas albañales para ser tratadas en Barueri no fue concluido. Eso significa que los núcleos habitacionales que ya poseen colecta de aguas albañales, las vierten más rápidamente en la represa, sin tratamiento. La situación ambiental y del agua no mejoró. Tampoco las acciones del programa, ya en curso hace más de una década, están consiguiendo transformar el patrón de ocupación de la región, y el desafío de transformar cualitativamente el patrón de expansión y adensamiento urbano en las áreas de manantiales permanece en abierto.

FINANCIAMENTOS INTERNACIONALES

Además de los recursos presupuestarios y de los convenios con otras esferas de gobierno, parte significativa de los recursos para la vivienda provienen de fuentes internacionales. En la gestión Marta, esos recursos se articulaban con los programas en desarrollo, como por ejemplo, el convenio con el Banco Mundial, a través del BIRD/Cities Alliance – Cities without Slums, que financió Planes Distritales de Acción Urbana y Habitacional en las áreas del programa Barrio Legal, como Brasilândia, Cidade Tiradentes y Jardim Ângela, barrios de extrema exclusión socioeconómica y de violencia. De acuerdo con técnicos de Cities Alliance, en su primera etapa ese aporte financiero tuvo lugar entre el 2001 y 2003. En el cambio de gestión, la segunda etapa fue rediscutida y, en lugar de dar continuidad al programa Barrio Legal, hubo un cambio de objetivo. Ahora, el convenio está volcado a elaborar una estrategia para planeamiento, financiamiento e implementación sostenibles de la Política de Vivienda de Desarrollo Urbano para personas de baja renta en el Municipio de São Paulo. El nuevo acuerdo de septiembre del 2005, entre SEHAB-Ayuntamiento, Banco Mundial y Cities Alliance, establece que el Banco Mundial entraría con 450 mil dólares, el Ayuntamiento con una contrapartida de la SEHAB por el valor de 661.933 reales, y otras instituciones financieras con 295 mil dólares.

El proyecto, por tanto, totaliza 1.411.933 dólares y debe durar entre diciembre del 2005 y noviembre del 2007, cuando lo que es llamado “planeamiento estratégico” debe haber sido terminado y revisado.

Otro ejemplo de financiamiento internacional es el programa Acción Centro, que en la gestión Marta contó con el financiamiento de 100 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la contraparte del Ayuntamiento de 68 millones de dólares. De estos, 20% estaban destinados a promover la política habitacional en el área central. De acuerdo con el dossier del Forum Centro Vivo, no todo fue gastado. Basados en documentos del Ayuntamiento de São Paulo, en diciembre del 2004, final del primer año de gestión del programa, las acciones ya habían sido iniciadas, pero el Ayuntamiento que asume el mandato en el 2005 propuso al BID la redefinición del programa. Hasta mediados de 2007, no había sido firmada una nueva versión del contrato referente al préstamo.

La gestión Marta también negoció con la Comunidad Europea un proyecto que debería financiar, a fondo perdido, el proyecto de recalificación de barrios centrales a través de la implementación del PRIH, que no fue llevado a cabo en la gestión que asume en el 2005. El foco del proyecto fue ajustado, en un término conocido como “Ajuste”⁸⁶, cuyo objetivo es “contribuir con la inclusión social en el Centro de São Paulo, e incluir social, económica y culturalmente a los grupos más vulnerables”⁸⁷. Como actividades, prevé: la creación de diez Oficinas y Plan de Desarrollo Locales; el registro y/o actualización de los datos, atención, monitoreo y observación de la trayectoria social del 80% de la población que reside en ciudadelas en los distritos del Centro; establecimiento de Centros de Capacitación y Formación Profesional para insertarlos en el mercado de trabajo; creación de un Centro de Orientación, Tratamiento y Coordinación y Gestión del proyecto⁸⁸.

De acuerdo con la Secretaría Municipal de Seguridad y Desarrollo Social, el presupuesto total del nuevo proyecto totaliza 15.403.180 euros; la parte de la Comunidad Europea es de 7,5 millones de euros, y el Ayuntamiento es responsable por la contraparte de 7.903.180 de euros. Este proyecto deberá durar cuatro años. Contrario a la implementación de viviendas de interés social en el Centro, preconizada por la gestión Marta Suplicy, se ha optado por intervenciones físicas relacionadas al sistema de vías públicas, y por el cuidado, en la vieja forma “asistencialista”, de los que viven hoy en el Centro de forma precaria; entiéndase vecinos de ciudadelas y sin-techo (con cuidados que no revierten la situación de precariedad en que se encuentran). Los financiamientos acompañan este cambio de foco.

PLAN DIRECTOR E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

Una de las maneras de intervención en la política habitacional en la ciudad tiene lugar por medio de la regulación urbanística, que puede disponibilizar terrenos para la política habitacional, facilitar las reglas para la regularización, o establecer contrapartes que deben ser pagadas por los emprendedores inmobiliarios, generando recursos para la vivienda. En años recientes, se trata de uno de los principales frentes del Movimiento por la Reforma Urbana, contando con significativas conquistas como la aprobación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.259/01), ley nacional que regula la política urbana sobre directrices democráticas y progresistas.

Muchos de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad sólo pueden ser aplicados mediante la existencia de un Plan Director, y después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, São Paulo fue una de las primeras ciudades en construir un Plan Director. En el 2002, fue aprobado el Plan Director Estratégico de São Paulo, con un contenido bastante ambiguo, pero que también reglamentó en ley algunas reivindicaciones antiguas de los sectores progresistas:

— el Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construir, que significa la necesidad de pago de contraparte en dinero, por parte de los emprendedores, a cambio del derecho de construir más allá de los coeficientes de aprovechamiento básicos aprobados para la ciudad;

— las Zonas Especiales de Interés Social sobre terrenos e inmuebles desocupados de la ciudad (ZEIS 3), que significa la creación de una reserva de tierras que sólo podía ser utilizada para vivienda de interés social, definidas como “[...] áreas con predominio de terrenos o edificaciones subutilizados, conforme lo establecido en esta ley, adecuados a la urbanización, donde haya interés público, expresado por medio de esta ley, o de los planes regionales o de ley específica, en promover la recuperación urbanística, la regularización de terrenos, la producción de Viviendas de Interés Social (Habitações de Interesse Social – HIS) o de mercado popular (HMP), y mejorar las condiciones habitacionales de la población residente”

— las Zonas Especiales de Interés Social sobre áreas ocupadas por favelas y en áreas de manantiales, que flexibilizan las exigencias urbanísticas y facilitan la regularización de terrenos;

— la definición de criterios para el cumplimiento de la función social de la propiedad; caso contrario, los propietarios de los terrenos estarían sujetos a sanciones por su incumplimiento, tales como la edificación compulsiva y el IPTU Progresivo en el tiempo.

Ya desde su campaña, el candidato José Serra afirmó que procedería a la revisión del Plan que, según él, tendría algunos equívocos. De hecho, la gestión municipal que asumió en el 2005 estaba construyendo la revisión del Plan Director, y ese proceso era muy criticado (en el momento de la elaboración del presente estudio) por un amplio abanico de movimientos sociales; como por ejemplo, Defienda São Paulo, movimientos por moradía, y organizaciones de la sociedad civil, por ser un proceso poco participativo.

La revisión del Plan Director se inició con una evaluación del Plan actual, hecha por los sub-ayuntamientos y, en agosto y septiembre del 2006, se realizaron plenarias en los sub-ayuntamientos para discutir la evaluación que hicieron del Plan. La discusión alrededor de las ZEIS y la propuesta de nuevos perímetros están siendo realizadas por la SEHAB.

De manera general, las ZEIS demarcadas sobre áreas ocupadas por favelas y en áreas de manantiales son un instrumento bien recibido por la actual gestión, pues facilitan la intervención del poder público y la regularización de los asentamientos, y deben ser un instrumento mantenido en la revisión del Plan Director.

En cuanto a las ZEIS demarcadas sobre inmuebles desocupados, todavía no existe una posición oficial sobre los pasos a seguir. Existen rumores de que el actual Ayuntamiento defendería la extinción de las ZEIS en las áreas centrales, pero no fueron realizadas discusiones públicas en ese sentido. Aunque el instrumento sea una importante posibilidad de democratización de las áreas centrales, es importante recordar que, por sí solo, la demarcación de los perímetros no aumenta la oferta de vivienda en las áreas centrales. En la gestión 2001-2004, no hubo avances significativos en la ocupación de las ZEIS 3, principalmente en lo que respecta a la inducción de los representantes del mercado inmobiliario a producir viviendas de interés social. La temática de las ZEIS 3 se encuentra en discusión también en el Consejo de Vivienda.

Un decreto municipal reglamentó la posibilidad de Transferencia del Potencial Constructivo de los terrenos de la favela de Paraisópolis, con la condición de que los propietarios donasen el terreno al Ayuntamiento para efectuar la regularización de terrenos y la reurbanización. No se trata, no obstante, de una estrategia de regulación insertada en el Plan Director, y sí de una acción aislada con vistas a resolver un problema específico.

RELACIÓN CON EL GOBIERNO DEL ESTADO

Por primera vez desde la redemocratización, durante el 2005 y los primeros meses del 2006, el alcalde de São Pulo y el gobernador del Estado pertenecieron al mismo partido (PSDB). Esto hizo viables los trabajos de cooperación entre el Ayuntamiento y el CDHU, como la urbanización de catorce favelas ya licitadas en el 2004 por la gestión anterior, e intervenciones en ciudadelas. Según la Superintendencia de la HABI, el hecho de que el ex secretario adjunto haya asumido la presidencia del CDHU facilitó el proceso.

Ya existían acciones de cooperación entre el CDHU y el Ayuntamiento de São Paulo; por ejemplo, la construcción de unidades por el CDHU en terrenos pertenecientes a la COHAB. La cooperación actual es distinta: la CDHU está edificando obras de reurbanización ya licitadas y dentro del planeamiento del municipio, adecuándose a su gestión habitacional. Los funcionarios de la actual gestión se refieren a esas operaciones como proyectos que “vendemos al CDHU”.

También el Programa de Actuación en Ciudadelas (PAC) está siendo objeto de colaboraciones entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento, lo cual significa una revisión en las prácticas del programa. Se trata de un programa de intervención en ciudadelas promovido por el Gobierno del Estado, que en su concepción original operaba principalmente con la remoción de vecinos de ciudadelas rumbo a emprendimientos habitacionales.

El PAC estaba en un impasse; la transferencia de vecinos de ciudadelas para obras del CDHU venía produciendo poco resultado, pues sus criterios de atención exigían una comprobación de renta que pocos conseguían alcanzar. En la actual gestión, los recursos del PAC vienen siendo redirigidos hacia el apoyo a reformas en las ciudadelas. La SEHAB realiza la vistoria de las ciudadelas, y para aquellos con condiciones de habitabilidad pero en situación inadecuada, comunica a los dueños de ciudadelas que los edificios deben adecuarse a la Ley Moura, bajo riesgo de multa. En caso de que el propietario acepte participar del programa, cada familia recibe un auxilio de 900 reales para realizar las reformas. Según la SEHAB, aproximadamente de las de cuatrocientas ciudadelas de la Mooca, cerca de doscientas serán incluidos en el Programa. En el sub-ayuntamiento Sé, la adhesión esperada es más baja, pues el Ayuntamiento indentifica que los propietarios tienen una relación de menos cuidado con el inmueble de lo que ocurre en la Mooca.

LA INTERLOCUCIÓN CON LOS REPRESENTANTES SOCIALES

Existen diferencias de concepción sobre el papel de los movimientos sociales organizados en la política habitacional en las dos gestiones. Eso se refleja en el propio equipo de gobierno. En la gestión 2001-2004, el Secretario de Vivienda era Paulo Teixeira, cuya trayectoria política siempre estuvo vinculada a los movimientos de lucha por la vivienda. En la SEHAB había un grupo para ocuparse de la participación popular, responsable por la construcción de una agenda de encuentros y de pautas, en conjunto con los movimientos sociales de lucha por la vivienda; entre otras actividades, también organizaba las reuniones del Consejo Municipal de Vivienda, enviando pauta y documentos preparatorios, haciendo convocatorias. Ese grupo ayudó a preparar la I Conferencia Municipal de la Ciudad. Informalmente era conocido como “sector de participación popular”, formado por cinco miembros estrechamente vinculados a los movimientos de lucha por la vivienda, y una secretaria.

Orlando de Almeida Filho, Secretario de Vivienda que asume en el 2005, tiene una trayectoria profesional conectada al mercado inmobiliario. Entre las funciones institucionales que desempeñó, constan la presidencia del Sindicato de los Corredores de Inmuebles del Estado de São Paulo (SCIESP), la presidencia del consejo de Corredores de Inmuebles del Estado de São Paulo (CRECI-SP), y la participación en el Consejo Federal de los Corredores de Inmuebles (COFECI). A su equipo no fueron destinados representantes de los movimientos de la vivienda, y el equipo encargado de la interlocución con los movimientos se deshizo. La relación que era cotidiana se interrumpió, y algunos movimientos reivindicaron una mayor relación con la Secretaría. Los líderes de la ocupación Prestes Maia reclaman que “no hay reunión con el secretario, él no quiere sentarse con los movimientos”.

Se llegó al acuerdo de que la Unión de Lucha por la Vivienda haría reuniones periódicas con la Superintendencia de la HABI. Los movimientos por la vivienda se quejan del poco apoyo del Ayuntamiento a la Conferencia de la Ciudad, celebrada en el 2005. Según ellos, sólo se llevó a cabo mediante presión de la sociedad civil y del Gobierno Federal. Vencido el plazo que los municipios tenían para informar sobre la realización de sus conferencias, el Gobierno de São Paulo no daba señales de interés por la realización, pero al final, acabó cediendo y realizó el evento.

La gestión 2001-2004 también había invertido en algunos espacios institucionalizados, como el Consejo de Vivienda, cuya primera composición fue electa en el 2003. Dicho espacio está analizado en otro texto de este Cuaderno.

En el mandato 2001-2004, también fueron instituidos otros espacios, como la Comisión Ejecutiva del programa Acción Centro que, aunque no fuera un espacio de deliberación sobre la política, era un espacio de intercambio de informaciones entre el gobierno y la sociedad civil para el seguimiento del programa Acción Centro. La Comisión Ejecutiva estaba situada en la EMURB; hasta el 2004 se reunía quincenalmente, y después del 2005 no se volvió a reunir. También fueron desactivadas las “oficinas-antena”, instancias de planeamiento a nivel local instaladas en los PRIHs.

Más allá de los espacios más institucionales, es en las prácticas cotidianas que se perciben las diferencias de tratamiento de los movimientos organizados. En el mandato anterior, era común la práctica de que los movimientos de la vivienda indicaran a las familias que ocuparían unidades habitacionales en las obras del Ayuntamiento, según sus propios criterios de puntuación; estos normalmente premian a aquellos que participan más activamente en las reuniones, actividades y manifestaciones del movimiento. La actual gestión discorda de ese criterio, argumentando que se necesitan criterios válidos para todos, independientemente de la participación en los movimientos. El movimiento puede indicar a familias para el registro del Ayuntamiento, pero no debe definir cuáles son las familias contempladas con unidades. Según Veronika Kroll, del Forum de Ciudades, en relación al Hotel São Paulo las indicaciones de demanda fueron motivo de mucha presión: “se convirtió en una cuestión de honra para nosotros”⁸⁹.

Del 2001 al 2004, algunas acciones fuera de las políticas tuvieron como resultado la postergación o cancelamiento de desalojos, o la creación de alternativas para la población desalojada. Esto ya no está ocurriendo, y en la nueva gestión aumentaron los desalojos.

Después de la elección del Consejo de Vivienda, en que los Movimientos no se eligieron, la presión de los movimientos sobre el Ayuntamiento viabilizó una agenda de reuniones mensuales con algunos grupos, como la Unión de los Movimientos de la Vivienda, con el Frente de Lucha por la Vivienda. Estas reuniones son bilaterales, con cada movimiento.

La obtención de informaciones sobre el encaminamiento de los proyectos no es una tarea simple. Por ejemplo, en el sitio del Ayuntamiento, la cantidad de información pública sobre los proyectos es limitada.

NUEVOS REPRESENTANTES O NUEVA ACTUACIÓN DE LOS REPRESENTANTES EN LA LUCHA POR LA PERMANENCIA DE LA POBLACIÓN MÁS EMPOBRECIDA EN ÁREAS CENTRALES

El cambio de una política que busca promover la permanencia de la población más pobre en las áreas centrales ya infraestructuradas, con oferta de servicios, equipamientos y empleos, para una política que no prioriza el Centro para esas poblaciones, promovió la retomada y el fortalecimiento de Forums y organizaciones que se manifestaron públicamente contrarios al cambio. El Forum Centro Vivo es uno de esos ejemplos, y su “dossier denuncia”, reúne a varios grupos sociales afectados por la actual política.

También la forma de actuar de los movimientos por la vivienda puso en acción procesos de ocupación de edificios considerados subutilizados, y una serie de actos y manifestaciones públicas que traen al debate público las cuestiones de la política habitacional, como los procesos casi siempre violentos de retirada de población en las reintegraciones de propiedad, entre otros.

Pero ese cambio de política también hizo evidente el papel de otros entes federativos, como el Ministerio de las Ciudades, Seguridad Social y CEF. El Ministerio de las Ciudades, por ejemplo, por medio de una política de negociación y presión sobre el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), colaboró para que éste hiciera una resolución autorizando a la CEF a seleccionar empresas para implantar proyectos de vivienda de interés social en tres inmuebles del INSS en el Centro de São Paulo, a través del Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), con recursos del Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR):

- (1) En el terreno localizado en la Rua Maria Domitila (Centro) será construido un edificio residencial (ver en este texto el ítem PAR);
- (2) El antiguo edificio del INSS localizado en la Avenida Nove de Julho, que fue abandonado y posteriormente sufrió un incendio, será reformado para abrigar a 117 familias de baja renta;
- (3) En el terreno al lado de este último, en la Avenida Nove de Julho, será construido un nuevo edificio con 139 unidades habitacionales de interés social (fuente: sitio del Ministerio de Seguridad Social, enero de 2007).

Para que esas obras tuvieran lugar fue necesaria la firma de un convenio con el Ayuntamiento de São Paulo, y acabaron siendo las únicas intervenciones en el área

central que trabajaron en favor de la permanencia de la población, con el aval del Ayuntamiento.

En ese sentido, otro ejemplo fue el acuerdo para la retirada de la población vecina del Edificio Prestes Maia (925 personas), obtenido a partir de negociaciones que involucraron al Movimiento por la vivienda, al Ayuntamiento de São Paulo y al Ministerio de las Ciudades. El acuerdo previó seis meses de Beneficio-Alquiler para los sin-techo, mientras esperan por la construcción de la vivienda definitiva. Los recursos vinieron del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado en enero por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que prevé 20 millones de reales para São Paulo⁹⁰.

Otra novedad en la lucha por la postergación o cancelamiento de los desalojos fue la creación de la Defensoría Pública del Estado de São Paulo en enero del 2006, un nuevo representante que viene siendo constantemente activado por los movimientos por la vivienda, que luchan por la permanencia, por los derechos a la vivienda y el derecho a la ciudad. La Defensoría está trabajando de forma articulada con el Ministerio Público, en especial con el Núcleo de Inclusión Social. Desde su creación, actuó de forma presente y constante para que haya un plan de realocación de la población en proceso de desalojo y reintegración de propiedad, en la lucha por el mantenimiento del Beneficio-Alquiler, y para evitar la retirada de las áreas de las ZEIS delimitadas en el Plan Director Estratégico que ahora está siendo revisado, entre otras acciones.

PUNTOS PARA LA REFLEXIÓN

En el análisis de la política habitacional en el período 2005-2006, podemos señalar algunos puntos en torno a los cuales debemos reflexionar.

Está claro el cambio de foco en lo que se refiere a la vivienda en áreas centrales de la ciudad. La gestión que asume el Ayuntamiento en el 2005 viene apostando menos en la vivienda en las áreas centrales, tanto en términos de programas, como de financiamientos e instrumentos urbanísticos. Esa no priorización no es una cuestión simple, especialmente tratándose de São Paulo, una ciudad grande y desparramada, donde el local donde se vive influye en las condiciones sociales. Estudios recientes reiteran que personas que viven en las áreas centrales tienen más oportunidades de vida, de empleo, etc., mostrando que, por ejemplo, personas con el mismo nivel de escolaridad que viven en distritos de la misma ciudad tienen condiciones de vida diferentes. Marques & Torres (2005) sostienen

que la localización en el espacio es una dimensión constitutiva de las situaciones sociales en general, y de la pobreza urbana en particular. Por eso, afirman que el territorio debería ser incorporado a las estrategias de combate a la destitución social, en las políticas sociales en su sentido más amplio.

Una política habitacional debe de estar acompañada por una política urbana. La opción por la no priorización de nuevos emprendimientos habitacionales para la población de baja renta en el Centro, tiene como implicaciones el adensamiento de otras áreas, eventualmente periféricas o de manantiales.

Una segunda reflexión es que *los proyectos de reurbanización de favelas y de regularización de terrenos vienen alcanzando una razonable continuidad y aumento en el número de intervenciones*, a la vez que un crecimiento considerable de la previsión presupuestaria municipal, además de contar con otros financiamientos existentes.

Ese adensamiento de proyectos, recursos y esfuerzos, ciertamente afectará las condiciones de las ocupaciones, hoy irregulares y precarias, en áreas de manantiales; aunque no sepamos si realmente el efecto de esas políticas contribuirá a la preservación de las áreas todavía no ocupadas, con vegetación significativa, o si contribuirá a dirigir nuevos procesos de expansión urbana hacia esas áreas. El esfuerzo principal por sanearlas todavía está por llegar y, en gran medida, es responsabilidad del Gobierno del Estado, a través de la Sabesp.

La no priorización de una política que promueva la vivienda en el Centro, y el alto grado de inversión en urbanización de favelas, parece ser una opción de la Gestión Serra/Kassab. Esto significó una prioridad política y de inversiones diferente a la Gestión Marta Suplicy, que distribuyó de forma más equilibrada los recursos destinados a las diferentes regiones de la ciudad y a cuestiones habitacionales (nuevas viviendas, urbanización de favelas, etc.). La Urbanización de favelas es muy importante para la ciudad, es bueno que haya recursos (¡y muchos!); no obstante, si esa opción no va acompañada por una política para el Centro, no revertirá la contradicción urbana que tenemos: un alto déficit habitacional y un alto número de inmuebles vacíos o subutilizados. Continuamos ocupando mal la ciudad.

En proyectos específicos de urbanización de favelas, existe una aparente disputa en torno al modelo adoptado: intervenciones más estructurales (más caras, que exigen más remociones), o intervenciones más enfocadas en la instalación de infraestructura (menos caras y que exigen menos remociones). La Gestión de 2005-2008 viene apostando en el

segundo modelo, afirmando que de esa forma es posible atender a un mayor número de personas. Es necesario avanzar en ese tema, desarrollar indicadores y acumular información para fundamentar respuestas en ese sentido.

Otra cuestión relevante que se plantea es la definición de la demanda que va a ser beneficiada con las obras. Se trata de un punto bastante importante: ni el Ayuntamiento, ni los movimientos han defendido procesos más públicos para la definición de esa demanda; por ejemplo, en el Consejo de Vivienda, lo que en la práctica acaba debilitando los caminos institucionales de definición de la política a favor de negociaciones de caso por caso. Nada garantiza que las opciones escogidas estén dando como resultado una atención a los más vulnerables.

En relación a la gestión condominial, otro punto de reflexión merece destacarse. Todavía se encuentra en abierto la definición del papel del Estado en la gestión de la política. Si por un lado existe una dificultad en la gestión de obras, que exigen mucho tiempo, energía y recursos, por otro, la total ausencia del Estado no es algo viable. El poder público debe asumir un papel de mediador, de capacitador, para calificar la vida condominial. Es necesario un conocimiento de las dificultades enfrentadas en las obras, las necesidades de reparación en los edificios pos-ocupación, la necesidad de organización de los vecinos; o sea, los procesos sociales involucrados en la promoción de la vivienda. ¿Cómo dosificar y equilibrar la presencia del Estado para que los resultados sociales sean más inclusivos, menos violentos, más calificados?

Un margen de diferencia importante de la gestión Serra/Kassab en relación a la anterior, es la relación con el CDHU, o sea, con el Gobierno del Estado. El alineamiento partidario entre las esferas de gobierno contribuyó significativamente al repase de recursos y apoyo en proyectos del Ayuntamiento. Ese hecho, entre otros, posibilitó una conversación entre la política municipal y la estadual. Esa partidarización de la política muestra, de cierta forma, la fragilidad política en la cual estamos sumergidos, donde los acuerdos y alineamientos son los que rigen las decisiones políticas, muchas veces de forma distanciada de las necesidades reales de los municipios, o de prioridades definidas en planes estatales.

Otro punto de reflexión tiene que ver con la política realizada apenas a partir de oportunidades. Tanto en la gestión 2001-2004, como en la gestión que asume el Ayuntamiento en el 2005, la política se caracteriza mucho más por la suma de proyectos puntuales, cuya realización es definida por las oportunidades de inmuebles, terrenos,



financiamientos y préstamos, de lo que propiamente por un plan previamente trazado para la vivienda. Las políticas se diferencian en varios aspectos, pero esas diferencias parecen ser mucho más de principios, que de planeamiento.

Finalmente, cabe recordar que en los últimos años una gran constante en la política habitacional es la imposibilidad del poder público de enfrentar el déficit habitacional en su verdadera escala. En cualquiera de los mandatos de los años recientes, las acciones han sido puntuales y no han conseguido reducir las demandas de vivienda en la ciudad.



NOTAS

67. Pesquisadores del Instituto Pólis.
68. Ver AMARAL, Ângela. “Habitação – avaliação da política municipal”. Cadernos Observatório dos Direitos do Cidadão, 4. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, sept 2001, p. 26. En ese cuaderno aparece una tabla que muestra el total de unidades nuevas producidas en las gestiones anteriores (desde la alcaldesa Luíza Erundina, en 1989), donde se percibe que la mayor producción llegó a aproximadamente 36 mil unidades, mientras que el déficit habitacional crecía rápidamente y en tasas mayores que el crecimiento poblacional, como presentamos en la introducción de este cuaderno.
69. MARQUES, Eduardo; GONÇALVES, Renata; SARAIVA, Camila. “Assimetria e descompasso: as condições sociais na metrópole de São Paulo na década de 1990”. En: Novos Estudos Cebrap n. 73, noviembre 2005, pp. 89-108.
70. En la gestión de Marta Suplicy se estaba desarrollando un proyecto de gestión condominial, a partir de un trabajo con consultores y asistentes sociales, cuyo objetivo era, justamente, superar los problemas de gestión. Ese proyecto no tuvo continuidad.
71. Ver FORUM CENTRO VIVO (org.). Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê denúncia. São Paulo, junio de 2006. pp. 17-18.
72. Según el “Balance Cualitativo de gestión 2001-2004” de la SEHAB, la Vila dos Idosos constaba como uno de los doce emprendimientos que “están siendo viabilizados” en el programa Alquiler Social (p. 34).
73. Resolución del Consejo Municipal de Vivienda no 17 de 22 de febrero de 2006.
74. Notícia del 8/8/2006 en el sitio del Ayuntamiento de São Paulo.
75. Noticias del Ayuntamiento de São Paulo: www.prefeitura.sp.gov.br, del 20 de diciembre de 2006.
76. Folha de S. Paulo, martes, 10 de octubre de 2006.
77. El programa Beneficio-Alquiler fue reglamentado por la Instrucción Normativa SEHAB-G no 1, del 19 de febrero de 2004, a partir de las resoluciones nos 5 y 6 del Consejo Municipal de Vivienda, del 30 de enero de 2004.
78. Ver “Prefeitura de São Paulo cortará subsídio habitacional de 2.500 pessoas”, artículo retirado del sitio de la Agencia Carta Maior: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13540&editoria_id=5, en abril de 2007.
79. Según el “Balance Cualitativo de gestión 2001-2004”, p. 40, en ese período la SEHAB “priorizó la construcción de las siguientes obras: Casarão da Rua do Carmo – Sé (25 unidades), Vilinha 25 de Janeiro – Luz (33), Imoroti (8), Eiras Garcia (15) y Pedro Fachhini (12).

80. "Ayuntamiento inicia amplio programa de reforma de ciudadelas en la ciudad". Sitio oficial de la SEHAB- Ayuntamiento de São Paulo: www.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sec/habitacao/2006/08/0010 el 10 de enero de 2007.
81. Balance cualitativo de gestión 2001-2004, pp. 41-42.
82. Ley Municipal n° 13.514/03.
83. Sitio oficial de la SEHAB: www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/programas/0003 el 22 de enero del 2006.
84. Sitio oficial de la SEHAB: www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/programas/0003 el 22 de enero del 2006.
85. Sitio de la SEHAB: www.portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao, programa Colectivos de Trabajo.
86. Ajuste Complementar de Cooperação ALA/BRA/) 17-576, del 08 de marzo de 2006. Información retirada de la publicación: Plano Operacional Global – Projeto Inclusão Social Urbana "Nós do Centro". São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, mayo de 2006, p.6.
87. Plano Operacional Global – Projeto Inclusão Social Urbana "Nós do Centro". São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, mayo de 2006, p.19.
88. Plano Operacional Global – Projeto Inclusão Social Urbana "Nós do Centro". São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, mayo del 2006, pp. 19-21.
89. Forum Centro Vivo. Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê denúncia. São Paulo, 2006, p.21.
90. Fuente: "União libera R\$ 20 milhões do PAC para sem-teto de SP". Artículo sitio UOL, 13/04/2007. Retirada del sitio en agosto del 2007: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/agencia/2007/04/13/ult4469u1820.jhtm>.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. Habitação na Cidade de São Paulo. 2ª edición revisada. São Paulo: Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).
- BRASIL, Governo Federal – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. Coordinación General de Raquel Rolnik, Benny Schasber y Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, diciembre de 2005. Regularização Fundiária. Coordinación General de Raquel Rolnik, Celso

Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro y Denise de Campos Gouvêa. Brasília: Ministério das Cidades, diciembre de 2005.

CALDAS, Eduardo de Lima. Apresentação e acompanhamento do orçamento público do município de São Paulo no período recente. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 6).

CARDOSO, Adauto Lúcio. Balanço da política habitacional 2001-2003. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21).

CARVALHO, Caio Santo Amore de. Lupa e Telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade. Disertación de maestría presentada en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. São Paulo, 2004.

FORUM CENTRO VIVO (org.). Violações dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo: propostas e reivindicações para políticas públicas. Dossiê denúncia. São Paulo, junio de 2006.

MARQUES, Eduardo Marques; GONÇALVES, Renata y SARAIVA, Camila. "Assimetria e descompasso: as condições sociais na metrópole de São Paulo na década de 1990". En: *Novos Estudos Cebrap* 73, noviembre 2005, OP. 89-108.

MARQUES, E. & TORRES, H. São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo, Editora SENAC, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, COHAB. COHAB SP, Relatório de gestão 2001 / 2004. São Paulo, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Programa Morar no Centro. São Paulo, 2004. Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Plano Municipal de Habitação (versão para debate). São Paulo, agosto de 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO — Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Programa Mananciais. Programa Mananciais, relatório de informações gerais. São Paulo, junio de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, HABITSAMPA. RESOLO: regularização de lotes no município de São Paulo. São Paulo: Portela e Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Secretaria da Habitação. Instrução Normativa SEHAB-G no 1, de 19 de febrero de 2004, a partir de las resoluciones nos 5 y 6 del Consejo Municipal de Vivienda, de 30 de enero de 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Ley Municipal N° 13682. Retirada del sitio del Ayuntamiento de la ciudad de São Paulo, www3.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/negocios_jurudicos, acceso del 1° de agosto de 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO – Ley Municipal N° 13399. Retirada del sitio del Ayuntamiento de la ciudad de São Paulo, www3.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/negocios_jurudicos, acceso del 1° de agosto de 2006.

UEMURA, Margareth Matiko. Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?. Disertación de Maestría FAU-PUC Campinas. Campinas, 2000.

WHATELY, MARUSIA & CUNHA, Pilar Machado da. Guarapiranga 2005, como e por quê São Paulo está perdendo este manancial. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

“Prefeitura de São Paulo cortará subsídio habitacional de 2.500 pessoas”, artículo retirado del sitio de la Agência Carta Maior, en abril de 2007: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13540&editoria_id=5

“Imóveis: Previdência, Cidades e Caixa fazem acordos com a Prefeitura de São Paulo”. Retirado del sitio en enero de 2007: http://www.previdenciasocial.gov.br/agprev/agprev_mostraNoticia.asp?Id=25003&ATVD=1&DN1=24/08/2006&H1=17:02&xBotao=0

“União libera R\$ 20 milhões do PAC para sem-teto de SP”. Artículo sitio UOL, 13/04/2007. Retirado del sitio en agosto de 2007: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/agencia/2007/04/13/ult4469u1820.jhtm>

“Acordo prevê instalação em moradias definitivas para ocupantes do edifício Prestes Maia”. Rede Habitar – Informativo Eletrônico da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, 13/04/2007.

“Defensoria quer manter bolsa-aluguel para moradores de cortiço em SP”. Noticia postada el 21/02/2007, Globo Notícias. Retirada del sitio en abril de 2007: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL6729-5605,00.html>

“Íntegra: Entrevista com o vereador Paulo Teixeira”. Sitio de la Folha de S. Paulo, 08/12/2006. Retirada del sitio en abril de 2007: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/novoemfolha42/te0812200634.shtml>



El papel del CMH en la política de vivienda en São Paulo

LUCIANA TATAGIBA
Y ANA CLÁUDIA CHAVES TEIXEIRA

Desde los años 90 presenciamos una expansión sin precedentes de la participación institucionalizada, que debido a la inserción de nuevos representantes, temas, conflictos e intereses, viene alterando los patrones tradicionales de formulación y puesta en práctica de las políticas. Es cierto que muchas veces la intensidad y la dirección de los cambios en curso están lejos de las expectativas que motivaron su creación. En el caso específico de los consejos gestores, objeto de este estudio, la bibliografía de referencia sugiere que esa nueva institucionalidad participativa ha ocupado un lugar todavía más marginal en los procesos de decisión relacionados a la definición de las políticas en sus áreas específicas. Aunque los problemas señalados varíen en naturaleza y extensión, en las conclusiones de los estudios no resulta difícil encontrar una misma afirmación: los consejos “no deliberan”.

Si bien podemos concordar con ese diagnóstico más general, tenemos que reconocer que ya no es suficiente. Al final, después de más de quince años de experimentación es necesario avanzar en el análisis y retratar con rasgos más definidos los contornos de esas nuevas instancias participativas, identificando – en la amplia gama de representantes y procesos que componen la dinámica de producción de las políticas – su identidad y forma de actuación específicas.

Entonces, si es cierto que los consejos no deliberan, ¿qué hacen? ¿Para qué sirven? Más allá de lo previsto por la legislación, ¿cuál es la función que realmente asumen en las diversas fases de producción de las políticas públicas? Sobrepasando las expectativas y enfocando las “experiencias realmente existentes”, ¿cuál ha sido el lugar, el papel y la función de esas nuevas instancias y qué nos dice sobre su identidad institucional? ¿Hasta qué punto los consejos inciden en las políticas públicas y de qué forma inciden?

Estas son las preguntas que nos desafían y que justifican este nuevo esfuerzo de investigación. Creemos que enfrentar esas cuestiones es esencial en este momento, en que se trata de hacer un balance de los resultados de la apuesta en la participación institucional. Nuestro texto no tiene la pretensión de responder a esa cuestión. Lo que podemos y esperamos hacer es ofrecer más auxilios para que avance ese debate. Consideramos que solamente con información podremos huir de las trampas simplificadoras que, o conducen a una apuesta ciega en la participación institucional, o sugieren el abandono de cualquier tipo de relación con dinámicas participativas institucionalizadas.

Con el objetivo de intervenir en ese debate, la investigación toma como foco de análisis la correlación entre la producción de la política pública y la acción del consejo en las áreas de seguridad social, niño y adolescente, salud y vivienda⁹¹. Como dijimos, queremos comprender si, y hasta qué punto, los consejos han funcionado como instancias de formulación de las políticas públicas, y cuál ha sido la capacidad de esas instancias para influir en la acción estatal, y en qué sentido. Para esto, la investigación fue estructurada en torno a las siguientes dimensiones analíticas: (i) identidad: diseño institucional y trayectoria política; (ii) capacidad de decisión y niveles de incidencia sobre las políticas públicas. Veamos, brevemente, cada una de esas dimensiones.

DIMENSIONES DE ANÁLISIS

La primera dimensión central de nuestro análisis remite a la pregunta: ¿qué son los consejos? Para ello, partimos de la siguiente definición: los consejos gestores son instituciones participativas permanentes, definidas legalmente como parte de la estructura del Estado, cuya función es incidir sobre las políticas públicas en áreas específicas, produciendo decisiones (que algunas veces pueden asumir la forma de norma estatal), y que cuentan en su composición con la participación de representantes del Estado y de la sociedad, en la condición de miembros con igual derecho a voz y voto. Más allá de esos principios más generales, cada consejo posee una identidad propia, que puede ser parcialmente captada a partir de la consideración de dos variables fundamentales: *diseño institucional* y *trayectoria política*.

El diseño institucional ofrece los parámetros para la actuación de los consejos, presentando los contornos básicos de su identidad política. En las leyes de creación y regimiento interno son definidas las reglas para composición y representación, naturaleza y partici-

pación, dinámica de decisión, ritos de procedimiento, etc., los cuales, a su vez, indican las potencialidades y los límites de cada espacio con relación a los resultados esperados de la participación (presentamos esta discusión en el ítem 1 del presente texto). Como sugiere Lüchman, el diseño institucional es una dimensión analítica importante “a medida que se constituye como sustrato o soporte de la dinámica política”, definiendo “las condiciones de ampliación y de sustentabilidad de las experiencias participativas” (LÜCHMAN, 2002: 47).

Sin embargo, durante el curso de nuestra investigación, pudimos observar que los consejos se encuentran en diferentes fases de desarrollo y consolidación. En las diferentes gestiones de un consejo podemos percibir variaciones en lo que respecta a la capacidad de incidir sobre las políticas, a la forma de dialogar con el Estado, a la dinámica participativa, a la relación con otros representantes políticos, etc., sin que haya sido verificada cualquier alteración en su patrón institucional. Esto evidencia que los consejos pasan por fases o momentos distintos en el curso de su trayectoria, que se transforman a lo largo del tiempo y que ese proceso tiene implicaciones en la construcción de su identidad política. Por eso, en nuestra investigación fue esencial recuperar la historia de los consejos. Eso nos permitió realizar un ejercicio muy interesante, que es comparar un consejo consigo mismo a lo largo del tiempo (los resultados pueden ser verificados en el ítem 2).

Una segunda dimensión analítica importante remite a las expectativas acerca de la capacidad deliberativa de los consejos. Como dijimos en los primeros párrafos, es muy común encontrar en los estudios la conclusión de que “los consejos no deliberan”. En nuestra investigación tratamos de sustituir la dicotomía “delibera/no delibera” por una evaluación un poco más rica y compleja, que intenta comprender los diferentes niveles de incidencia de los consejos en las diferentes fases de la política pública.

Comenzamos con la distinción entre deliberación y decisión. Mientras que el concepto de decisión remite al resultado de un proceso relacionado a elección o selección entre alternativas, la noción de deliberación se refiere a la calidad del proceso que conduce a la decisión. El concepto de deliberación remite a un proceso de decisión que es precedido de un debate bien informado acerca de las alternativas dadas a la definición de los problemas y a las formas de intervención. El patrón de interacción es exigente, en el sentido de que se espera que cada uno presente razones y esté dispuesto a rever sus propias opiniones a partir del diálogo con el otro, visto como un igual en términos de sus derechos, a expresar y sostener públicamente sus intereses y valores a la luz de argumentos razonables (BOHMAN, 1996). Ese es el proceso que determinará si una decisión es legítima o no.

Partiendo de esa distinción, aclaramos que en nuestra pesquisa preferimos usar el término “decisión” y no deliberación, porque no tendremos condiciones de explorar variables que remitan a la calidad del proceso de toma de decisión, tales como: la existencia o no de debate y discusión previos a la decisión; la pluralidad de los intereses involucrados en la disputa; la naturaleza de las razones presentadas; el nivel de autonomía de los sujetos involucrados para sostener posiciones; el mayor o menor poder de cada actor/segmento en la construcción de la agenda, etc. O sea, solamente trataremos de analizar los tipos de problema con los cuales los consejos han lidiado a lo largo de su trayectoria, y que merecieron, por parte del consejo, la toma de posición pública a través de decisiones. La resolución es una decisión del consejo sobre determinado aspecto de la política pública, que asume la forma de norma estatal. Son “modalidades fuertes” de decisión, con capacidad potencial para vincular a los órganos de la administración pública y a los agentes privados⁹².

El segundo movimiento fundamental para que comprender de qué forma los consejos inciden en la política, es investigar *las fases de la política* a que estas decisiones generalmente se refieren. Para facilitar la discusión, comenzamos aclarando lo que entendemos por “fases de la política”.

Es posible afirmar que las políticas públicas poseen un ciclo: nacen, crecen, maduran y se transforman (DRAIBE, 2001). En líneas generales, podemos decir que el desarrollo de una política pública está relacionado a dos procesos fundamentales, que no son lineares (como una evolución en el tiempo, pues pueden tener lugar al mismo tiempo):

1 - El proceso de formulación de políticas públicas, que involucra: a) la identificación de una cuestión a ser resuelta o derechos a ser efectivados, a partir de un diagnóstico del problema. Según Draibe, este punto sería el de formación de la agenda pública en torno a la política pública en cuestión; b) la formulación de un plan de acción para enfrentar el problema, evidentemente marcado por la confrontación de alternativas. Este plan de acción, en general, se traduce en un Plan Anual de la política pública, con programas y proyectos detallados; c) la decisión y selección de las acciones prioritarias dentro de este plan, señalando sobre qué y cómo invertir los recursos públicos o privados (en el caso de algunos fondos públicos que captan recursos privados); o sea, las definiciones de estrategias de implementación.

2 - La implementación de la política pública, que incluye tanto las actividades-medio, que viabilizan el desarrollo del programa, como la actividad-fin, o la ejecución propiamente

te dicha. En la fase de implementación Draibe identifica los siguientes subprocesos: (a) sistema gerencial y de decisión; (b) procesos de divulgación e información; (c) procesos de selección (de agentes implantadores y/o de beneficiarios); (d) procesos de capacitación (de agentes y/o beneficiarios); e) sistemas logísticos y operacionales (actividad-fin).

En el transcurso de todas esas fases, puede ocurrir el monitoreo y la fiscalización, realizados tanto por órganos del gobierno como por representantes de la sociedad civil en general. Como también sabemos, la política pública no tiene lugar necesariamente siguiendo todas estas fases. Ella no siempre es bien planeada, o a veces no llega a ser totalmente implantada o evaluada. Esto ocurre porque hay transiciones entre gobiernos con prioridades diferentes, o cambio de prioridades dentro de un mismo gobierno.

El nivel de incidencia de los consejos puede variar en las diferentes fases de la política, o inclusive limitarse a un subproceso dentro de cada fase. El consejo puede tener un nivel de incidencia fuerte en la fase de planeamiento, y débil en la fase de implementación (y viceversa); puede concentrar su acción en la última fase, con un control social expost; o puede también no tener cualquier tipo de influencia en los ciclos de producción de la política. Para evaluar el tipo de incidencia del consejo en la política, es fundamental conocer su *diseño institucional*, en el cual son definidas las expectativas en relación a esa incidencia (por ejemplo, hay consejos cuya atribución legal es únicamente seguir la ejecución de determinada acción dentro de un programa), y la *trayectoria política* del consejo, en el transcurso de la cual el consejo asume para sí el desempeño de ciertas funciones, que pueden o no coincidir con lo que está previsto en su definición legal.

Una vez trazados los contornos más generales de nuestra pesquisa, presentamos a seguir el estudio de caso al cual nos dedicaremos en este texto.

ESTUDIO DE CASO — EL CONSEJO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SÃO PAULO

Este texto tiene como objetivo realizar un análisis del Consejo Municipal de Vivienda (Conselho Municipal de Habitação – CMH), teniendo como foco la relación del consejo con la política pública del área de vivienda en el Municipio de São Paulo, y como recorte temporal, el final de la primera gestión del consejo (2003-2005) y el inicio de la segunda gestión (2005-2007), que coincide con la gestión Serra/Kassab. No obstante, extendemos el análisis documental al inicio de la primera gestión del consejo, con el

objetivo de construir una perspectiva más adecuada para el análisis de los desafíos y de las posibilidades de la acción presente. Vale decir que el CMH es el consejo más nuevo estudiado en esta pesquisa⁹³. Sólo tiene tres años de existencia y sus consejeros siquiera habían cumplido el segundo mandato en el momento de elaboración de este estudio. Comparado con los otros consejos, como el Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CM – CA), este es un consejo bien reciente en la ciudad.

Nuestra estrategia metodológica consiste en dos movimientos. En primer lugar, investigaremos la agenda temática del consejo; los asuntos discutidos y las tareas que el CMH asume son un buen indicador de la función que efectivamente está ocupando en el contexto de la política municipal. No será de nuestro interés reconstruir el proceso de formación de la agenda dentro del consejo (aunque es un tema importantísimo, escapa a nuestras posibilidades de análisis en este momento), sino apenas identificar sus temas más recurrentes. En segundo lugar, compararemos esa agenda del consejo con la agenda de la política pública. O sea, en este momento trataremos de avanzar en la evaluación de la agenda del CMH, teniendo un punto de apoyo externo al consejo, que es la propia política pública del área.

Para alcanzar estos objetivos, utilizamos estrategias complementarias de pesquisa. La primera de ellas fue el análisis documental. Fueron analizadas las actas de junio del 2003 a mayo del 2006, con un total de 28 actas investigadas. El segundo tipo de documento investigado fueron las resoluciones del CMH. Además de los registros documentales, realizamos entrevistas a los consejeros representantes del gobierno y de la sociedad civil, con un total de siete entrevistas. También seguimos tres reuniones del CMH realizadas del 22/02/2006 al 26/07/2006, con la producción de diarios de campo⁹⁴.

Creemos que la asociación entre esas estrategias de pesquisa nos permitió ampliar la comprensión sobre el CMH como institución política participativa y, principalmente, sobre el lugar que ha ocupado en la política de vivienda en São Paulo. Sin embargo, sabemos que de nuestras opciones surgen también límites claros en lo referente a la interpretación de los “hallazgos” dentro de la pesquisa. Como nuestro estudio no incluye el análisis de los patrones de la disputa política que se establece dentro del CMH⁹⁵, y tampoco la forma como el mismo se relaciona con las demás instituciones gubernamentales y no gubernamentales que componen la política de vivienda, no somos capaces de decir por qué determinados temas son centrales en la agenda del consejo y otros no; quiénes son

los representantes con mayor capacidad de influir en este proceso; hasta qué punto las decisiones son precedidas o no de deliberación; cuál es la fuerza que el consejo tiene para imponer la atención sobre sus decisiones, etc. Por cierto, estos temas componen dimensiones de nuestro problema que, lamentablemente, no tendrán cómo ser abordadas en el ámbito de este trabajo. Nuestro objetivo, como dijimos, es más modesto, y al mismo tiempo, profundamente desafiante: queremos estudiar el mapa temático del CMH para, a partir de eso, tratar de dar pistas sobre el lugar, el papel y la fundación del CMH en la política de vivienda de la capital.

* * *

Nuestro texto está dividido en cuatro partes. En la primera, nos proponemos caracterizar muy brevemente al CMH, llamando la atención hacia algunas dimensiones de su diseño institucional, con el objetivo de entender cuál es el lugar y el papel que la legislación le confiere vis-à-vis otros representantes del área. En la segunda parte, nos proponemos rescatar fragmentos de la historia del CMH, por medio de una comparación entre las diferentes gestiones. En este ejercicio, procuramos menos una descripción minuciosa de cada fase, y mucho más la identificación de posibles momentos de inflexión en la trayectoria del CMH, que puedan ser importantes para comprender su identidad institucional. En la tercera parte, mediante el estudio de las resoluciones producidas por el CMH, tratamos de entender a qué tipo de problemas ha ofrecido respuestas, predominantemente por medio de la producción de normas legales. Y, finalmente, nos proponemos seguir, a través de las actas y del acompañamiento en reuniones, la primera y segunda gestiones del consejo, en particular en el período comprendido entre enero del 2005 y julio del 2006, coincidiendo con el inicio de la gestión del alcalde José Serra.

DISEÑO INSTITUCIONAL: COMPETENCIAS Y DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO⁹⁶

El CMH fue uno de los consejos creados por la alcaldesa Marta Suplicy (2001-2004), un año después de la organización de la I Conferencia Municipal de Vivienda, realizada del 03 al 05/08/2001. Según su ley de creación, Decreto n° 13.425, de 02/09/2002, el CMH es un órgano *deliberativo, fiscalizador y consultivo*, y tiene como objetivos básicos el

establecimiento, seguimiento, control y evaluación de la política municipal de vivienda. En términos de vínculos institucionales, el CMH está vinculado a la Secretaría Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano. Vale decir además que la primera reunión de este consejo tuvo lugar el 25/06/2003.

Sobre la dinámica de funcionamiento, el Reglamento Interno del CMH prevé reuniones bimestrales, pero como veremos a continuación, en el primer mandato las reuniones ocurrieron casi mensualmente. En cuanto a la composición, la Ley prevé que el CMH debe funcionar con 48 miembros: 16 miembros del gobierno; 16 de entidades comunitarias y organizaciones populares relacionadas al tema de la vivienda; y 16 miembros de otras entidades de la sociedad civil, también vinculadas al tema de la vivienda. En la representación gubernamental, queda establecido que: trece son representantes del Ayuntamiento – la mayoría de órganos vinculados a la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, además de representantes de las Secretarías de Trabajo, de Planeamiento y de Finanzas, y de la Compañía Metropolitana de Vivienda de São Paulo (COHAB); uno de la Secretaría Estadual de Vivienda; uno de la Caja Económica Federal (CEF), y otro de la Compañía de Desarrollo Habitacional y Urbano del Estado de São Paulo (CDHU). Entre los dieciséis representantes de la sociedad civil se encuentran: universidades; entidades profesionales; entidades sindicales de trabajadores de la construcción civil; asociaciones o sindicatos patronales de la construcción civil; asesorías técnicas; ONGs; centrales sindicales; el consejo de la categoría profesional de vivienda; y el consejo de la categoría profesional de derecho. Los representantes gubernamentales son indicados por los poderes ejecutivos. Los representantes de la sociedad civil son electos por sus respectivos segmentos. Este consejo, a diferencia de los demás, introdujo una innovación en las elecciones por parte de sus representantes. La forma de selección de los representantes de entidades y organizaciones populares tiene lugar por medio de elecciones directas. La primera elección contó, inclusive, con el apoyo del Tribunal Regional Electoral (TER), que suministró urnas electrónicas. Para todos, el tiempo de duración del mandato es de dos años.

El consejo cuenta además con una Comisión Ejecutiva formada por nueve miembros: el Secretario Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano; el Superintendente de Vivienda Popular de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano (SEHAB); el presidente de la COHAB; tres representantes de las entidades comunitarias y de organizaciones populares vinculados al área de vivienda; un representante de las asociaciones o sindicatos patronales de la cadena productiva de la industria de la construcción civil; un represen-

tante de universidades vinculado al área de vivienda; un representante de las entidades de profesionales del área de vivienda.

Tanto el consejo como la Comisión Ejecutiva son presididos por el Secretario Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Sobre la competencia del consejo en el proceso de producción de las políticas, el art. 3º afirma que es responsabilidad del consejo: a) *participar* de la elaboración y fiscalizar la implementación de los planes y programas de la política habitacional de interés social, *deliberando* sobre sus directrices, estrategias y prioridades; b) *seguir* y *evaluar* la gestión económica, social y financiera de los recursos y el desempeño de los programas y proyectos aprobados; c) *participar* de la elaboración de un plan de aplicación de los recursos oriundos de los gobiernos federal, estadual y municipal, o repasados por medio de convenios internacionales y consignados en la SEHAB; d) *fiscalizar* el movimiento de los recursos financieros consignados para los programas habitacionales; e) constituir grupos técnicos, comisiones especiales, temporales o permanentes, cuando lo juzgue necesario, para el desempeño de sus funciones; f) constituir una comisión especial para la organización de consejos regionales de vivienda; g) estimular la participación y el control popular sobre la implementación de las políticas públicas habitacionales y de desarrollo urbano; h) posibilitar una amplia información a la población y a las instituciones públicas y privadas sobre temas y cuestiones pertinentes a la política habitacional; i) convocar a la Conferencia Municipal de Vivienda; j) establecer relaciones con los órganos, consejos y Forums municipales sensibles a la elaboración del Presupuesto Municipal y a la definición de la política urbana; k) elaborar, aprobar y enmendar su Reglamento Interno; l) articularse con las demás instancias de participación popular del municipio; m) definir los criterios de atención con base en las diferentes realidades y problemas relacionados con la cuestión habitacional del municipio.

Además de eso, cabe al consejo *supervisar* el Fondo Municipal de Vivienda (Fundo Municipal de Habitação – FMH), compitiéndole específicamente: a) *establecer* las directrices y los programas de alocação de los recursos del FMH de acuerdo con los criterios definidos en la Ley nº 11.632/94, en consonancia con la política municipal de vivienda; b) *dar curso* y *aprobar*, anualmente, la propuesta de presupuesto del FMH y de su plan de metas; c) *aprobar* las cuentas del Fondo antes de enviarlas a los órganos de control interno; d) *aclarar dudas* sobre la aplicación de las directrices y normas relativas al FMH en asuntos de su competencia; e) *definir* normas, procedimientos y condiciones operacionales;

f) *fijar* la remuneración del órgano operador del FMH; g) *divulgar* en el Diario Oficial del Municipio las decisiones, análisis de cuentas del FMH y pareceres emitidos.

Según su ley de creación, podemos decir que el CMH debe actuar, por tanto, en cuatro grandes frentes: en la participación de la definición de los planes y programas gubernamentales; en la fiscalización; en la movilización de la sociedad, principalmente por medio de las conferencias; y en la articulación con otros sectores del gobierno. Hay un objetivo del consejo que todavía parece no haberse iniciado, esto es, la creación de consejos regionales de vivienda, a ejemplo de lo que existe en el caso de la salud.

Con relación al FMH, es importante decir que el mismo tiene una historia en la ciudad que no podremos retomar aquí. Para administrar este fondo, primero se constituyó un consejo del fondo (ROSSETTO, 2003). Para que no hubiera sobreposición de funciones, cuando el CMH fue creado, el Consejo del Fondo de Vivienda fue desarticulado y el CMH incorporó, entre sus funciones, el control y seguimiento de este fondo. Como veremos, varias acciones de este consejo consisten, por tanto, en rever resoluciones de este consejo anterior, en lo que se refiere a los usos del fondo. Según Rossetto, en los años anteriores a la fusión, la única función que el Fondo cumplía, con mucha dificultad, era la de financiar los colectivos de trabajo.

* * *

Por la ley que creó el CMH podemos afirmar que, en términos de diseño institucional, este consejo se destaca por ser una institución participativa creciente, con presencia en el planeamiento y en la fiscalización. En términos de planeamiento de programas y acciones, la palabra utilizada en la ley es “participar” de esos momentos. En términos de fiscalización, el énfasis no recae sobre las acciones concretas realizadas en el municipio en el área de vivienda, sino sobre los recursos públicos municipales y los transferidos al municipio.

De este análisis del diseño institucional podemos captar también que las decisiones sobre políticas habitacionales involucran a muchos representantes, con varios niveles de decisión y órganos de financiamiento, como la CDHU y la CEF, en los niveles federal y estadual. Por eso, estos representantes también forman parte de la composición de este consejo.

Eso es lo que podemos resumir del análisis del diseño institucional del consejo. En la práctica, sabemos que la división de las funciones, competencias y poderes entre el

consejo y las instituciones administrativas y burocráticas sobre la definición, ejecución y fiscalización de las políticas está lejos de estar resuelta apenas por esa disposición presente en la legislación, que, la mayor parte de las veces, es vaga en lo que se refiere al lugar y papel de cada actor. Por eso, nuestro próximo paso será buscar en los fragmentos de la trayectoria del CMH, nuevos elementos que nos permitan avanzar en la comprensión de su identidad política.

AMPLIANDO LA PERSPECTIVA: LA TRAYECTORIA DEL CMH

Sabemos que la historia de las instituciones participativas en la ciudad de São Paulo debe ser leída dentro de un marco de referencia más amplio, que remite, entre otros: a) a las profundas rupturas en el plan del Ejecutivo municipal, en la sucesión de las administraciones orientadas por principios ético-políticos distintos; b) a la acción de los movimientos y organizaciones sociales en su tensa y ambigua relación con la institucionalidad política; c) al peso político-electoral de São Paulo y sus impactos sobre la partidización de la práctica política en la capital⁹⁷. Esas tres dimensiones parecen conformar límites, potencialidades y desafíos propios de la dinámica participativa en la ciudad. Partiendo de ese cuadro más general, en este ítem tratamos de reconstruir fragmentos de la trayectoria del CMH desde una perspectiva de análisis más adecuada sobre nuestro problema.

El CMH es una institución participativa de historia reciente, aunque es fruto de la presión de los movimientos de la vivienda, que son movimientos sociales de fuerte tradición asociativa en la ciudad (AVRITZER, RECAMAN y VENTURI, 2004). Creado legalmente en el 2002, en la gestión Marta Suplicy, en el momento de la elaboración de este trabajo, el consejo estaba en su segunda gestión. En el siguiente cuadro, nos proponemos recuperar, comparativamente, los rasgos más generales que marcaron cada una de esas gestiones, tomando como referencia estudios ya producidos sobre el tema⁹⁸. Es posible decir que la dinámica del consejo cambia cuando cambia la gestión municipal; por eso, vamos a separar en la tabla, de manera didáctica, las dos gestiones del consejo en tres momentos.

Como recordamos arriba, existía un fondo y un consejo de vivienda. Parte de la tarea de este nuevo consejo es administrar el “pasivo” dejado por el consejo del fondo, y reorganizar la política de vivienda del municipio, involucrando a la COHAB, sociedad anónima mixta, cuya principal accionaria es el Ayuntamiento del Municipio de São Paulo, que detenta el 99% de las acciones preferenciales.

Tabla I

GESTIONES DEL CMH EN PERSPECTIVA COMPARADA

GESTIÓN del CMH	GOBIERNOS	CMH – PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN CADA GESTIÓN
Primera 2003-2005	Marta Suplicy	<p>2003</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discusión y aprobación del regimiento interno • Aprobación del Programa Carta de Crédito • Aprobación del Programa Observatorio Habitacional • Aprobación de la rendición de cuentas del FMH período de 2002 y 2003 • Aprobación del Programa Beneficio Alquiler <p>2004</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del Programa de Producción de Viviendas en Régimen de Colectivo de Trabajo Autogerenciado • Prorrogación de la resolución 21 del CMH • Autorización para transferencia del Hotel São Paulo • Establecimiento de reglas para definición del valor de venta e inmuebles a ser vinculados al Programa de Auxilio Habitacional del Gobierno Federal (PSH) • Aprobación de la rendición de cuentas del FMH • Normatización de las locaciones sociales, alquiler, tareas públicas, condominio y recursos para el programa • Debate sobre la realización de la conferencia
Primera enero junio 2005	José Serra	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión de prioridades en las inversiones • Elección del consejo • Debate sobre la II Conferencia de Vivienda • Debate sobre el Programa de Ciudadelas • Presentación por el gobierno de la situación de la SEHAB y de la COHAB

Segunda 2005-2007 (hasta julio del 2006)	José Serra y Gilberto Kassab	<ul style="list-style-type: none"> • Debate sobre la agenda del consejo para los próximos años, entre los temas está la importancia de estructurar el Plan Municipal de Vivienda • Aprobación de las cuentas del FMH • Selección de la comisión ejecutiva • Repase del programa de colectivos de trabajo a la CDHU • Directrices para selección de demanda social • Convenio con la CDHU para reurbanización de favelas • Fiscalización de las cuentas del FMH • Sistema de cobro de los mutualistas del FMH • Creación de Sistema Único de Demanda Social • Creación de dos grupos de trabajo: a) Revisión del Plan Director; b) Análisis de la Ley n° 3.057/00 y revisión de la Ley de Repartición de Lotes • Funcionamiento del consejo: las reuniones serán cada dos meses – un mes una reunión de la Comisión Ejecutiva, otro, una del consejo.
--	------------------------------------	---

Fuente: elaboración propia a partir de las actas y resoluciones del consejo, de las informaciones presentes en los Cadernos n°s 4, 10, 14 y 21, y de los registros de campo.

Como relatamos arriba, es posible decir que estamos hablando de tres momentos del consejo en estas dos gestiones existentes hasta ahora.

El primero de ellos fue bastante productivo respecto a la capacidad normativa del consejo. Entre reuniones ordinarias y extraordinarias hubo un promedio de una reunión por mes en el consejo. Como es posible observar en la Tabla 2, en ese momento fueron aprobadas muchas resoluciones. En líneas generales, el segundo momento puede ser considerado de gran conflicto entre gobierno y sociedad. Este fue un momento poco productivo, con muchos debates, pero sin resolución alguna. En esta fase (que duró seis meses) era evidente que el gobierno Serra, que acababa de entrar, se estaba apropiando de la situación de la Secretaría, del Fondo y de la COHAB, y a las organizaciones populares les preocupaba si los programas y proyectos anteriores tendrían continuidad o no. La tercera fase está marcada por pocos conflictos, pocas reuniones (cinco reuniones, entre ordinarias y extraordinarias, lo que suma un promedio de una reunión cada dos meses) y un cambio en el tipo de intervención del consejo en la política. En términos de contenido, el debate pasa a tratar más sobre colaboraciones con la CDHU, criterios para

tener acceso a los recursos del FMH, y la fiscalización de la aplicación de los recursos del Fondo. Por medio de las actas y de la observación de las reuniones del consejo, es posible percibir también que las reuniones se hicieron más cortas. Mientras que en el primer mandato las reuniones podían durar hasta seis horas, las reuniones de la segunda gestión duran cerca de dos horas.

Tabla II

NÚMERO DE REUNIONES Y DE RESOLUCIONES EN PERSPECTIVA COMPARADA

GESTIÓN del CMH	GOBIERNOS	Meses	Número de reuniones	Número de resoluciones
Primera 2003-2004	Marta Suplicy	19	8 reuniones ordinarias 7 reuniones	15
Primera enero-junio 2005	José Serra	6	2 reuniones ordinarias 1 reunión	Ninguna
Segunda julio 2005-2007 (hasta julio del 2006)	José Serra y Gilberto Kassab	13	4 reuniones ordinarias 1 reunión	2

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del consejo.

Trataremos ahora de destacar brevemente, en términos de contenido de los debates y decisiones, las grandes tendencias en cada uno de esos momentos. **La primera fase** que va del 2003 al 2004, está marcada por un alto grado de colaboración en proyectos políticos entre los representantes de la administración municipal, de un lado, y los representantes de los movimientos populares y ciertos sectores de la sociedad civil, de otro; y por una gran capacidad deliberativa y normativa con relación a proyectos y programas aprobados por el consejo.

A su vez, en este momento del consejo parece haber un buen espacio para hacer explícito el conflicto. Por medio de las actas es posible percibir que hay cuestionamientos cuando alguna decisión parece poco profundizada y existe espacio (especialmente por medio de la convocación de reuniones extraordinarias) para profundizar el debate.

La hipótesis es que había personas comprometidas con la inversión de prioridades en la política del área, con la valorización de demandas y banderas que históricamente constituyeron la agenda de los movimientos sociales de la vivienda, ocupando posiciones de mando en estas instancias. Los programas presentados para aprobación del consejo – tales como Barrio Legal, Vivir en el Centro, Plantas On-Line y Provisión Habitacional; y también el Plan Municipal de Vivienda, el Programa Carta Crédito Municipal, Programa Beneficio Alquiler, Programa Colectivos de Trabajo y los Programas de Urbanización de Favelas y Ciudadelas – parecen ser un buen indicador de esa tendencia. Entre esos sectores había una base compartida sobre cuáles deberían ser las prioridades de la política y el papel del poder público en la misma, que no impedía la existencia del conflicto, pero que lo tornaba productivo.

Vale decir también que esa primera fase cuestiona una tesis muy común según la cual los consejos, en su fase inicial, tienden a privilegiar cuestiones más volcadas hacia su funcionamiento interno, que a la deliberación de la política. No es eso lo que vimos en el CMH. Aunque el tema del regimiento interno estuviera presente, la discusión sobre el mismo no consumió a los consejeros, ni impidió la discusión de cuestiones sustantivas sobre las políticas públicas. También en esa primera fase, principalmente al final del 2004, se nota cierto sentimiento de urgencia en la aprobación de determinados temas, tal vez por el hecho de que todos teman a los cambios que puedan ocurrir y que de hecho ocurrieron con el cambio de gobierno.

La segunda fase se inicia en enero del 2005, con la toma del cargo por Jose Serra, y se extiende hasta noviembre del 2005, cuando entonces tenemos la entrada de nuevos consejeros al CMH. Ese período tiene como característica una menor colaboración entre proyectos políticos del gobierno y sectores de los movimientos sociales; por eso, aumentan los conflictos en relación al primer momento y la capacidad de tomar decisiones cae sensiblemente, demostrada por el hecho de que ninguna resolución fue aprobada en ese momento.⁹⁹ En enero del 2005, Serra asume el Ayuntamiento y el antiguo representante del sector inmobiliario en el CMH es designado como Secretario de Vivienda. Los conflictos entre la administración pública y los consejeros no gubernamentales son intensos

y poco productivos. O sea, hay movimientos muy combativos que tienen su agenda en discusión, tienen propuestas efectivas para el área y que chocan con un gobierno que tiene otra visión sobre la ciudad, sobre la sociedad y sobre la política habitacional. El consejo entra, por tanto, en una fase de debate y de enfrentamientos orientados por diferentes concepciones acerca de lo que sería el interés público en esta área específica.

En la discusión traída por el gobierno, vemos que el énfasis se desplaza hacia el control y fiscalización del gobierno sobre los usuarios, y la revisión de los criterios y grupos para auxilios. La lectura de actas pone en evidencia las diferentes visiones de representantes de los movimientos y del poder público, sobre cuáles deben ser las prioridades de la agenda política. Mientras el énfasis de la nueva gestión está en aumentar el poder de fiscalización, hacer con que quien usa los servicios pague por ellos, impedir la acción de los intermediarios, etc., por parte de los movimientos populares el énfasis está en la garantía del derecho a residir. En tesis, esos énfasis no son excluyentes. Pero, en este momento, queda claro que ambos componen agendas muy diferentes entre sí. Por ejemplo, el acta de la reunión realizada el 30 de mayo revela una disputa de fondo sobre el sentido político de los colectivos de trabajo, en un debate acalorado provocado por la opinión del secretario, que comparó los colectivos de trabajo al Cingapura. En el debate, el secretario dice que las familias que ocupan casas en régimen de colectivo de trabajo tienen que pagar el valor debido, provocando la reacción de miembros del movimiento, bajo el argumento de que el gobierno no habría cumplido su parte: la infraestructura. “El pueblo asumió el papel del poder público. Eso ocurrió en 104 colectivos de trabajo de la ciudad” (Acta de la reunión del 30/05/2007, CMH). En esa misma línea, se destacan los debates entre los movimientos y la administración municipal, sobre la construcción de viviendas populares en el centro de la ciudad; este es un conflicto importante que analizaremos a continuación. Los movimientos presentes en este momento en el consejo reaccionan con fuerza y poder de oratoria. A lo sumo, consiguen “inmovilizar”, retardar o dificultar la implementación de las políticas pretendidas por el gobierno, pero no construir alternativas.

La tercera fase se inicia con el inicio de la segunda gestión del consejo y con la salida de todos los representantes de los movimientos populares que estaban en la gestión anterior. Es importante destacar que hubo coincidencia en la fecha entre las elecciones del CMH y las elecciones del Proceso de Elección Directa (PED) del Partido de los Trabajadores (PT), que consiste en la elección de las direcciones del partido, lo que tal vez

ayude a explicar la variación en el número de electores en las dos elecciones del CMH, como constatamos en la Tabla abajo:

Tabla III

NÚMERO DE ELECTORES EN LAS ELECCIONES DEL CMH

Elecciones para la gestión 2003-2005

Entidades Populares	Entidades Populares	Sociedad Civil ONGs	Entidades de Profesionales	Consejos de Categoría Profesional
Número de Votantes:	31.765	1078	170	339
Votos en Blanco:	N/D	03	01	01
Votos Nulos:	N/D	16	01	02

Elecciones para la gestión 2005-2007

Entidades Populares	Entidades Populares	Sociedad Civil ONGs	Entidades de Profesionales	Consejos de Categoría Profesional
Número de Votantes:	18.067	1.153	128	194
Votos en Blanco:	66	N/D	N/D	N/D
Votos Nulos:	1.480	N/D	N/D	N/D

Fuente: Ayuntamiento Municipal, Secretaría del Consejo de Vivienda.

Como resultado de la elección, los movimientos sociales más vinculados al PT, que estaban presentes en la primera gestión del consejo, no consiguieron reelegirse. Hubo apenas cinco reconducciones: dos de representantes de la sociedad civil (una representación de la USP, otra de representantes de empresas del sector); dos del poder público (un representante de la CDHU y otro de la SEHAB); y una en función diferente: Orlando de

Almeida Filho, que en la primera gestión representaba a los sindicatos de corredores de inmuebles y que en la segunda gestión vuelve al consejo como secretario de la SMH, por tanto, en la condición de presidente del CMH. En el caso de los representantes de las entidades populares, llama la atención la disminución en el número de electores: de 31.765 a 18.067, y un aumento muy considerable en el número de votos nulos, si se compara con la primera elección. En el caso de las ONGs existe una pequeña variación hacia arriba, y en el de los consejos de categoría profesional, hacia abajo. Al observar los nombres de las entidades de la primera y de la segunda gestión del consejo, podemos notar además que, aunque en el caso de las organizaciones de la sociedad civil también haya habido renovación de nombres, en lo referente al perfil de las entidades participantes no hubo tanta renovación: de las 16 entidades participantes en la primera gestión, apenas cinco no conquistaron asiento en el consejo en la segunda gestión. En el caso de las entidades populares, el caso fue completamente lo opuesto: ninguna de las entidades / movimientos presentes en la primera gestión consiguió asiento en el consejo en la segunda gestión. Hubo una renovación completa de ese segmento; movimientos más combativos, vinculados al tema de la vivienda en la ciudad, salieron, y entran en escena asociaciones de mujeres, clubes de madres y asociaciones de vecinos.

Aquí, vale la pena preguntar si se habría dado prioridad a esos movimientos sociales durante su participación en el PT, en detrimento de la participación en el consejo. Si eso ocurrió, podemos preguntarnos los motivos, y cuál ha sido el impacto de esta acción para el propio consejo. Por otra pesquisa (TEIXEIRA, TATAGIBA, 2005) sabemos que muchas personas de los movimientos tienen una triple militancia – movimiento, partido, y cuando el partido está en el gobierno, se sienten parcialmente gobierno, aun cuando no ocupen cargos en el poder público. Este tipo de pertenencia, aliada a la reciente historia del CMH, puede estar llevando a que la democracia participativa – aquí, específicamente el CMH – se subordine a la lógica de la democracia representativa (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006), colocando probablemente en segundo plano la función del consejo, sea cual sea, de ofrecer las directrices de las políticas públicas, así como de ejercer el papel fiscalizador sobre los gastos públicos.

El hecho es que con todos esos cambios, el tercer momento presenta como una de sus características un aumento de “colaboración entre los proyectos políticos” del nuevo gobierno, con los de las organizaciones de movimientos populares electas. De igual forma, al observar las actas, vemos que el grado de conflicto disminuyó, y la capacidad

de decisión también. Es interesante observar que, en esta fase, las actas son más directas, más formales, y muestran la ausencia de debate. El gobierno hace la propuesta y, en general, es aprobada sin muchos cuestionamientos. Como dijimos, las reuniones son más cortas. En el diario de campo de la reunión de mayo del 2006, vemos la siguiente nota de Mateus Bertolini:

Una situación a destacar aquí es que poquísimas personas hablaron. Los consejeros, principalmente los que integran las asociaciones de vecinos, prácticamente no se pronunciaron. El debate estuvo cargado de términos técnicos y jurídicos, lo que acabó dificultando inclusive mi comprensión de lo que se estaba discutiendo allí. (Diario de campo, CMH, 20/05/2006)

En términos de contenido de las políticas públicas, el debate traído por el gobierno es el mismo, pero con menos problematizaciones por parte de la sociedad civil presente en el consejo.

Esto no significa que el debate no sea seguido por los movimientos que salieron del consejo. En relato de observación del consejo, verificamos que una de las reuniones llegó a ser postergada porque éstos trataron de participar de la misma, para acompañar las decisiones, y la reunión fue trasladada de local. En segmentos del relato de trabajo de campo, Mateus Bertolini nos cuenta sobre su dificultad y la de otras personas para conseguir entrar el edificio donde sería realizada la reunión del consejo:

Ya en la entrada del edificio de la Caja Económica, donde sería realizada la reunión del CMH, había una fila con aproximadamente 30 personas esperando para entrar. De momento no conseguí identificar si aquellas personas eran del consejo o inclusive de los movimientos de vivienda. En la recepción había dos listas oficiales con nombres: una con la relación de los consejeros y otra con la relación de las personas de la Secretaría de Vivienda. Como no encontraron mi nombre en ninguna de estas listas, mi nombre fue adicionado a una tercera lista que ya estaba siendo hecha a mano. Debido a la gran cantidad de personas sin el nombre en la lista oficial, se fue formando un pequeño tumulto en la recepción, y conversando con algunos consejeros y personas presentes, obtuve la información de que los que estaban en la fila del lado de afuera del edificio eran miembros de los movimientos de vivienda, y que estaban siendo impedidos de entrar.

Continué mi charla con el Sr. Raimundo, líder comunitario de Vila Nova Cachoeirinha (ligado al Forum de Colectivos de trabajo y al Forum de Lucha por la Vivienda – FLM), y él me explicaba que estaban tratando de negociar con los representantes del consejo, para que por lo menos los líderes de los movimientos allí presentes pudiesen estar en la reunión del CMH, con el argumento de que se trataba de una audiencia pública y de que ellos tenían el derecho de participar. Según las informaciones del líder comunitario, otros movimientos estaban allí representados: Prestes Maia – MSTC / FLM – y representantes del Ciudadela Olaria (región Centro) – vinculados a la Unión de los Movimientos de Moradía – UMM, y al Forum de Ciudadelas. (Diario de Campo, 02/2006)

* * *

La corta trayectoria del CMH se confunde con la polarización de las disputas a nivel municipal y nacional entre el PT y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Si en otros consejos es más difícil percibir si hay o no un vínculo entre los partidos políticos y los componentes de movimientos y sociedad civil en el consejo, en el CMH estos vínculos son más perceptibles. En la gestión Marta Suplicy, toman asiento en el consejo los movimientos más cercanos al PT; en la gestión de Serra, estos representantes no son reelectos y otros ocupan aquel espacio. No sabemos decir si ellos de hecho se identifican con el PSDB, pero por la postura en las reuniones es posible decir que poco divergen del gobierno.

La no reelección de los movimientos que estaban presentes en la primera gestión merece una reflexión. Si no podemos afirmar con certeza que los movimientos tomaron un opción clara por la participación en las elecciones internas del PT en detrimento del consejo, podemos decir que una dinámica ciertamente interfirió en la otra. Vale decir también que los movimientos más vinculados al PT continuaron tratando de seguir la dinámica del consejo.

En este ejemplo del CMH, podemos percibir que el papel que el consejo ocupó en las estrategias de los gobiernos y movimientos, varió en las diferentes coyunturas. Claramente, en la tercera fase este espacio se tornó un lugar de menos conflictos, de menos exposición de las posibles divergencias que, por cierto, encontraron otros canales de mediación. El resultado, en términos de políticas concretas, lo veremos en el ítem 4. A seguir, continuamos investigando la trayectoria del consejo, tomando como referencia las decisiones que el consejo produjo a lo largo de su historia.

EL CMH Y LA PRODUCCIÓN DE DECISIONES: UN ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES

En este ítem, nuestro objetivo es avanzar en la comprensión del lugar y de la función que el CMH ocupa en el proceso de producción de la política sectorial, investigando los temas que, a lo largo de la corta historia del consejo, fueron objeto de producción de un tipo específico de decisión: las que se expresan en forma de resoluciones.

Como fue señalado en la Tabla 2, en los años 2003-2004 el CMH divulgó quince resoluciones por medio de sus actas. Durante el año 2005, no fue divulgada ninguna resolución. En el 2006, hasta el mes de julio, fueron aprobadas dos resoluciones¹⁰⁰. Esos números evidencian la disminución de la capacidad de decisión del consejo en la transición del gobierno Marta Suplicy para la gestión Serra / Kassab, a la cual ya nos referimos. Pero, ¿cuáles son los asuntos que se convirtieron en objeto de deliberación por parte del CMH a lo largo de su historia? ¿Cuáles son los problemas que dieron lugar a las decisiones del consejo? Un análisis más cualitativo de las resoluciones puede ayudarnos a responder esas preguntas.

En la siguiente tabla, presentamos una síntesis de las resoluciones creadas en el período del 2003 al 2006.

TABLA IV
TEMAS DE LAS RESOLUCIONES CMH 2003-2006

Temas	Nº de resoluciones	%
Sobre programas o políticas (elaboración, discusión, aprobación, reglas para funcionamiento)	10	58,82
FMH – aprobación de cuentas, resoluciones sobre rendición de cuentas, prorrogación de plazo para conclusión de obras, redistribución de recursos	5	29,41
Funcionamiento del consejo, reglamento	1	5,88
Convenio	0	0,00
Sin datos	1	5,88
TOTAL	17	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del CMH

Como se puede observar, la mayor atribución del consejo durante este período fue sobre programas y políticas del área de vivienda. Los programas debatidos y aprobados son: Beneficio Alquiler, Producción de Viviendas en Régimen de Colectivo de Trabajo, Programa Alquiler Social, Programa Ciudadelas. Apenas dos de las resoluciones de la tabla se refieren al gobierno Serra/Kassab, lo que nos lleva a interpretar que en el gobierno Marta Suplicy existe un énfasis en programas y proyectos nuevos. En el gobierno Serra/Kassab, las decisiones sobre programas y proyectos disminuyen significativamente. O eso se debe al primer año de mandato del gobierno (2005), cuando la capacidad de proposición en general puede ser menor, o al hecho de que el gobierno municipal no tenía muchas propuestas para el área de vivienda. Dialogando con el texto de la política presente en este Cuaderno, podemos notar que los programas entre una gestión y otra no fueron modificados; lo que hubo fue una redistribución de recursos, con más énfasis en la urbanización de las favelas. Si la gestión Marta era “una gestión que invertía de forma equilibrada en las áreas centrales, manantiales y reurbanización de favelas”, la gestión Serra/Kassab invertirá poco en las áreas centrales, “mientras que invertirá mucho en urbanización de favelas y ocupaciones por toda la ciudad, inclusive en manantiales, llevando saneamiento y pequeñas reformas urbanas, sin promover interferencias espaciales significativas, como aperturas de espacios públicos, áreas deportivas, etc.” (CYMBALISTA y SANTORO, en este mismo Cuaderno).

El segundo tema significativo de las resoluciones se refiere al FMH. Como dijimos anteriormente, el CMH asumió este fondo y es comprensible que parte significativa de sus cuestiones estén relacionadas a él. Aquí, la preocupación mayor parece ser con la aprobación y rendición de cuentas, una importante atribución del consejo. Vale la pena destacar también que pocas resoluciones se refieren al funcionamiento del consejo, tema muy frecuente en los otros consejos investigados en el ámbito de esta pesquisa, principalmente en los períodos que coinciden con la realización de elecciones de nuevos consejeros.

LA SEGUNDA GESTIÓN DEL CMH EN FOCO (2005-2007)

LA AGENDA POLÍTICA

En el ítem anterior tratamos de comprender el papel del CMH en la política de atención a partir de las *decisiones* que el mismo produce. En este ítem, nos propondremos profundizar en ese análisis, a partir de la identificación de los *asuntos* que el consejo discu-

te. Para realizar ese análisis optamos por un recorte temporal definido, tomando como referencia empírica el período que va de enero del 2005 a junio del 2006, coincidiendo con el inicio de la gestión Serra/ Kassab. Comenzamos con el análisis de las actas¹⁰¹, para recuperar el mapa temático del consejo. Fueron analizadas ocho actas, referentes al marco temporal definido.

Tabla V
FRECUCENCIA DE LOS TEMAS EN LAS ACTAS
DE LAS REUNIONES DEL CMHENERO 2005 A JUNIO 2006

Asuntos	Nº de reuniones
Evaluación y debate de programas y proyectos en curso	6
Asuntos internos: elecciones para consejeros, aprobación de actas, selección de la comisión ejecutiva, formación de GTs	5
FMH	4
Revisión del Plan Director	3
Nuevos Proyectos	2
Realización de las Conferencias	1

Fuente: elaboración propia a partir de las actas del CMH.

El primer asunto más debatido en el consejo se refiere a lo que podríamos denominar como “evaluación sobre programas y proyectos en curso”. Es interesante observar que no hay propuestas concretas por parte del gobierno o de la sociedad organizada representada en la segunda gestión, de que los programas o proyectos de la gestión anterior fueran cancelados. Pero, seguidamente, el gobierno critica las decisiones y programas decididos con anterioridad. Lo que el gobierno propone es aumentar los criterios y el grado de fiscalización de proyectos anteriores. No necesariamente, por lo menos en este primer momento, acabar con ellos.

Aparecen discusiones para cobrar a mutualistas, aumentar la fiscalización sobre los recursos destinados por el FMH, crear un sistema para organizar la demanda social y criterios para definir quién tiene acceso a los recursos. Como veremos a seguir, estas nuevas decisiones se refieren a las críticas que el gobierno y personas de organizaciones

populares electas en el segundo mandato hacen sobre la acción de presión de la sociedad organizada, como las ocupaciones. Esto es condenado tanto por representantes del poder público, como por organizaciones de la sociedad civil.

El segundo tema más debatido se refiere a asuntos internos. Como fue mencionado anteriormente, eso se debe en parte a los conflictos entre los miembros de los movimientos sociales y el gobierno, al inicio del gobierno Serra, y todo el debate sobre las elecciones para el nuevo consejo. Vale decir que eso generó una cierta parálisis de decisión en el consejo, que durante seis meses no tomó ninguna. En un segundo momento, generó propuestas de nuevas configuraciones de la dinámica de trabajo dentro del consejo. La impresión que se tiene es que los cambios bruscos en la composición del gobierno, en un primer momento, crean conflictos extremos con la sociedad civil, haciendo necesario repactuar la propia dinámica del consejo. Como las elecciones para el nuevo mandato de los consejeros se acercaban, muchas decisiones estuvieron relacionadas a ese hecho. En un segundo momento, el consejo necesita encontrar su nueva dinámica y papel: quién formará parte de la comisión ejecutiva, cuántas reuniones tendrán lugar, etc. Ni el reglamento ni la ley de creación son alterados, pero la dinámica parece ser totalmente otra, si comparamos los dos gobiernos y las dos composiciones de la sociedad civil.

En tercer lugar, aparecen temas relacionados al FMH. No propiamente un debate más amplio sobre la alocación de los recursos (que también no parecía ocurrir en el gobierno Marta), sino decisiones sobre la alocación de recursos del fondo, siempre de forma puntual, por ejemplo la decisión de transferir recursos del FMH al Programa de Arrendamiento Residencial (PAR), como contraparte.

El tema del Plan Director aparece especialmente traído por la sociedad civil, básicamente por causa de su revisión obligatoria, que sería hecha en el 2006. No obstante, a pesar de la importancia del tema, no existe ninguna decisión sobre él dentro del consejo.

Vale destacar también la mención hecha a la CDHU por parte del secretario, especialmente en el repase de los programas de colectivos de trabajo y de regularización de terrenos para este órgano. Lo que llama la atención es la forma como la relación con la CDHU – órgano del Estado- tiene lugar. En vez del Estado repasar al municipio alguna responsabilidad, parece estar sucediendo lo contrario. Como queda claro en el texto sobre las Políticas de Vivienda, la CDHU tendría recursos disponibles del Banco Interamericano de Desarrollo – BID y, en el lenguaje de los gobiernos, estaría “comprando” esos proyectos al municipio. Es evidente que la proximidad entre el mismo partido (y de

la misma alianza PSDB-PFL – actual DEM) en el gobierno estadual y municipal permite que este tipo de actuación conjunta ocurra.

LA AGENDA DE LA POLÍTICA X LA AGENDA DEL CONSEJO

El texto presente en este Cuaderno sobre la política de vivienda señala los seis programas existentes en la ciudad en el período Serra/ Kassab: *favelas*, *lotes*, *manantiales*, *vivir en el centro*, *colectivos de trabajo* y *plantas on line*. Al analizar las actas y entrevistas es posible afirmar que todos estos temas pasaron por el consejo. Con excepción del debate sobre manantiales, que no apareció en las actas, ni en las entrevistas. En ese sentido, el CMH puede, sí, ser considerado como un espacio por donde pasan los temas de las políticas públicas. Nos parece que el asunto a discutir es cómo esos temas pasan.

Algunos son presentados como temas dados, que no necesitan de cualquier debate y simplemente son llevados al conocimiento de los consejeros. Otros son tematizados por los representantes sociales, en otros Forums, pero no enfrentados por el consejo. Otros son debatidos, pero no se llega a decisiones. Otros además son objeto de votación y decisión, pero con poco o casi ningún debate, como ocurrió con el caso de la llamada colaboración con el CDHU para la urbanización de favelas. Vamos a evaluar ahora cómo algunos temas entraron en la agenda del consejo.

Uno de los temas centrales del actual consejo, planteado por el gobierno, ha sido el tema del *incumplimiento* de aquellos que son beneficiarios con programas del FMH. Aliado a esto, aparece fuertemente el discurso de la *crítica a las ocupaciones*, tanto por parte de personas del gobierno como de las organizaciones populares; y la necesidad de *tener criterios* para atender a la demanda social, que no benefician las ocupaciones (llamadas por el gobierno de “colados”):

Existe una posición que es predominante, inclusive dentro de los movimientos que participan del consejo y del gobierno, que consideran (sic) que las ocupaciones son una manera de pasar delante de los otros y que no deberían ser contemplados, hacen una defensa de la propiedad de un modo general. (Representante del Sindicato de los Arquitectos)

En esas entidades no existe un proyecto a discutir, el proyecto a discutir es la invasión, y con invasión se transforma en conflicto, entonces el consejo hoy está pensado en resolver, por lo menos minimizar el problema de la vivienda, pero si no existiera un buen criterio, objetivo, no hay modo de que podamos acabar con ese problema de vivienda, porque se convierte en mucha política. Yo inclusive bromeo con la gente del consejo, les digo que mientras tengamos que estar discutiendo sobre política habitacional, no vamos a acabar con ese problema y soy yo quien lo dice, porque creo que tenemos que dejar bastante la política habitacional y discutir el proyecto de vivienda, porque la política habitacional va más allá, el alcalde hoy es fulano de tal, es del PSDB, es del PT, sólo va a dar casa para el PT, otro sólo da casa para el PSDB, entonces hay que discutir con las entidades un proyecto habitacional para São Paulo, entonces sí se va a sentir la diferencia, en caso contrario São Paulo seguirá por mucho tiempo con el problema de vivienda, no acaba nunca. (Representante de organización popular)

Como afirma la consejera vinculada a la universidad y que estuvo en las dos gestiones del consejo:

[El actual gobierno está] contra cualquier actividad que sea consecuencia de la organización social, o sea, colectivo de trabajo es malo; a favor de todo lo que sea hecho por las empleadoras en los moldes CDHU; listas de inscritos; sorteos de unidades; o sea, de un lado tiene una política de favorecer la producción de la empleadora y de otro explícitamente de desmovilizar al movimiento social.

[Según mi criterio] movimiento social significa capital social y no colados, como dice el secretario con todas las letras, y cada vez que él dice eso me deja muy irritada. Esa no es una relación de favor, pero no se puede imaginar que alguien haga una política pública de vivienda ignorando la capacidad de las personas para organizarse y gerenciar, porque evidentemente el poder público no tiene capacidad, dimensión para gerenciar el tamaño de la necesidad. (Representante de la Universidad)

Estas palabras denotan preocupaciones distintas, pero muy importantes de ser debatidas. Primero, los criterios que benefician a las personas que necesitan casa. Aquí aparece una fuerte crítica a la ocupación como forma de reorganización. Es evidente

que quien no se organiza de esta manera necesita ser contemplado de alguna forma por políticas habitacionales y no pueden ser las personas que están en ocupaciones las únicas a ser contempladas. Por otro lado, esta forma de organización no puede ser criminalizada o discriminada, como forma ilegítima de alcanzar los derechos. Segundo, en estas palabras aparece el tema de la partidización, que estaría dejando la política habitacional en un segundo plano. Antes de aceptar o no esta hipótesis, es necesario saber si realmente existen diferencias entre las dos formas de hacer política habitacional en las dos gestiones. Si tomamos en consideración que, más que partidos, lo que está en juego son dos modelos diferentes de hacer política habitacional – conforme fue afirmado en el texto sobre la política habitacional (en este Cuaderno) –, cuando se habla de partidización del debate, en este caso, parece que estamos hablando de conflictos entre dos énfasis distintos en la forma de hacer política. El primer modelo está más volcado hacia la vivienda en el Centro, con énfasis en la organización popular, por ejemplo, por medio de la retomada de los colectivos de trabajo. Y el segundo está más volcado a dar condiciones para que las personas permanezcan donde están, aumentando, por ejemplo, los gastos en las áreas de manantial y en regularizaciones de favelas; y dando menor importancia a ocupaciones y formas de organización como los colectivos de trabajo.

Esos elementos aparecen claramente en los debates sobre la ocupación del Centro de São Paulo. Un punto bastante discutido en el consejo fue la posición compartida por organizaciones populares, muy diferente del gobierno anterior, de que *vivienda de interés social en el Centro no es viable*. Sobre los programas de vivienda para el Centro, la posición del nuevo secretario es tajante: no se puede hacer vivienda social en lugares donde el metro cuadrado sea caro, porque si eso ocurriera, habría una desvalorización de los inmuebles de la región. Ya con la nueva composición del consejo, en la reunión de 11 / 2005, después de la decisión del Ayuntamiento de suspender la utilización de un edificio para viviendas populares en el Centro, el representante de la OAB dijo:

Él no puede continuar ese contrato de alquiler después de haber constatado un vicio incurable, lamentablemente el contrato tendrá que ser rescindido. Me parece inclusive que es una tendencia mundial que los inmuebles de la región central sean ocupados por personas de clase media o alta para recuperar el centro porque el Centro en nuestra ciudad es histórico, es capaz de atraer turistas para acá. Y esas personas de baja renta, aunque merezcan condiciones de habitabilidad, el Centro de la ciudad no es el lugar

indicado, en todo el mundo. Se recupera el centro con empresas, personas y servicios. Felicito al secretario por la iniciativa de rescindir el contrato, no conozco los detalles, pero si realmente existe ese vicio incurable, no podemos proseguir". (CMH, Acta de reunión 11/2005)

Esa fue una cuestión que se destacó cuando preguntamos a los entrevistados cuáles eran los principales temas que generaban conflicto en el consejo, como podemos constatar en los siguientes fragmentos:

Cuando se discute el Centro se crea una cierta polémica [en el consejo]. Porque algunos edificios fueron ocupados y las personas... ocuparon el edificio y presionan al gobierno para comprar los edificios, los apartamentos, y nosotros, el consejo, no estamos de acuerdo con esas cuestiones. Ya tuvimos algunas divergencias, llegamos al acuerdo que no debería ser de aquella forma. Entonces, es más sobre esta situación de las ocupaciones aquí en el Centro en lo que no estamos de acuerdo, porque las personas están invadiendo, no es correcto, están omitiendo este aspecto político, porque es una cuestión política, ellos invaden el edificio, presionan a la COHAB para comprar, reformar el apartamento para atender a aquellas familias, pero si se sigue esa línea, no existe la menor posibilidad de que el consejo esté de acuerdo con su tesis de atender a esas personas que están invadiendo y ocupando áreas, la divergencia es sólo en ese sentido. (Representante de organización popular)

Otra discusión que también existe es la de cómo tratar la cuestión de la vivienda en el área central, hay una posición del secretario de que la vivienda de interés social es incompatible con el área central y una posición diciendo que ésta debe ser priorizada, inclusive con costos, porque ella tiene costos más altos. (Representante del Sindicato de los Arquitectos)

Un ejemplo de esto es el edificio que ya estaba designado y la evaluación del secretario es de que el edificio no estaba en condiciones. Entonces, es evidente que hay una decisión deliberada de que el Centro no es para pobres. (Representante de la Universidad)

En el texto sobre la política habitacional, queda claro cómo en la gestión Serra/Kassab, el Centro no es prioridad para una política habitacional.

Otro tema que genera conflicto con el consejo, según nuestros entrevistados, fue la aproximación con el CDHU, que fue muy intensa en la segunda gestión:

Está más enfocada esa gestión del consejo en la búsqueda de colaboraciones y recursos, y bien operativa, como traer recursos para efectivamente atender, y en la otra gestión se discutían muchas cuestiones de principio, etc... Y había de algún modo menos recursos y mucho menos acciones ejecutivas en el consejo. Fue más esa diferencia que noté entre las gestiones. (Representante de la CDHU)

La interpretación de lo que pasa, para algunos, es la siguiente:

En lugar de estar trayendo el dinero para el municipio, en verdad están surtiendo al CDHU con el terreno del municipio. Entiendan, estatización en el sentido de ESTADIZACIÓN, está pasando para el Estado, no está saliendo de lo privado para lo público, es sin dudas. Esa es una de las cosas con que no estoy de acuerdo. Resumiendo, creo que son las tres grandes directrices: privilegiar acción con empleadora; desmontar movimiento social y pasar, hacer convenio pasando cosas para el nivel estadual en lugar de hacer lo contrario. (Representante de la Universidad)

Hay otra polarización importante que es sobre... ni siquiera es una polarización tan fuerte, pero es importante de cualquier manera, que es cómo tratar obras en proceso y los programas en proceso de la gestión anterior, entonces están los que defienden que debe darse continuidad a lo que fue comenzado en la gestión anterior y está la posición de los que vienen del gobierno, en el sentido de rever los programas en proceso, aunque con un discurso de que nada va a parar, etc. Y en función de eso muchos colectivos de trabajo fueron pasados para el CDHU, nadie está en contra, el traspaso, la utilización de recursos del CDHU para implantar la política del municipio es vista positivamente por todo el mundo, no obstante, eso no debería implicar en cambio y alteración de la naturaleza de los programas. Vamos a decirlo así, de cierta manera, grosso modo, existe ahí una cierta polarización entre la visión predominante media de lo que fue implantado en otra gestión por el PT y una visión no muy clara del actual gobierno, dado que no se

expresó con claridad una propuesta de política, pero que ven las restricciones a aquello que ya se estaba desarrollando. (Representante del Sindicato de los Arquitectos)

Otro punto muy destacado en las entrevistas es el de la *falta de un plan municipal de vivienda*. Se discuten los fragmentos y no la política de forma amplia. Parece faltar un lugar para el tema de la vivienda en el municipio y, por tanto, para el propio CMH. Una cuestión que varios consejeros exigieron era la de que el gobierno presentase el plan municipal de vivienda, discutiendo el anterior, y ver qué tipo de cambio pretendía hacer. Según las actas, el gobierno no presentó o discutió el plan integralmente, alegando el hecho de estar iniciando su mandato. Los consejeros reclamaban que, como el plan no era discutido, se quedaban discutiendo cosas más puntuales, sin conseguir ver en qué eso rebatía la propuesta más amplia para la vivienda en la ciudad.

La política de vivienda, creo que antes de eso hay una cosa que es fundamental decir, es el Plan Municipal de Vivienda, que la ciudad de São Paulo no tiene ese plan. En la gestión anterior había un programa, que fue entregado al poder Ejecutivo, pero no llegó a convertirse en ley, entonces el Municipio de São Paulo es deficiente en relación a eso. Inclusive en nuestro trabajo de revisión del plan director, planteamos esto como punto principal. Porque cuando se me pregunta sobre el programa de esta gestión Kassab, es deficiente primero en relación a eso, porque [si] se tiene un plan municipal de vivienda, no existe esa directriz, no existe ese plan. Entonces para mí la primera cosa que debería ser discutida es el plan municipal de vivienda, y que no existe. Por eso te digo que falta el plan de vivienda, porque se dice, 'voy a hacer mil unidades'... Es óptimo hacer mil unidades, pero dentro de toda esa concepción de programa de vivienda, de un todo, del déficit habitacional, de vivienda en área de riesgo. En el consejo esa cuestión no nos fue presentada ni discutida, 'mira, voy a hacer mil, diez mil, estamos priorizando hacer este colectivo de trabajo por causa de esto'. En tanto consejo, eso no fue discutido, él es un paquete bruto de vivienda, porque creo que falta discutir ese todo. (Representante del Sinduscon)

Esta falta de una política municipal de vivienda genera además desintegración entre entes federativos:

La falta de integración de las políticas habitacionales hace con que los programas choquen entre sí y crea problemas de mala aplicación de los recursos. A rigor, no tenemos falta de recursos para aplicar en viviendas de interés social, pero tenemos una mala distribución, una mala aplicación de esos recursos, inclusive por la multiplicidad de los programas y por la falta de integración de esos programas, para mí es incomprensible que dos emprendimientos colocados geográficamente lado a lado con el mismo tipo de producto, destinados a una misma población, lleguen al público final con precios disparatados, eso es un fenómeno nocivo de falta de integración de las políticas habitacionales. Entonces me parece que ese asunto necesita ser enfrentado y en el municipio de São Paulo no es diferente del resto del país, falta discutir eso un poco allá en el consejo. Como ya dije, tenemos una pauta muy apretada allá, muchas personas para discutir los asuntos y las intervenciones de cada consejero por cada asunto acaban siendo muy reducidas, yo diría que malamente estamos consiguiendo llevar al consejo la discusión de las cuestiones puntuales de São Paulo, entonces mientras más se discute en tesis cómo debería funcionar la política, creo que ese es un punto que precisaría ser mejor abordado, sólo que no sé cómo hacer eso, tal vez crear un grupo especial para discutir ese asunto o inclusive abrir un espacio en la pauta del consejo para crear ese tipo de discusión. (Representante del Secovi)

Finalmente, vale una observación sobre el FMH. Apenas una entrevistada criticó la forma como el fondo es discutido:

Bueno, el seguimiento del fondo son hechos (sic) de dos formas: van viniendo, el gobierno nos viene trayendo, el presidente del consejo viene trayéndonos los recursos que tienen que ser aprobados para ser alocados, en este o aquel emprendimiento (...). Es en la rendición de cuentas, que es cuando se dice todo lo que se gastó con colectivos de trabajo, con construcción, retenciones del beneficio social, costos notariales. Es cuando conseguimos vislumbrar lo que se gastó en el consejo. (Representante del Sinduscon)

A pesar de la poca mención a este tema, no es de menor interés, ya que buena parte de la atribución del consejo es justamente monitorear el fondo y parte de las decisiones tomadas, según lo que el análisis de las decisiones y actas dicen al respecto. Sería importante, en ese sentido, verificar hasta qué punto el consejo está o no consiguiendo cumplir sus atribuciones con relación al fondo municipal.

Inclusive sin aparecer en las actas de las reuniones de los consejos, en las entrevistas surge con mucha fuerza la preocupación por el papel del consejo, que todavía parece estar mal resuelto, tal vez por ser reciente y no estar vinculado a un sistema nacional de participación en la vivienda implementado plenamente. Veamos algunas declaraciones:

La ley dice que cabe al consejo definir la aplicación del Fondo Municipal de Vivienda. Ahora, cuánto cabe efectivamente al consejo y cuánto es obligatorio pasar por el consejo, es una cosa un poco indefinida y que, en fin... no lo tenemos muy claro y con certeza está lejos de decir que el consejo participa en la orientación de la política. En verdad él es consultado en partes menores de esa política, en detalles, y ahí es donde acaba manifestándose, votando, etc., no hay cómo decir: 'mira, sobre X aspecto que fue hecho, obligatoriamente tenía que pasar por el consejo y no pasó'. No es una cosa tan evidente así. Y de la experiencia de la gestión pasada lo que quedó claro es que (...) había un nivel mínimo de orientación. (...) En la experiencia pasada del consejo, en verdad lo que vimos fue así, cuestiones operacionales, digamos: va a comenzar a haber beneficio alquiler, cómo es que funciona, fue discutido en el consejo, fue una construcción colectiva muy buena y productiva. (...) Ese tipo de cosa no está pasando mucho, porque las cosas ya vienen más preparadas. (Representante de la Universidad)

Lo que creo es que el consejo todavía no ha ocupado totalmente su lugar, o el lugar en que la ley define el papel del consejo, por ejemplo, aquí en la ley se habla de elaborar, fiscalizar e implantar planes y programas habitacionales. Yo creo que eso todavía es una cosa que... Todavía no hemos ocupado integralmente nuestro lugar como consejo, porque lo que está viniendo... En verdad hemos aprobado cosas, pero no hemos fermentado, o iniciativa de algún programa nacido allí en el consejo. Pero creo que todavía falta un lugar a ser ocupado por el consejo. (Representante del Sinduscon)

El consejo es un consejo de control social y participación o [por lo menos] debería serlo, o sea, en el consejo debería discutirse la política, establecer las prioridades, hacer fiscalización de la ejecución de la política, discutir presupuesto, discutir proyectos de ley, es decir, eso en tesis es lo que debería ser. No está muy claro y hoy eso es un problema, pero no está muy claro cuál es el papel específicamente del Consejo Municipal de Vivienda en la formulación de la política, porque la actual gestión formula política

y el consejo no ha tenido un papel preponderante en eso, una u otra vez el consejo es llamado para votar algunas cuestiones, pero muchas cuestiones son decididas sin que el consejo las apruebe, por tanto ese papel de control social del consejo, está muy poco asumido en la actual gestión. (Representante del Sindicato de los Arquitectos)

Como señalaba un consejero de las organizaciones populares en la época de nuestro estudio, la función es “fiscalizar y aprobar” (representante de organizaciones populares). Él no utiliza los términos debatir, discutir, controlar, mucho menos decidir. Y eso no nos parece un simple olvido, sino una percepción de que el papel es mucho más de aprobación de aquello que viene del gobierno. Es interesante que él siquiera mencionara la posibilidad de no-aprobación de algo que venga del gobierno.

Es importante resaltar todavía que buena parte de las discusiones con las organizaciones populares, no sólo aquellas electas para el actual consejo, sino también aquellas que fueron derrotadas, muchas veces tiene lugar fuera de las reuniones del consejo, en encuentros unilaterales con los representantes del poder público, lo que ayuda a vaciar la fuerza de esta instancia participativa.

Lo que aparentemente ocurre ahora y ocurría en la otra gestión, por lo que oí decir, es que el gobierno discute mucho con los movimientos por fuera del consejo, establece prioridades, da atención, entonces llegan al consejo las cosas que serían más importantes, de alguna manera ellas ya están combinadas con el movimiento, y el gobierno más el movimiento forman la mayoría del consejo, entonces eso vacía violentamente al consejo. (Representante del Sindicato de los Arquitectos)

Esta práctica sólo aumenta el desafío de tratar de entender para qué sirve el consejo y cuál debería ser su papel como espacio de ampliación de la democracia, si una parte de las decisiones es tomada fuera de él.

* * *

En el análisis de la segunda gestión vimos que, en lo que respecta a la elaboración de las políticas públicas, el CMH ocupó un lugar periférico en el circuito de decisiones. Aunque haya sido un espacio de presentación de programas y proyectos gubernamenta-

les, no fue un participante que de hecho fuese tomado en consideración en los complejos procesos de producción de las políticas en el área habitacional. El consejo acabó actuando al detalle, a partir de una constante conducción estatal que orientó su ritmo, su dinámica y su agenda. La no discusión del plan municipal de vivienda evidencia y agrava esa sensación de no-lugar del CMH en la red de producción de la política. En esta segunda gestión, la ausencia de importantes movimientos del área contribuyó al despoblamiento del consejo, fortaleciendo otros canales y formas de mediación de los conflictos.

CONCLUSIÓN

Este texto se propuso comprender el lugar y el papel del CMH en el proceso de producción de la política habitacional en el Municipio de São Paulo. Desde el principio de nuestra pesquisa, decidimos escapar a una imagen idealizada del consejo – que muchas veces emerge del análisis de su diseño institucional –, que afirma “que el consejo lo puede todo”; y/o de una mirada fatalista que, con base en la realidad, afirma: “el consejo no sirve para nada”. Sabíamos que el desafío era conseguir exponer la complejidad de la actuación de los consejos que, como bien ha dicho Sônia Draibe, “no se dan a conocer con facilidad”.

En el caso del CMH, lo que más llamó nuestra atención fueron los cambios en la composición del consejo y sus impactos sobre la capacidad de esa instancia de traducirse como Forum de discusión y explicitación de los conflictos.

En nuestro estudio vimos que el perfil del consejo se altera de forma significativa en función del perfil de los consejeros gubernamentales y no-gubernamentales que lo componen, y del grupo que ejerce hegemonía en determinados momentos. El perfil de los participantes en cada gestión del consejo se traduce en patrones diferenciados de disputa política, con impactos sobre el proceso de formación de la agenda, sobre el nivel de explicitación y encaminamiento de los conflictos, sobre la lógica de interacción entre gobierno y sociedad, que, a su vez, se traducen en niveles diferenciados de influencia política del consejo sobre la política. Entre las variables que pueden otorgar mayor inteligibilidad a ese proceso, destacamos la cuestión del proyecto político¹⁰² y las estrategias de los representantes.

En el cambio de comando en el ámbito ejecutivo municipal, la importancia de la variable proyecto político se hizo muy evidente. Como demostramos en el capítulo sobre la

trayectoria del consejo, cada cambio de gobierno produjo alteraciones muy significativas en su capacidad de actuación. Eso llama la atención hacia un aspecto: la baja autonomía de los consejos en relación al Ejecutivo. Traduciendo: si el Ejecutivo no quiere, es muy difícil que un consejo avance. Esa dependencia de los consejos tiene como base la cuestión presupuestaria, aunque va mucho más allá de eso. Los consejos asumieron, en gran medida, el lenguaje y la forma de ser del Estado, y acabaron enredados en las telas burocráticas por la lógica de actuación estatal. Aunque de una forma general tengamos que reconocer la resistencia de los gobiernos en dividir el poder de decisión, vimos también que gobiernos que poseen mayor vinculación con el campo democrático/progresista tienden a valorar más el consejo, que los gobiernos que no poseen ese vínculo.

Más allá de los proyectos políticos de los gobiernos, nuestra pesquisa también mostró claramente la heterogeneidad de proyectos en la sociedad civil, y sus impactos sobre la naturaleza de actuación del consejo. Los intereses que llevan a las entidades, organizaciones y movimientos a disputar una plaza en los consejos son muy variados, así como la propia noción de lo que pueda ser participar en la formulación de las políticas. Dependiendo de qué grupo de la sociedad civil asume la hegemonía en el consejo en determinado momento, la dinámica del consejo sufre una alteración significativa, que se traduce en un mayor o menor acomodamiento en relación a las pautas e intereses del Ejecutivo municipal y, por tanto, en mayor o menor intensidad de los conflictos.

En la reciente trayectoria del CMH, esas variables nos permitieron identificar tres fases o momentos distintos. La **primera fase**, que va del 2003 al 2004, puede ser caracterizada como: (i) (mayor) “colaboración de proyectos políticos”; (ii) (mayor) conflicto; (iii) (mayor) capacidad deliberativa/normativa. Caracteriza a esta primera fase una mayor colaboración de proyectos políticos entre los miembros de la administración municipal, y los representantes de los movimientos populares y ciertos sectores de la sociedad civil dentro del consejo. La hipótesis es que en esas instancias había personas ocupando posiciones de mando, que estaban comprometidas con la inversión de prioridades en la política del área y con la valorización de demandas y banderas que históricamente constituyeron la agenda de los movimientos sociales de vivienda. A pesar de las diferencias, entre los miembros del consejo había una base compartida sobre cuáles deberían ser las prioridades de la política y el papel del poder público que no impedía la existencia del conflicto, pero lo tornaba más productivo. La **segunda fase** se inicia en enero y va hasta

noviembre de 2005, cuando comienza la segunda gestión del consejo. Este período tiene como característica: (i) “colaboración de proyectos políticos”, (ii) conflicto, (iii) capacidad deliberativa/normativa. En esta fase, identificamos un gran conflicto entre gobierno y sociedad, que oblitera la capacidad deliberativa del consejo, un conflicto poco productivo. La **tercera fase** se inicia con la nueva gestión del consejo – segunda gestión- con la salida de todos los representantes de los movimientos populares y también sus entidades más combativas. Este período tiene como característica: (i) “colaboración de proyectos políticos”, (ii) conflicto, (iii) capacidad deliberativa/normativa. En esta fase, el Consejo de Vivienda se asemeja más a los otros consejos que investigamos en esta pesquisa, en cuanto al protagonismo que el Estado pasa a asumir. Las actas secas, directas, más formales, muestran la ausencia del debate. El gobierno construye la agenda de la política, informa al consejo sobre programas y proyectos en implementación y se somete, cuando es necesario, a un proceso de aprobación de sus propuestas, en el cual, vía de regla, no encuentra muchas resistencias. O sea, en esta fase el conflicto se reduce, así como la capacidad de proposición del consejo.

Para finalizar, nuestra pesquisa también evidencia cómo la decisión de involucrarse en procesos participativos institucionalizados va más allá de la vinculación a proyectos políticos, relacionándose muy fuertemente con los intereses específicos y con las diferentes posibilidades que la coyuntura política presenta para la realización de esos intereses. En ese sentido, fue ejemplar la decisión del movimiento de vivienda, de priorizar la influencia sobre las instancias partidarias en detrimento de la ocupación de espacios en el consejo, por un lado; y el fuerte ataque del PSDB en la ocupación de espacios en los consejos del Niño y del Adolescente, y de la Vivienda, como estrategia para ampliar sus bases políticas, por otro. Investigar con mayor profundidad el lugar que la participación institucional ocupa en las estrategias de los gobiernos y de los movimientos en diferentes contextos políticos, es uno de los temas a ser profundizados en futuras pesquisas.

NOTAS

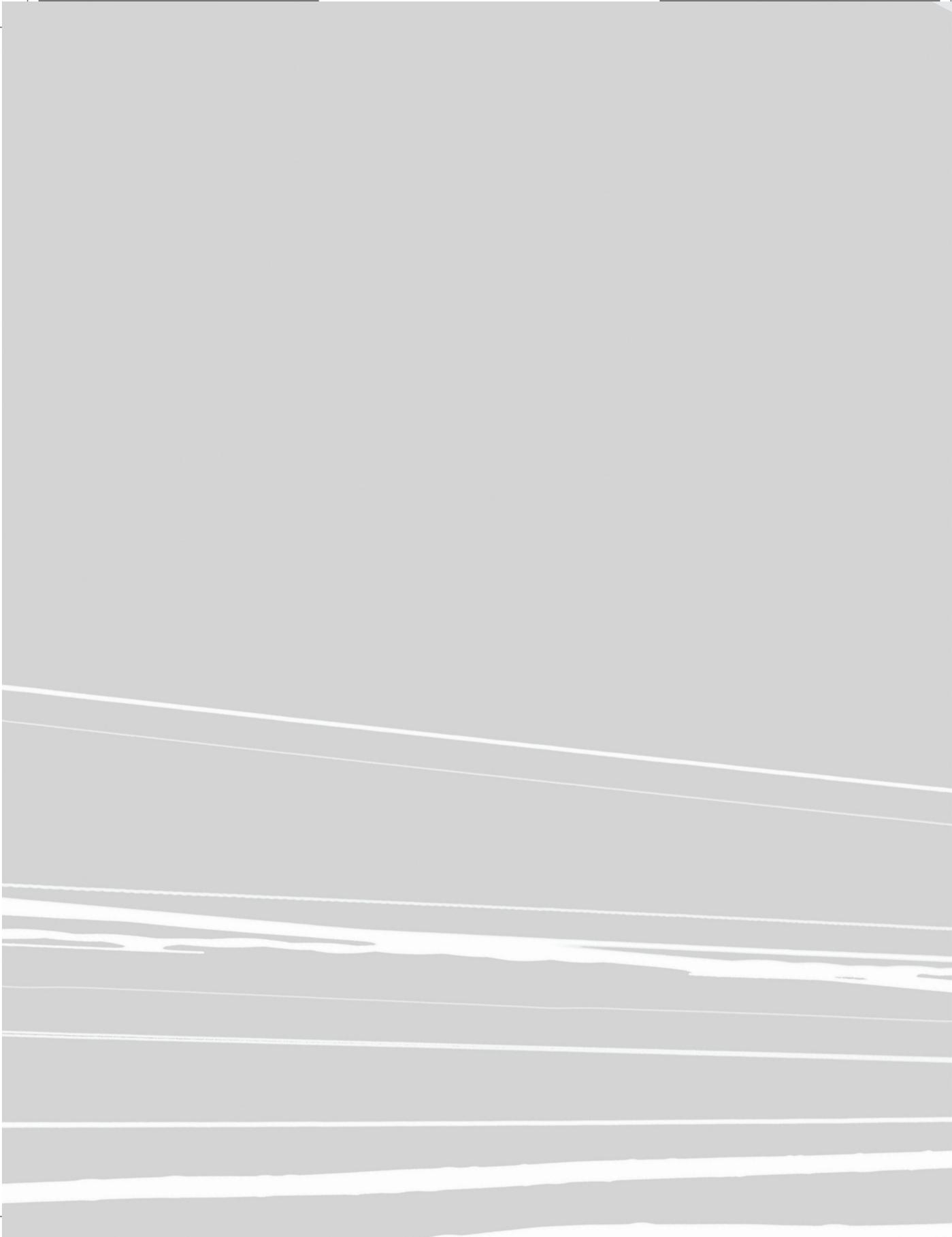
91. Este cuaderno completa la serie del Observatorio, que analizó la interfaz entre el control social y las políticas públicas mencionadas.
92. En su estudio sobre el Consejo Municipal de Salud de Curitiba, Fuks (2004) identificó cinco tipos de deliberación: resolución, rendición de cuentas, aprobación, moción, andamio. El autor agrupó esos tipos en tres modalidades: “Modalidades débiles”: involucra decisiones de “carácter meramente formal”, como los andamios y las mociones; “Modalidad intermedia”: involucra una “aprobación” del plenario del consejo relativa a temas cuya decisión involucra, por ejemplo, indicación de representante del consejo para participación en eventos o comisiones, aprobación de propuesta sobre andamios de Conferencia, etc. “Modalidad fuerte”: involucra decisiones de naturaleza sustantiva, como las resoluciones y las rendiciones de cuentas. Partimos de esa indicación más general, al elegir las resoluciones en nuestro referencial empírico.
93. Además del Consejo de Vivienda, estamos estudiando los consejos municipales de Seguridad Social, Salud, y Niño y Adolescente.
94. Agradecemos a Mateus Bertolini de Moraes, estudiante de Ciencias Sociales de la USP y pasante del equipo de Participación Ciudadana del Instituto Pólis durante la época de la pesquisa, por seguir las reuniones, así como por realizar la mayoría de las entrevistas y localizar las actas de las reuniones.
95. En ese sentido, sabemos que nuestro recorte deja de lado cuestiones importantes; por ejemplo, la división de recursos de poder entre los diversos segmentos que componen el Consejo; las disputas, negociaciones y articulaciones entre los campos; las asimetrías y las estrategias utilizadas por los representantes en peores condiciones para superarlas, etc.
96. Para un análisis más detallado sobre la dinámica de funcionamiento del CMH remitimos a: Cadernos do Observatório nº 4, 10, 14 y 21.
97. TEIXEIRA y TATAGIBA, 2005.
98. Nos basaremos aquí, particularmente, en Cadernos do Observatório nºs 4, 10, 14 y 21. Haremos apenas un registro telegráfico remitiendo las discusiones sustantivas a los estudios citados.
99. Debemos mencionar el hecho de que parte de esta dificultad puede estar relacionada con el inicio de la gestión y con la dificultad del gobierno para estructurar su agenda. Como sabemos, los gobiernos tienen una fuerte capacidad de conducción de la agenda de los consejos (lo mismo ocurría en la gestión anterior de Marta Suplicy), por tanto, esa poca productividad de las reuniones en términos de la toma de decisiones puede estar relacionada también con esa dificultad inicial que todo gobierno nuevo enfrenta.

100. Vale notar que en la reunión del día 28/09/2006, por tanto en el segundo semestre del 2006, fueron aprobadas siete resoluciones. Lo cual denota, por un lado, que había una serie de temas que habían quedado durante mucho tiempo sin ser apreciados y, por tanto, había una “demanda reprimida” de decisiones. Por otro lado, es muy difícil creer que en apenas una reunión los siete temas pudieran ser debatidos.
101. Nos gustaría resaltar que tenemos conciencia de que las actas son un recurso importante, aunque limitado para el análisis, no sólo por la naturaleza de los registros que encontramos, en general bastante sucintos, sino también por el hecho de que las actas a que nos referimos son actas de las sesiones plenarias, y no de las reuniones de los grupos de trabajo, que es donde los temas son discutidos con mayor profundidad. En la plenaria, en general se aprueba o no la indicación hecha por el grupo de trabajo. En una pesquisa a profundidad, sería importante tener las actas de las reuniones de los grupos de trabajo, para que de hecho fuera posible seguir la trayectoria que va de la presentación del tema, a su decisión (o no-decisión).
102. La noción de proyectos políticos designa “el conjunto de creencias, intereses, concepciones de mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de los diferentes sujetos”, p. 38 y siguientes. Esta cita se encuentra en Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”, en: Dagnino y Panfichi, 2006.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARAL, A. A. C. *Habitação: avaliação da política municipal*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, n.4)
- AVRITZER, L., RECAMÁN, M., VENTURI, G. O. “Associativismo na cidade de São Paulo”. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- BOHMAN, J. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*. London: MIT Press, 1996.
- CARDOSO, A.L. *Habitação: avaliação da política municipal: 2001-2002*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2004. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, n. 21)
- CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2002 (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 10)
- DAGNINO, E., OLIVEIRA, A. e PANFICHI, A. (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

- DRAIBE, 2001. Sônia M. "Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas". In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO, M.C.B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FUKS, M., PERISSINOTTO, R., SOUZA, N. R. (Orgs). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR. 2004.
- LÜCHMAN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa*. A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas: IFCH- Unicamp, 2002.
- ROSSETO, R. *Habitação: fundo municipal*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).
- TATAGIBA, L. "A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo". In: AVRITZER, L. (org). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- TATAGIBA, L E TEIXEIRA, A.C. "Democracia representativa y participativa: complementariedad o combinación subordinada? reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)". In: TATAGIBA, L. et all. *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Caracas: Clad, 2007, pp. 15-60.
- TEIXEIRA, A. C. C. E TATAGIBA, L. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 25).



Desafíos para la construcción de una democracia participativa en Brasil: la práctica de los consejos de gestión de las políticas públicas

PEDRO PONTUAL¹⁰³

Este texto se propone dialogar con la producción del Observatorio de los Derechos del Ciudadano¹⁰⁴, con otras producciones sobre consejos y con la acumulación de discusión de diversas redes que se dedican a la temática de la participación ciudadana, para hacer un balance y una reflexión crítica sobre las prácticas de los consejos de gestión de las políticas públicas, y los desafíos que ellas enfrentan en el actual proceso de construcción de una democracia participativa en Brasil.

De modo más inmediato tomaremos como base para esta reflexión los recientes estudios producidos por Luciana Tatagiba y Ana Claudia Teixeira (2007a, 2007b, 2007c, 2007d), sobre el papel y el modo de actuar de los Consejos de Salud, Niño y Adolescente, Asistencia Social y Vivienda en la ciudad de São Paulo, en el período del 2004 al 2006¹⁰⁵.

Pasados casi 20 años de la promulgación de nuestra última Constitución (1988) considerada el marco principal de creación de un sistema descentralizado y participativo de gestión de las políticas sociales, y en el momento en que diversas redes de movimientos sociales y ONGs proponen ampliar el ámbito de discusión sobre las reformas políticas para incluir el debate de los mecanismos de democracia directa y participativa, nos parece esencial una visión crítica respecto al papel que, desde su creación, vienen asumiendo tales mecanismos a lo largo de este período histórico. La pregunta que está en el aire es: ¿valió la pena toda la inversión política hecha para fortalecer tales canales institucionales de participación? ¿Fue una apuesta correcta?

Queremos ofrecer una contribución que supere dos tendencias opuestas frecuentemente encontradas en la literatura sobre el tema: una, que al querer enfatizar la novedad histórica que los consejos de gestión representan para la democracia brasileña, tiende a

realizar un balance entusiasta sobre su actuación, que puede ser resumido en la idea de que ellos “pueden todo”; y otra, que al atenerse a las dificultades y obstáculos enfrentados por los mismos, tiende a una visión derrotista de que ellos “nada pueden” llegando, en algunos casos, a cuestionar si habría valido la pena tanta inversión en los canales institucionales, si continúa válido apostar en este tipo de participación para alcanzar la democratización de las políticas públicas. El análisis que sigue, pretende ofrecer una contribución que, al mismo tiempo que valore las conquistas de los consejos, también señale sus dificultades e impasses en la perspectiva de su superación y de la reformulación de las prácticas de los consejos, en el sentido de que ellos puedan ser eficaces y efectivos en su propuesta de control social y democratización de las políticas públicas.

Del punto de vista histórico de la sociedad brasileña, es bueno resaltar que los casi 20 años que marcan la creación e implantación de los consejos de gestión son un período relativamente pequeño, frente la tradición profundamente elitista y autoritaria que siempre marcó la relación del Estado con la sociedad en Brasil, y que tiene en el clientelismo su fenómeno mas expresivo. En este contexto, la creación relativamente reciente de diversos canales institucionales de participación popular en las políticas públicas, entre los cuales los consejos son los de mayor expresión numérica y capilaridad social, debe ser vista como parte de un largo y complejo proceso de construcción de la democracia y la ciudadanía en Brasil.

Vale mencionar también que la institucionalización de la experiencia de los consejos de gestión en Brasil, al final de los años 80 e inicio de los 90, de cierto modo marcha contrario a lo que ocurría en el plano internacional y en Brasil, con la implantación de las políticas neoliberales. Raichelis (2000) retrata bien tal escenario:

Mientras que en Brasil estábamos aprobando una Constitución que incorpora mecanismos democratizadores y descentralizadores de las políticas sociales, que amplía derechos sociales, fortaleciendo la responsabilidad social del Estado, los modelos de Estado Social entran en crisis en el plano internacional, tanto los Estados de Seguridad Social como el Estado Socialista. Y de este proceso emerge una crisis más amplia, que desemboca en el llamado proyecto neoliberal y en las propuestas de reducción del estado y de su papel social. Esto va a tener un impacto muy grande en nuestra experiencia de democratización de las políticas (p.41).



En aquel contexto, la discusión sobre una Reforma del Estado en Brasil fue hegemonizada por la óptica neoliberal que enfatizaba los aspectos económicos y administrativos, con la perspectiva de la reducción de sus funciones, dejando de lado los aspectos políticos de la reforma del Estado, y aún más la dimensión de control social sobre el mismo.

Entre las diversas expectativas de cambio creadas con la Victoria en 2002 de las fuerzas políticas que llevaron a Lula al gobierno, estaba la creación de un nuevo patrón de relacionamiento del Estado con la sociedad y, de modo más general, con las instituciones políticas. Aunque adoptando un discurso de participación y habiendo establecido diversos espacios de diálogo social (sobre todo a través de los consejos y conferencias), se optó por una práctica de gobernabilidad en relación con los partidos y con el Congreso nacional, que conservó los patrones tradicionales de la política brasileña, del clientelismo y del fisiologismo. Esta decisión debilitó las posibilidades de que se avanzara en la perspectiva de una política de gobernabilidad ampliada (incorporando nuevos participantes sociales) y democrática (que adoptase procedimientos transparentes y se basara en la práctica del debate y de la deliberación pública), y acabó por retirar la reforma política de la agenda del Gobierno y del Congreso.

Después de la crisis política provocada por las denuncias de corrupción en 2005 y 2006, que afectaron de lleno al sistema partidario y a los tres poderes del Estado brasileño, varios aspectos del modelo de democracia representativa que caracteriza nuestro sistema político y electoral fueron puestos en jaque. Por otro lado, en los todavía frágiles mecanismos de democracia directa y participativa, se buscaron alternativas capaces de reformar el sistema político brasileño y de crear una base democrática de control social sobre el Estado brasileño. ¿Pero será que tales mecanismos han representado una práctica y resultados que los acreditan como una fuerza efectivamente renovadora? Tomando en cuenta este cuestionamiento, creemos necesario y urgente hacer un análisis crítico del papel y del modo de funcionamiento actual de los consejos, como contribución al debate más general sobre las reformas políticas necesarias para el avance del proceso de construcción democrático en Brasil.



LOS CONSEJOS GESTORES COMO CANALES INSTITUCIONALES DE REPRESENTACIÓN

Los consejos gestores, entendidos como canales institucionales de representación creados como parte del aparato de Estado, difieren sustancialmente de la proposición de los consejos populares, entendidos como esferas autónomas de organización de los representantes de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas. Los consejos gestores presentan configuraciones institucionales, identidades e historias muy diversificadas. De ahí la necesidad de explicar criterios y variantes de análisis, cuando se busca una caracterización de los mismos y un balance sistemático de sus prácticas.

Raichelis (1998) presenta cinco categorías que en su concepción deben orientar el análisis de una esfera pública, tal como son los consejos: a) visibilidad social, en la cual las acciones y los discursos de los sujetos deben expresarse con transparencia, no apenas para aquellos directamente involucrados, sino también para los implicados en las decisiones políticas; b) control social que significa acceso a los procesos que informan las decisiones en el ámbito de la sociedad política, lo cual posibilita la participación de la sociedad civil organizada en la formulación y revisión de las reglas que conducen a negociaciones y arbitraje sobre los intereses en juego, más allá del acompañamiento de la implantación de aquellas decisiones, según criterios pactados; c) representación de intereses colectivos, que implica la constitución de sujetos sociales activos, que se presentan en la escena pública a partir de la calificación de demandas colectivas, en relación a las cuales ejercen papel de mediadores; d) democratización, que implica la dialéctica entre conflicto y consenso, de modo que los diferentes y múltiples intereses puedan ser calificados y confrontados, resultando de ahí la interlocución pública, capaz de generar acuerdos y entendimientos que orienten las decisiones colectivas; e) cultura política, que implica el enfrentamiento del autoritarismo social y de la “cultura privatista” de apropiación de lo público por lo privado, remitiendo a la construcción de mediaciones sociopolíticas de los intereses de los sujetos sociales a ser reconocidos, representados y negociados en el escenario visible de la esfera pública.

Al proponer como dimensión relevante de análisis el diseño institucional y la trayectoria política de cada consejo, Tatagiba y Teixeira (2007b) parten de una definición general sobre qué son los consejos:

Los consejos gestores son instituciones participativas permanentes, definidas legalmente como parte de la estructura del Estado, cuya función es incidir en las políticas públicas en áreas específicas, produciendo decisiones (que algunas veces pueden asumir la forma de norma estatal), y que cuentan en su composición con la participación de representantes del Estado y de la sociedad en la condición de miembros con igual derecho de voz y voto (p.62 e 63).

Enseguida, las autoras proponen dos criterios fundamentales a ser tomados en consideración en un análisis sobre la práctica de los consejos:

Además de estos principios más generales, cada consejo posee una identidad propia que puede ser parcialmente aprehendida a partir de la consideración de dos variantes fundamentales: el diseño institucional y la trayectoria política (p.63).

Los estudios sobre los Consejos de Salud, Niño y Adolescente, Asistencia Social y Vivienda del municipio de São Paulo, publicados en 2007 por el Observatorio, mostraron que tales consejos se encuentran en diferentes fases de desarrollo y consolidación. Además de eso, se puede observar que, en las diferentes gestiones de un mismo consejo, se aprecian variaciones en lo que se refiere a la capacidad de incidir sobre las políticas, la forma de diálogo con el Estado, la dinámica participativa, la relación con otros representantes políticos, etc., sin que haya sido verificada alguna alteración en su patrón institucional. Frente a esta observación Tatagiba y Teixeira (2007b) concluyen:

Los consejos pasan por fases o momentos distintos en su trayectoria, que se transforman a lo largo del tiempo, y ese proceso tiene implicaciones en la construcción de su identidad política (p.63).

Esta constatación inicial plantea algunas interrogantes importantes para un análisis más profundo de la trayectoria política de los consejos: ¿cuáles son las condiciones necesarias para el avance de la capacidad de los consejos de incidir en la democratización de las políticas públicas? ¿Cuál es el papel de los diferentes representantes (de la sociedad civil y del gobierno)? ¿Cuáles son las dinámicas que favorecen, y cuáles dificultan el avance en el potencial de acción de los consejos?

Vistas en su conjunto, las diferentes etapas de desarrollo y grados de consolidación de los consejos parecen expresar también la trayectoria política de construcción de los sistemas participativos de las políticas que a ellos corresponden, el grado de movilización y organización de los representantes de la sociedad civil, allí representados, como también, el modo de actuación de los agentes gubernamentales involucrados.

El marco legal de la Constitución de 1988 permitió la organización de sistemas nacionales de gestión participativa y descentralizada de las políticas sociales. A través de la aprobación posterior de leyes específicas para cada área (Ley Orgánica de la Salud, Estatuto del Niño y del Adolescente, Ley Orgánica de la Asistencia Social, Estatuto de las Ciudades) se crearon espacios de negociación y cogestión de estas políticas, en tal medida la sociedad civil jugó un papel fundamental para la aprobación de estas leyes. Se hace necesario realizar estudios más profundos sobre la historia de la constitución de tales sistemas de participación, para que podamos entender el contexto y la trama de los representantes de la sociedad civil que estuvo involucrada en cada uno de ellos, y que probablemente ejerce influencia sobre las fases diferenciadas de desarrollo y consolidación de sus respectivos consejos.

Respecto a la participación de la sociedad civil, aunque se reconozca su papel fundamental en la creación de los sistemas participativos y de sus respectivos consejos, sobre todo a través de la acción de los movimientos sociales y de la constitución de Forums y Redes; a pesar de este vigor inicial que caracterizó la movilización y organización autónoma de la sociedad civil, a lo largo del tiempo la misma no consiguió mantenerse.

La actual retracción y relativa desarticulación de tales espacios autónomos tienen trayectorias diferenciadas, pero siempre que ellas ocurrieron acarrearón muchas dificultades para una mayor efectividad de participación de los representantes de la sociedad civil en los respectivos consejos. Esto, se debe a que los espacios autónomos de organización de la sociedad civil son los que pueden impulsar la movilización social y la presión sobre los consejos, para reforzar el poder de sus representantes en las disputas y conflictos de intereses allí existentes. También los Forums, redes y movimientos, son los espacios más adecuados para la generación de proposiciones y construcción de acuerdos entre las diversas organizaciones que constituyen el campo heterogéneo de fuerzas de la sociedad civil. Por mucha buena voluntad que puedan tener, si los consejeros no cuentan con tales espacios de la sociedad civil para respaldar su actuación, ellos se tornan representantes de sí propios, y presas fáciles de cooptación institucional.



En muchos casos, se observan factores como la fragmentación política que marca la coyuntura de los movimientos sociales (sobre todo cuando se acercan los períodos electorales), y también una cierta desmovilización provocada por la relación de convenios de prestación de servicios al poder público, que afectan la organización autónoma de los movimientos y Forums, y repercuten en la dinámica de participación de la sociedad civil en los consejos.

El vínculo estrecho y subordinado de determinados líderes de movimientos sociales con partidos políticos, más específicamente con gabinetes de parlamentarios, ha provocado diversas fisuras en los movimientos que se reflejan en divisiones no sólo en las bases de los mismos, sino también en los consejos en que sus representantes tienen asiento, debilitando muchas veces su unidad de acción en aquellos espacios. En los años 80, estos tipos de vínculos fueron vistos como posibilidades de fortalecimiento de los movimientos, en la medida en que propiciaban una infraestructura que los movimientos no tenían, además de propiciar el ingreso de determinados líderes a los espacios institucionales de representación.

Verdaderamente, con el profundo cambio en los patrones de acción política de los partidos que antes mantenían identidad con los movimientos, hoy parece que para los movimientos y sus líderes tal tipo de vinculación es más una fuente de problemas que de ganancias. ¿No sería hora de hacer un balance crítico de este tipo de relación y de actualizar sus presupuestos y estrategias?

Respecto a la relación de los movimientos con el poder ejecutivo, la reciente transformación de los movimientos en prestadores de servicios y ejecutores de diversos programas sociales de los gobiernos parece haber provocado ambigüedades en la relación de los mismos con los gobiernos y, en algunos casos, señales visibles de pérdida de la autonomía política. En ese aspecto también sería necesario realizar un balance crítico de este tipo de relación, y un rediseño de las estrategias. Esta “crisis” de los movimientos en sus relaciones con el Estado y con los partidos ha afectado directamente a la representación de los mismos en los consejos.

Sobre la participación de los gobiernos en relación a los consejos vemos que, aunque se pueda constatar que las diferencias políticas y partidarias de los mismos (mayor o menor compromiso con la democratización de la gestión pública) son relevantes en el diseño institucional y en la trayectoria política de los consejos, no se puede afirmar que tales diferencias sean las únicas determinantes en la dinámica de funcionamiento de los



mismos. Esto, se debe a que, de un lado, los gobiernos no son monolíticos; y de otro, a que los agentes que los representan en los consejos, no siempre tienen patrones de comportamiento absolutamente coherentes con la orientación política más general del gobierno. O sea, los estudios del Observatorio muestran situaciones donde los patrones autoritarios de comportamiento pueden marcar la actuación de los agentes del gobierno, a pesar de que el mismo tenga un discurso democrático, y viceversa. También, la calidad de la representación del gobierno en los consejos, y los procedimientos relativos a la transparencia y capacidad de diálogo, son variables importantes en el análisis de la actuación del gobierno en los consejos. A su vez, la posibilidad de sacar provecho de tales contradicciones entre los agentes del gobierno depende del grado de unidad de los representantes de la sociedad civil en aquella coyuntura específica.

Los estudios realizados por el Observatorio muestran también que el diseño institucional de los consejos ofrece los parámetros para la actuación de éste, ofreciendo los contornos básicos de su identidad política. A través de las leyes de creación y de los regimientos son definidas las reglas para su composición y representación, naturaleza de la participación, dinámica decisiva, ritos de procedimientos, etc.; éstos, a su vez, indican las potencialidades y los límites de cada espacio, respecto a los resultados esperados de la participación.

La observación del funcionamiento de diversos consejos muestra que mientras mayor sea la participación de la sociedad civil en la elaboración y constante evaluación de aquellos instrumentos que demarcan el diseño institucional de los consejos, mayor será su co-responsabilidad por la observación de los mismos, y su compromiso en la defensa de los procesos participativos. Respecto a la posición más común de los gobiernos con relación al diseño institucional de los consejos, vale presentar la observación de Raichellis (2000):

Lo que incomoda a los gobiernos en la cuestión de los Consejos no es su existencia, sino exactamente la naturaleza de sus atribuciones, el hecho de tener un carácter deliberativo garantizado legalmente, pues los procedimientos son muchas veces más demorados y abiertos al debate y a conflictos de posiciones, por tener que pasar por la aprobación de los Consejos. Los recursos de presupuesto y los fondos de financiamiento para las áreas de la Asistencia Social, de la Salud, del Niño y Adolescente son obligatoriamente sometidos a la aprobación de los consejos (p.43).

De cualquier modo, se puede observar que no se consigue entender las contradicciones entre las prácticas de un consejo y su diseño institucional, si no examinamos su trayectoria política concreta, así como las relaciones y dinámicas establecidas entre los representantes involucrados. Esto puede explicar por qué algunos consejos con poder deliberativo no consiguen ejercerlo efectivamente, y al contrario, otros que no tienen tal atribución consiguen ejercerlo en la práctica en algunos momentos de su trayectoria.

Al relatar los resultados de la investigación sobre los consejos de salud de la ciudad de São Paulo, y la importancia de la dinámica de relaciones entre los representantes en la efectividad de la práctica de los consejos, Vera Schattan y Nobre (2004) concluyen lo siguiente:

Este breve balance muestra que la existencia de mecanismos formales que aseguren el derecho de la sociedad civil de participar en la definición de las políticas sociales no es suficiente para garantizar esta participación. Pero también muestra que este cuadro cambia con la presencia de una sociedad civil organizada y/o de autoridades políticas comprometidas con la democracia participativa (p.256 e 257).

Esto nos lleva a considerar que, además de pelear por una definición de atribuciones que les asegure a los consejos el poder de decisión necesario, es fundamental cuidar de las condiciones necesarias para que el proceso de deliberación proporcione condiciones equitativas a los representantes, para las prácticas de diálogo y resolución de conflictos presentes en los procesos de toma de decisión. Tanto entre los diversos segmentos de la sociedad civil, como entre ésta y los agentes gubernamentales, existen diversas asimetrías con relación a las informaciones y conocimientos necesarios para una mayor efectividad de su participación en los procesos de deliberación. Procedimientos de transparencia en la presentación de informaciones y en las rendiciones de cuentas, así como inversiones en acciones formativas con continuidad, son algunas de las acciones necesarias para la superación de tales asimetrías, y para aumentar el grado de legitimidad de los procesos de deliberación.

ANALIZANDO EL PODER DELIBERATIVO DE LOS CONSEJOS

A partir de las formulaciones de Bohman (1996), Tatagiba y Teixeira (2007a) hacen una importante distinción entre deliberación y decisión:

Mientras el concepto de decisión remite al resultado de un proceso que involucra la elección u opción entre alternativas; la noción de deliberación se refiere a la calidad del proceso que lleva a la decisión.

El concepto de deliberación se refiere a un proceso de decisión que es precedido de un debate bien informado, acerca de las alternativas planteadas para la definición de los problemas y las formas de intervención.

Los estudios del Observatorio evidencian una variación significativa en el número y tipo de resoluciones producidas por los consejos, de acuerdo con la orientación política del gobierno. Siendo así, cuando se trata de un gobierno que no apuesta en la participación y en los consejos hay una tendencia a que los mismos sean inducidos a una cierta parálisis en sus funciones, lo que provoca pérdida de legitimidad y fuerza de los consejos. Tal situación requiere, especialmente por parte de los miembros de la sociedad civil, empeño y determinación en exigir que el consejo siga funcionando normalmente, y sea accionado en el momento de tomar las principales decisiones sobre las políticas y programas del área. La discontinuidad de las políticas y programas en cada gestión debe ser uno de los objetivos privilegiados de las acciones de control social de los consejos, tratando de asegurar el cumplimiento de las decisiones tomadas en el consejo, y exigiendo que el gobierno fije indicadores y metas para evaluar los programas ya existentes, así como los que serán implantados.

Otro factor que debería influir fuertemente para diferenciar los tipos de resolución más comunes para cada consejo, es la naturaleza de sus funciones y competencias. No obstante, se puede observar que, de modo general, en los consejos estudiados la discusión de las políticas y programas del área no es el punto fuerte de sus decisiones, que muchas veces se refieren apenas a aspectos periféricos de las políticas. Inclusive cuando los consejos consiguen discutir políticas y programas del área, sus acciones se inscriben de modo más acentuado en relación a la etapa de implantación de las (los) mismas(os). Al corroborar los resultados de otros estudios y de observaciones prácticas, se puede



afirmar que los consejos han incidido más en los aspectos de implantación de las políticas cumpliendo un papel de fiscalización de las mismas y, en menor grado, en los aspectos relativos a la elaboración de las políticas y el ejercicio de un papel más propositivo en relación a las mismas. En lo que referente a los aspectos de implantación de las políticas acompañadas por el Observatorio, se puede observar que hay una variación en el tipo de acción priorizada por el consejo, de acuerdo con la naturaleza de sus atribuciones (algunos más inclinados a la normatización de las acciones y convenios, otros a una evaluación de la calidad de los servicios); pero de modo general se puede afirmar que las cuestiones relativas a la evaluación de la calidad de los servicios es un ítem común en la agenda de aquellos consejos.

El dominio de las cuestiones presupuestarias que posibilitan la mejor identificación de las prioridades del poder redistributivo de las políticas y programas, es un aspecto esencial para el ejercicio del poder de deliberación de los consejos. La ausencia y/o precariedad de los mecanismos de transparencia en relación a las cuestiones presupuestarias, sumada a la falta de preparación de la mayoría de los sectores de la sociedad civil sobre el tema, hace del presupuesto un gran instrumento de manipulación de intereses y de limitación al poder efectivo de deliberación de los consejos. La ausencia de la práctica del Presupuesto Participativo, o las limitaciones de muchas de las experiencias en curso en la mayor parte de los municipios, hace que la visión de los consejos sobre el presupuesto sea parcial y sectorial, dificultando la discusión sobre los recursos y sus prioridades. Por todos estos motivos, cabe preguntar: ¿se puede hablar de poder deliberativo de los consejos cuando los mismos tienen poca incidencia en la destinación de los recursos del presupuesto?

Sin menospreciar la importancia de las acciones de los consejos en las cuestiones relativas a la implantación de las políticas, es preciso reconocer que la pequeña incidencia de los mismos en la etapa de elaboración de las políticas y en la discusión del contenido de los programas y acciones gubernamentales, constituye una fuerte limitación al poder de decisión de los consejos, que debería abarcar ambas etapas del ciclo de las políticas públicas.

Este cuadro muestra, por un lado, que el poder de decisión de los consejos tiene relación con las atribuciones previstas en su diseño institucional; pero el mismo se consolida o no, dependiendo del contexto político en que está insertado, y de la capacidad de intervención de la sociedad civil. Como afirman Tatagiba y Teixeira (2007), es muy



importante analizar la calidad del proceso de toma de decisión (proceso de deliberación) que involucra importantes variables: la existencia o no de debate y discusión previos a la decisión; la pluralidad de los intereses involucrados en la disputa; la naturaleza de las razones presentadas; el nivel de autonomía de los sujetos involucrados para sostener posiciones; el mayor o menor poder de cada participante/segmento en la construcción de la agenda, etc.

Un análisis que combine una evaluación del contenido de las decisiones tomadas y su proceso de deliberación, nos puede dar mayores elementos sobre la sustentabilidad de las decisiones, y sobre lo que, en términos de su efectividad, se puede esperar. O sea, en la evaluación de la efectividad del control social sobre las políticas públicas, tanto el proceso como el producto son dimensiones importantes e indivisibles.

Se puede observar que el poder deliberativo atribuido a los consejos en los principales sistemas participativos de políticas sociales creados a partir de la Constitución de 1988, viene siendo objeto de cuestionamiento por parte de gobiernos de diferentes orientaciones político-ideológicas. De un lado, en los estudios del Observatorio se constatan las tentativas de gobiernos conservadores de retirar tal poder a los consejos existentes. De otro lado, el propio Gobierno del Presidente Lula, iniciado en 2003, con un discurso de participación y acciones de diálogo social, creó nuevos consejos, pero sólo les atribuyó poderes consultivos, así como en diversos casos asumió la indicación de representantes de la sociedad civil.

En función de este cuadro y de las variantes arriba discutidas, que afectan el poder de decisión ejercido efectivamente por los consejos, es importante reafirmar, no obstante, que el poder deliberativo de los consejos sigue siendo el parámetro fundamental para evaluar en qué medida se consigue una coestión efectiva de las políticas públicas.

LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS Y DE LOS CONSEJOS

Los estudios del Observatorio muestran que respecto a la elaboración e implementación de las políticas en las respectivas áreas, los consejos estudiados ocupan un lugar periférico dentro del ciclo decisivo. En algunos casos, esto se manifiesta en el tiempo gastado en las discusiones de los consejos, en temas como la definición de la propia pauta de las reuniones, y cuestiones de procedimiento. En otros casos, relaciones conflictivas y polarizadas entre los participantes deterioran las relaciones entre los mismos, dificultan



el establecimiento de un diálogo productivo y así perjudican la calidad de los procesos deliberativos, aún cuando asuntos de relevancia se encuentran en discusión.

Otro aspecto observado en aquellos estudios es que cuando el gobierno coloca en la pauta de los consejos temas sobre programas y políticas, éstos son presentados casi siempre circunscritos a cuestiones referentes a su ejecución e implantación, y muy raramente los consejos tienen oportunidad de discutir programas y políticas en su etapa de elaboración. Cuando son presentados para discusión, ya están elaborados, y el gobierno apenas cumple el rito de presentación en el consejo, y de informar el inicio de su implantación.

Estas constataciones coinciden con observaciones de otros estudios y declaraciones de participantes en consejos en otras esferas, tanto en el plano estatal como federal. Esto quiere decir que los consejos tienen poca incidencia en el núcleo duro de las políticas; esto puede ser una de las variantes más importantes en la formación de una “percepción” de desgaste de estos canales y en un cierto cuestionamiento, por parte de algunos sectores de los movimientos sociales, sobre la validez de continuar apostando en los mismos para conseguir nuevas políticas y cambios en las existentes.

Se puede constatar, por tanto, que de modo general existe una disociación entre la agenda de las políticas y de los consejos. Las Conferencias realizadas periódicamente en diversas áreas de las políticas sociales parecen estar siendo un espacio más amplio de participación, que ha posibilitado a las organizaciones de la sociedad civil pautar temas y presentar proposiciones referentes a programas y políticas en las respectivas áreas.

Aún así, carecemos de estudios sistemáticos sobre el grado de incorporación de tales propuestas a los programas y políticas a ser efectivamente implantados. A veces, la falta de transparencia en las informaciones sobre los programas y políticas, así como su lenguaje de presentación excesivamente técnico, torna difícil que las organizaciones de la sociedad civil reconozcan sus propuestas, y además se presta a manipulaciones en el discurso gubernamental sobre la incorporación de las propuestas presentadas por la sociedad civil en las directrices aprobadas en las Conferencias, y en las políticas y programas a ser desarrollados por el gobierno.

Esta disociación entre la agenda de las políticas y de los consejos se torna aún más crítica en lo que se refiere a los aspectos presupuestarios de los programas y de las políticas. Sea en relación a las previsiones presupuestarias o en relación a los recursos de los Fondos Públicos, se constata la baja incidencia de los consejos en la discusión de los mismos, lo que constituye una grave limitación de sus poderes, dada la absoluta relevancia



de esos aspectos en la determinación de las posibilidades y límites de tales programas y políticas. El control social de los recursos de los Fondos por parte de la sociedad civil ha sido muy difícil, ora por el hecho de que los gobiernos no repasaron las informaciones necesarias, ora por la dificultad de los consejeros de la sociedad civil para lidiar con tal tipo de información.

La crisis fiscal del Estado y las conocidas intervenciones en el uso de recursos y reorientación de prioridades, raramente son objeto de decisión en los consejos, ocurriendo que, en la mejor de las hipótesis, son informados sobre los mismos. Hasta en municipios que desarrollan presupuestos participativos, ha sido difícil una necesaria articulación entre las deliberaciones de los OPs y la agenda de los consejos, y viceversa.

En el plano federal, esta limitación en el control social del presupuesto es todavía más crítica. El actual gobierno, al ser electo en 2002, generó fuertes expectativas de que se realizarían iniciativas de control social del presupuesto federal, dada la vasta experiencia del PT y de otros partidos de izquierda en gobiernos municipales, y en algunos casos hasta en el plano estadual. En realidad, exceptuando el proceso de consulta sobre el PPA que tuvo lugar en 2003, en audiencias públicas realizadas con la sociedad civil organizada en diversos estados de Brasil, no fueron tomadas otras iniciativas relevantes, en el sentido de democratizar la discusión del presupuesto público, ni siquiera colocando a disposición las informaciones completas sobre el mismo. Solamente en este año (2008), a través de decreto presidencial, se constituye el grupo de trabajo encargado de sugerir alternativas que posibiliten una mayor participación social en el control social del presupuesto público federal. Hasta la fecha, el referido grupo de trabajo no ha presentado sus propuestas. En este contexto, la liberación de enmiendas parlamentares al presupuesto aparece como la alternativa más coherente con la lógica de gobernabilidad adoptada por el gobierno, y al mismo tiempo como contradictoria, frente a algunas iniciativas cuyo objetivo es la participación social en el control del presupuesto público. En cuanto a cuestiones relacionadas a posibilidades y límites presupuestarios, en la agenda de los consejos y de las conferencias, la ausencia del tema de la reforma tributaria los deja siempre en una posición defensiva.

Se puede observar que los consejos han sido absorbidos de tal modo por funciones técnico-administrativas, que parecen haber sofocado su posibilidad de actuar en la politización de nuevos temas y cuestiones. Elenaldo Celso Teixeira (2000) afirma:

El fortalecimiento de la sociedad civil, por tanto, ocurre cuando sus demandas, procesadas por los consejos y otros mecanismos y espacios, se tornan políticas públicas que orientan las acciones gubernamentales y cuando la regulación que cabe al Estado ya no se realiza sin que la representación social la discuta y formule proposiciones (p.108).

En síntesis, se puede decir que la posibilidad de los consejos de ser el espacio de deliberación efectiva de las políticas públicas y de sus programas de acción, depende del empeño efectivo de los gobiernos en compartir con los consejos este nivel de decisión, así como de la capacidad de la sociedad civil de tematizar la agenda de los consejos con proposiciones sobre las políticas y prioridades de acción.

EL PROYECTO POLÍTICO Y LA AGENDA DE LOS CONSEJOS

Los estudios de los consejos realizados por el Observatorio mostraron que el perfil del consejo se modifica de forma significativa, en función del perfil de los consejeros del gobierno, de la sociedad civil que lo compone, y del grupo que ejerce la hegemonía en determinados momentos. El perfil de los participantes en cada gestión del consejo se expresa en patrones de disputa política diferenciados, con consecuencias para el proceso de formación de la agenda del consejo, sobre el nivel de explicitación y encaminamiento de los conflictos, sobre la lógica de interacción entre el gobierno y sociedad que, a su vez, se traducen en niveles diferenciados de influencia política del consejo sobre la respectiva política pública.

Tatagiba y Teixeira (2007a, 2007b, 2007c, 2007d) destacan la cuestión del proyecto político y de la estrategia de los representantes, como aquellas variantes políticas que nos pueden auxiliar en la comprensión de este proceso. La importancia de la variante proyecto político quedó bastante evidenciada en el análisis de los impactos producidos sobre la práctica de los consejos, cuando ocurrieron cambios en el comando político de los gobiernos. Aunque también presenten algunas resistencias a compartir el poder, los estudios demuestran que los gobiernos democrático/progresistas, tienden a valorizar más los consejos, que los gobiernos que no tienen tal tipo de compromiso. Esto muestra, a su vez, la baja autonomía de los consejos en relación al poder ejecutivo; o sea, si el ejecutivo no quisiera, sería muy difícil para el consejo caminar con sus propias piernas.

También la heterogeneidad de proyectos políticos de la sociedad civil produce impactos en la dinámica política de los consejos. Los intereses que llevan a las entidades, organizaciones o movimientos a disputar asiento en los consejos son muy variados, así como la propia comprensión de lo que significa participar en la formulación de las políticas. Dependiendo del grupo que en determinado momento asume la hegemonía en el consejo, la dinámica del consejo sufre una alteración significativa, que se traduce en una mayor o menor acomodación en relación a las pautas e intereses del ejecutivo y, por tanto, en mayor o menor intensidad de los conflictos.

En este contexto, aunque la paridad que orienta la composición de la mayoría de los consejos sea una importante conquista, su traducción en la práctica de los consejos va a depender en gran parte de la correlación de fuerzas que se establezca en la disputa política. Raichellis (2000) hace explícita así esta relación:

Paridad no se reduce a una cuestión numérica de mitad-mitad. Paridad implica correlación de fuerzas, lucha por la hegemonía, alianzas que deben ser establecidas para consolidar un determinado proyecto y una determinada propuesta de encaminamiento en el ámbito de los Consejos (p.44).

El análisis de la paridad en los consejos también debe tomar en cuenta las asimetrías existentes entre la representación gubernamental y no gubernamental, entre las cuales se destacan la cuestión del acceso a las informaciones sobre el poder público y las políticas públicas. Por esto, la transparencia y la práctica de formación sistemática de los consejeros, especialmente de la sociedad civil, es condición indispensable para posibilitar la equidad en las condiciones de participación y toma de decisión. En entrevista concedida a la revista Pólis sobre Consejos gestores de políticas sociales, Celso Daniel (2000) reafirma el sentido democratizador de las inversiones en la formación de consejeros(as).

Uno de los desafíos para el fortalecimiento de los Consejos es crear las condiciones más adecuadas para que nuevos protagonistas entren en la escena pública, para que se multipliquen los líderes, las personas interesadas en participar de la gestión pública (p.126).



Otra importante variante a tomar en consideración en la constitución de un proyecto político para actuación en los consejos, es la tradicional fragmentación de las políticas públicas, que refuerza el carácter sectorial de las discusiones en los consejos.

Al analizar las condiciones de participación de la sociedad civil en los consejos desde la perspectiva de transformación de las políticas públicas, Elenaldo Celso Teixeira (2000) se refiere así al tema:

Para que los Consejos vengan efectivamente a constituir elementos de una nueva institucionalidad pública y democrática, es necesario aún que la sociedad civil y sus representantes políticos y sociales constituyan un proyecto político global y estratégico que sea referencia para las deliberaciones de políticas sectoriales, sin lo cual, se torna imposible impedir la fragmentación de estas políticas puestas en vigor por el gobierno (p.106).

Más adelante, como un desafío a la práctica de los consejos, el autor concluye:

Estamos delante de un gran desafío, que es crear estrategias para recomponer la totalidad de la política social. Los Consejos deberían tener esta tarea, que trasciende la política específica y sectorial (p.45).

Por tanto, en esta perspectiva de integración de las políticas, la creación de espacios y formas de articulación entre los consejos parece ser un importante camino. Raichellis (2000) deja claro tal desafío:

Una gran tarea es pensar estrategias de integración y articulación entre los consejos, crear agendas comunes y Forums más amplios que contribuyan a superar la segmentación de las políticas sociales (p.46).

También, en el sentido de una mejor articulación de las políticas y programas, es indispensable el cambio en el patrón de gestión del gobierno y de los procedimientos de la máquina pública, para estimular una mayor articulación de los consejos y mejorar la integración de las políticas y programas.



Estas variantes demuestran que la simple creación de los consejos como mecanismos de participación de la sociedad civil en las políticas públicas, no es garantía de la efectividad de estos espacios para la democratización de las políticas públicas.

Al analizar la efectividad de la participación de los consejos de salud, Vera Schattan P. Coelho (2004) concluye:

Ese breve balance muestra que la existencia de mecanismos formales que aseguren el derecho de la sociedad civil a participar de la definición de las políticas sociales no es suficiente para garantizar esta participación. Pero también muestra que este cuadro cambió con la presencia de una sociedad civil organizada y/o de autoridades políticas comprometidas con la democracia participativa (p.256 e 257).

Así, cuando diferentes segmentos de la sociedad civil señalan la necesidad de una “nueva arquitectura” de la participación, es preciso tomar en cuenta esta complejidad de las variantes involucradas en la dinámica de los consejos, en la discusión de alternativas que puedan convertirlos en instancias efectivas de control social sobre el Estado, y de democratización de la gestión de las políticas públicas. En este sentido, cabe aún indagar si el número de consejos existentes, y su vitalidad siempre heterogénea de funcionamiento, no se constituyen en factores que dificultan una mejor articulación entre los consejos.

LOS CONSEJOS Y LA AGENDA DE LA REFORMA POLÍTICA

Desde el momento en que la Constitución de 1988 consagró el principio de la participación popular en las políticas públicas y se crearon diversos sistemas descentralizados y participativos de gestión de las políticas, se instauró el debate entre diversas fuerzas políticas y sociales, sobre las relaciones entre los mecanismos y prácticas de la democracia directa y participativa, y los tradicionales mecanismos de ejercicio de la democracia representativa. El campo conservador de la sociedad brasileña siempre puso en duda la validez y legitimidad de la representatividad de los consejos y otras formas de democracia participativa, argumentando que los mismos tenían un déficit de representatividad cuando comparados con la legitimidad de los representantes en el ejecutivo y en el legislativo, electos por el voto universal. A partir de esta concepción, estos sectores en el ejercicio de gobiernos y en el parlamento se proponen ignorar la existencia, o disminuir la

importancia, de propuestas y decisiones tomadas en espacios e instancias de democracia participativa. En otras situaciones, prefieren la estrategia de disputar la representación en estos espacios para poder debilitarlos después, tornándolos líneas auxiliares de los gobiernos por ellos dirigidos.

En el campo democrático y progresista que luchó por la creación de aquellos nuevos espacios de ejercicio de la democracia, siempre predominó el argumento y la apuesta de que, al crear un nuevo polo que incorporaba a los ciudadanos como sujetos políticos en el control social del Estado, los mismos servirían como mecanismos que contribuirían al perfeccionamiento de la democracia representativa, y no como oposición a la misma.

No obstante, al asumir el ejercicio de gobiernos, muchas veces tales sectores han tenido una práctica de poca valoración e inversión en los mecanismos de la democracia directa y participativa, en función de la presunción de su sabiduría y competencia, en relación a las necesidades de la población y de las soluciones para las mismas. Hay un pequeño número de experiencias que practican con vigor el principio de compartir el poder a través de los consejos y otras formas de democracia participativa.

Pasados 20 años desde que tales mecanismos de la democracia participativa fueron creados, con destaque para los consejos gestores de políticas públicas, se puede afirmar que aquella apuesta no se confirmó con la fuerza de la expectativa que en ella fue depositada. A pesar del avance que representaron los consejos en muchos aspectos, en el sentido de la democratización y mayor control social de las políticas públicas, tal experiencia no tuvo aún la fuerza y las cualidades necesarias para producir los impactos políticos necesarios, para alterar la lógica clientelista que históricamente marcó la relación del Estado con el sistema político-partidario que da sustento a la elección de los representantes por el voto universal. Tal lógica es la matriz de viejos y conocidos mecanismos de corrupción, fisiologismo y apropiaciones privadas de recursos públicos, que desde hace mucho son practicados en relación al Estado y a los recursos públicos. Esta lógica adquirió tal fuerza, que hasta las fuerzas sociales y políticas que luchan por su alteración radical no están inmunes a la misma, y en algunos casos se tornaron presas del tan combatido clientelismo.

Tal contexto nos llevó a la situación, aparentemente paradójica, de convivencia entre crecientes prácticas de participación y control social sobre el Estado; al mismo tiempo, a la permanencia de las tradicionales prácticas de corrupción y apropiación privada de recursos públicos, y de relaciones en el sistema político y partidario, fundadas en el mecanismo del clientelismo con su tradicional toma-de-allá-y-pon-acá.

En diversos sectores de la sociedad civil y en algunos pocos segmentos de los partidos políticos, tal situación viene mostrando la necesidad y urgencia de reformas políticas en Brasil. Tales reformas son indispensables para reglamentar y crear mecanismos de exigencia de derechos, en relación a la institucionalización de diversos mecanismos de democracia participativa como son los consejos, conferencias y presupuestos participativos y de democracia directa, como es el caso de los plebiscitos, referendos y proyectos de iniciativa popular. Se trata de avanzar en una nueva lógica de relación de la sociedad con el Estado, donde aquélla pueda ejercer un efectivo control social sobre el Estado. Desafortunadamente, el consenso sobre la amplitud de tales reformas y sus contenidos aún es muy pequeño. Más grave todavía: entre las fuerzas que componen el actual Congreso Nacional apenas hay voluntad política para realizar tales reformas.

En función de este cuadro, un conjunto de redes y organizaciones de la sociedad civil se está movilizandando desde 2005, en la construcción y el debate público de la *Plataforma de los Movimientos Sociales para reforma del Sistema Político*, compuesta por cinco ejes de discusión: fortalecimiento de la democracia directa; fortalecimiento de la democracia participativa; mejoramiento de la democracia representativa; sistema electoral y partidos políticos; democratización de la información y de la comunicación, y transparencia en el poder judicial. La amplitud de los ejes de tal plataforma y de las propuestas contenidas en cada uno de ellos, se propone expresar la comprensión de sus protagonistas de que es absolutamente necesario que las reformas políticas trasciendan el ámbito de los cambios en la legislación electoral y partidaria, para abarcar también las cuestiones relacionadas en el control social y democrático sobre el Estado.

En relación al objeto más inmediato de este texto, se destacan algunas de las propuestas de la referida plataforma, que se refieren a la temática de los consejos y su fortalecimiento, como espacios de democratización de las políticas y de control social sobre el Estado.

Un primer aspecto a ser considerado es que, aunque los consejos hayan ampliado bastante su articulación con las políticas públicas sectoriales, ellos no llegaron aún a establecer relación con las principales instancias y órganos responsables por las tomas de decisión de las políticas económicas y de desarrollo. Así, la plataforma se pronuncia respecto al tema:

Creación de mecanismos de participación, deliberación y control social de las políticas económicas y de desarrollo

No existen mecanismos de participación y control social en las políticas económicas. Defendemos la creación de esos mecanismos, considerando las diversas esferas de participación y la importancia de los debates en el ámbito local, donde las políticas son, de hecho, ejecutadas.

Proponemos que sea priorizada la creación de mecanismos de control social sobre el Banco Central, el CMN – Consejo Monetario Nacional y el COFIEX – Comisión de Financiamiento Externo, así como sobre aquellas instancias donde existe la definición y ejecución de recursos parafiscales, como el BNDES – Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste y Banco da Amazônia.

Otro aspecto central se refiere a la propuesta de creación de mecanismos de participación y control social del ciclo presupuestario en todas las esferas de gobierno. A pesar de su heterogeneidad y de alcances muy diferenciados, las prácticas de presupuestos participativos desarrolladas en diversos municipios han demostrado que es posible y deseable la participación social en el ciclo presupuestario. Al respecto, la plataforma se pronuncia así:

Creación de mecanismos de participación y control en el ciclo presupuestario

Defendemos la creación de mecanismos de participación y control en el ciclo presupuestario a partir, inclusive, de las estructuras ya existentes de participación (consejos, conferencias, plebiscitos, referendos, etc.). Eso exige la reglamentación de estas estructuras, estableciendo formas de articulación entre estas diversas estructuras e, igualmente, el poder deliberativo de las decisiones tomadas dentro de estas esferas de participación social, previéndose, inclusive, la obligatoriedad de que el Poder Ejecutivo respete, en la elaboración del presupuesto, las deliberaciones de los consejos y conferencias.

En relación a los consejos y conferencias, se propone perfeccionarlos con vistas a la construcción de sistemas descentralizados y participativos sobre las políticas públicas en todas las esferas de gobierno. Se destaca la necesidad de crear mecanismos de interlocución y articulación entre los mismos, en el sentido de superar la fragmentación de su

acción, y así contribuir a la integración de las políticas con las cuales dialogan. La plataforma se pronuncia así sobre esta cuestión:

Mecanismos de diálogo entre diferentes espacios de control social

En los últimos años, fueron creados diversos consejos en los tres niveles de gobierno y relacionados a diferentes áreas de las políticas públicas. Tales consejos, junto con las Conferencias Nacionales construidas de manera descentralizada a partir de sus versiones estatales y municipales, forman un sistema de control social descentralizado y participativo. Defendemos la necesidad de perfeccionar estos sistemas, especialmente con la creación de mecanismos de diálogo e interlocución entre esos diferentes espacios.

Finalmente, otro aspecto considerado de fundamental importancia son las inversiones en la transparencia de las informaciones públicas y en los programas de formación para la ciudadanía, que puedan crear la equidad necesaria entre los diversos representantes involucrados en las políticas, para un ejercicio efectivo de la participación y de la toma de decisión. La plataforma se pronuncia así sobre el tema:

Construcción de una política pública de educación para la ciudadanía

Considerando los enormes déficits de informaciones necesarias al ejercicio pleno de la participación, proponemos que los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) creen programas de formación y campañas educativas, con el objetivo de proporcionar a la población las informaciones e instrumentos necesarios al ejercicio de una participación más calificada en los diversos espacios participativos de incidencia sobre las políticas públicas. De la misma forma, la publicidad gubernamental debe asumir carácter eminentemente educativo.

Tales acciones no deben pretender sustituir el papel ya realizado en esta dirección por diversas organizaciones no gubernamentales, sino asumir la parcela de responsabilidad que cabe al Estado, de crear condiciones equitativas para que la sociedad civil pueda influir efectivamente sobre las políticas públicas.

CONSIDERACIONES FINALES

Al tener este año como el marco de los 20 años de promulgación de nuestra última Constitución, responsable por la consagración de la participación popular como derecho y por la previsión de diversos mecanismos para su ejercicio, es muy importante hacer un balance crítico sobre la práctica de los mismos en este período, para poder señalar alternativas a los diversos desafíos para la construcción de la democracia participativa hoy en Brasil. Como vimos, tales desafíos han sido planteados a todas las fuerzas sociales y políticas de la sociedad, incluyendo a aquellos sectores que lucharon por la conquista de los mismos.

También observamos que tales desafíos suponen una amplia reforma política que pueda perfeccionar los mecanismos de la democracia directa y participativa, así como introducir profundos cambios en el sistema político-partidario y electoral, capaces de remodelar el ejercicio de la democracia representativa hacia prácticas republicanas, volcadas a responder a los legítimos intereses de la sociedad, fundados en los principios de la equidad y justicia social, y profundizar en la construcción democrática. La democratización de la información y de los medios de comunicación es condición indispensable para avanzar en acciones de formación para la ciudadanía, que puedan ir incorporando contingentes cada vez mayores de personas en el ejercicio de una ciudadanía activa en relación a la cosa pública.

Por tanto, creemos importante pautar estas cuestiones en el debate público en la sociedad, y proponernos construir una agenda común de alternativas, que fortalezca y profundice en el proceso de construcción democrática en Brasil hoy. Esperamos que este documento contribuya en ese sentido, y suscite nuevas indagaciones y proposiciones en los sectores comprometidos con estas causas.

NOTAS

103. Pesquisador de Instituto Pólis y presidente de CEAAL.
104. El Observatorio de los Derechos del Ciudadano es un proyecto del Instituto Pólis cuyo objetivo es acompañar y analizar la evolución de las políticas públicas en la ciudad de São Paulo y tornar público el resultado de su trabajo. Este proyecto cuenta con el apoyo de la Fundación Ford. Es realizado en colaboración con el Instituto de Estudios Especiales de la PUC-SP, con la Central de Movimientos Populares (CMP), la Unión de los Movimientos de Vivienda (União dos Movimentos de Moradia – UMM) y el Forum Municipal de Asistencia Social (FMAS). Esas organizaciones, junto con el Pólis, componen el Colegiado de Gestión del Observatorio, instancia que tiene por objetivo articular el desarrollo del proyecto con las demandas de las luchas sociales, reflejándose en la pauta de las publicaciones.
105. Estas investigaciones fueron realizadas en el ámbito del Observatorio de los Derechos del Ciudadano. En esta publicación, optamos por traducir apenas el texto “El papel del Consejo Municipal de Vivienda en la política de vivienda en São Paulo”

BIBLIOGRAFIA

- BOHMAN, J; *Public Deliberation, Pluralism, Complexity and Democracy*. London: MIT Press, 1996.
- BAVA, Silvio Caccia. “Os Conselhos como instrumentos da sociedade”. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, nº 37, São Paulo, 2000.
- COELHO, Vera Schattan P. “Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?”, en: Coelho, Vera Schattan P. y Nobre, Marcos (orgs) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: CEBRAP, 2004.
- DANIEL, Celso. “Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão” en: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, nº 37, São Paulo, 2000.
- KRAUSE, Susana; Ribeiro, Natalina. “Participação e representação política nas comissões de trabalho, emprego e renda e a democracia participativa em construção”. UNITRABALHO, 2007, mimeo.
- LAVALLE, Adrián Gurza; Houtzager, Peter P.; Acharya, Arnab. “Lugares e Atores da demo-

cracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”, en: Coelho, Vera Schattan P. y Nobre, Marcos (orgs) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: CEBRAP, 2004. Luciana Tatagiba en Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas Públicas no Brasil en Evelina Dagnino (org) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* UNICAMP/Paz e Terra 2002.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel “Os Conselhos de gestão no contexto internacional” en: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, nº 37, São Paulo, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. “Conselhos de Políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?” En: Conselhos Gestores de Políticas Públicas *Revista Pólis*, nº 37, São Paulo, 2000.

TATAGIBA, Luciana y Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMDCA na Política de Criança e Adolescente em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007a. (Cadernos do Observatório, 28).

TATAGIBA, Luciana y Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007b. (Cadernos do Observatório, 29).

TATAGIBA, Luciana y Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007c. (Cadernos do Observatório, 30).

TATAGIBA, Luciana y Teixeira, Ana Claudia Chaves. *O papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2007d. (Cadernos do Observatório, 31).

INSTITUTO PÓLIS

COORDENAÇÃO EXECUTIVA: Anna Luiza Salles Souto, Elisabeth Grimberg, Silvio Caccia Bava (coordenador geral).

EQUIPE TÉCNICA: Adriano Borges, Agnaldo dos Santos, Altair Moreira, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Cecilia Bissoli, Christiane Costa, Cristiane Gomes, Daniela Greeb, Elisabeth Grimberg, Éllade Imparato, Florence Raes, Gerson Brandão, Hamilton Faria, Inácio da Silva, Isadora Tsukumo, Jane Casella, Jorge Kayano, José Augusto Ribeiro, Juliana Sicoli, Kazuo Nakano, Lizandra Serafim, Luís Eduardo Tavares, Máira Mano, Margareth Uemura, Maria do Carmo Albuquerque, Mariana Romão, Marilda Donatelli, Natasha Menegon, Nelson Saule, Nina Best, Osmar Leite, Othon Silveira, Paula Santoro, Paulo Romeiro, Patrícia Cobra, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Silvio Caccia Bava, Tania Masselli, Veridiana Negrini, Veronika Paulics, Vilma Barban, Viviane Nebó.

EQUIPE ADMINISTRATIVA: Benedita Aparecida de Oliveira, Cristina Rodrigues, Diego da Silva, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Lucas de Figueiredo, Messias Pinto, Rosângela Maria da Silva, Silvana Cupaiolo, Tânia Pessa, Tereza Heloína Teixeira.

ESTAGIÁRIOS: Carolina Caffé, Charles Roberto de Almeida, Cláudia Nogueira, Isabel Ginters, Kleber Oliveira, Natasha Zanardi, Pedro Nogueira, Stacy Torres.

COLABORADORES: Adriana Fernandes, Beatriz Vieira, Cláudio Lorenzetti, Daniel Kondo, Dinalva Roldan, Fernanda de Almeida, Gabriela Lotta, Hugo Bellini, José Carlos Vaz, Patrícia Gaturamo, Pedro Garcia.

Conselho Diretor e Fiscal

DIRETORA PRESIDENTE: Teresa Belda

DIRETORA VICE-PRESIDENTE: Marta Gil

CONSELHEIROS: Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Heloísa Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Elisabeth Grimberg, Teresa Belda, Marta Gil, Nelson Saule, Osmar Leite, Paulo Itacarambi, Peter Spink, Renata Villas-Boas, Silvio Caccia Bava, Vera Telles, Veronika Paulics.

Este livro foi composto nas fontes Dante
e The Sans e impresso em Setembro de 2008
pela gráfica Maxprint sobre papel Pólen 70g/m².