

# Las instituciones participativas en el Brasil democrático



Leonardo Avritzer

*Biblioteca*  
Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

*Biblioteca*

---

LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS  
EN EL BRASIL DEMOCRÁTICO

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

*Raúl Arias Lovillo*

Rector

*Porfirio Carrillo Castilla*

Secretario Académico

*Víctor Aguilar Pizarro*

Secretario de Administración y Finanzas

*Agustín del Moral Tejeda*

Director General Editorial

**Leonardo Avritzer**

**LAS INSTITUCIONES  
PARTICIPATIVAS EN EL BRASIL  
DEMOCRÁTICO**

Traducción

Marco Negrete Jiménez

Diana Luz Sánchez Fuentes



Universidad Veracruzana

Dirección General Editorial

*Biblioteca*

Xalapa, Ver., México

2010

Diseño de portada: Queta

Clasificación LC:	JL2481 A87 2010
Clasif. Dewey:	323.0420981
Autor personal:	Avritzer, Leonardo.
Título:	Las instituciones participativas en el Brasil democrático / Leonardo Avritzer ; traducción, Marco Negrete Jiménez, Diana Luz Sánchez Fuentes.
Edición:	1a ed.
Pie de imprenta:	Xalapa, Ver., México : Universidad Veracruzana, 2010.
Descripción física:	286 p. ; 21 cm.
Serie:	(Biblioteca)
Nota:	Bibliografía: p. 257-286.
ISBN:	9786075020457
Materias:	Democratización--Brasil. Gobierno local--Brasil. Cultura política--Brasil. Participación política--Brasil. Brasil--Política y gobierno--1985-2002. Brasil--Política y gobierno--2003-
Autores secundarios:	Negrete Jiménez, Marco, tr. Sánchez Fuentes, Diana Luz, tr.

DGBUV 2010/47

Primera edición: Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2009

Primera edición, UV, Xalapa, 27 de octubre de 2010

© Universidad Veracruzana

Dirección General Editorial

Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz

Apartado postal 97, CP. 91000

diredit@uv.mx

Tel/fax (228) 818 59 80, 818 13 88

ISBN: 978-607-502-045-7

Impreso en México

Printed in Mexico

# PRIMERA PARTE



## I. LA TEORÍA DEMOCRÁTICA Y EL SURGIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN BRASIL

En marzo de 2005 se cumplieron veinte años del retiro de los actores autoritarios de la política en Brasil. A lo largo de estas dos décadas, el país ha transitado de ser uno con bajos niveles de participación y movilización, a otro conocido por sus instituciones participativas (Santos, 1998; 2002; Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005; Avritzer y Navarro, 2003; Tandler, 1997; Dagnino, 2002; Fung y Wright, 2003; Wampler y Avritzer, 2004; Cornwall y Coelho, 2007). La Asamblea Constituyente fue el punto de partida para la construcción de una infraestructura extraordinaria para la democracia participativa. La Constitución de 1988 se consideró conservadora al momento de ser ratificada debido a las derrotas temporales de algunos actores de la sociedad civil y de la sociedad política progresista en temas como la duración del mandato del presidente Sarney y la organización del sistema político (Zaverucha, 1998; Whitaker, 1989). Sin embargo, una perspectiva más histórica brinda una imagen radicalmente diferente. La Constitución abrió paso a importantes cambios en Brasil en lo referente al acceso a los servicios sociales y la creación de instituciones participativas. La Constitución de 1988 cuenta con catorce instrumentos que permiten la participación, empezando con su artículo sobre la soberanía, el cual permite una combinación de representación y participación (Vitale, 2004). Los artículos constitucionales clave relacionados con la participación

abarcaban la salud, la asistencia social, el medio ambiente y la organización urbana (Avritzer y Pereira, 2005). Estos artículos fueron el punto de partida para el surgimiento de una amplia infraestructura participativa en el Brasil contemporáneo que actualmente incluye a 170 experiencias de presupuestos participativos y varios miles de consejos de salud. El Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001, seguramente será una contribución más a las instituciones participativas ya existentes.

La expansión de la participación en Brasil se convirtió en un punto de referencia para la defensa de las políticas participativas en el resto de América Latina (Romero, 2006; Peruzzotti, 2007), al igual que en Europa y en partes del Sureste asiático (Heller e Isaac, 2006). La expansión de la participación se vio impulsada por varios actores políticos de naturaleza diferente en el mundo: en América Latina, actores de izquierda, políticos locales que favorecían la participación y agencias internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial estuvieron detrás de la reciente expansión de la participación (Cornwall, 2006). Para los actores de izquierda, la participación es parte de la reconstrucción de un concepto más amplio de la democracia (Gret y Sintomer, 2002). Para las agencias internacionales, la participación de los ciudadanos y las comunidades es una nueva forma de promover la rendición de cuentas (Banco Mundial, 2005). Así, pues, actualmente varios actores impulsan la participación con propósitos distintos: para algunos de ellos la participación significa el empoderamiento de actores sociales; para otros significa compartir el control de los procesos de toma de decisiones; para otro grupo implica la puesta en práctica de una nueva noción de la democracia. Sin embargo, una característica que comparten todas estas visiones es que ninguno de los actores ha desarrollado hasta ahora una forma de evaluar si la participación conduce a los resultados previstos.

La tesis que plantea este libro es que la expansión de las instituciones participativas puede producir resultados distintos dependiendo del contexto. Existen casos en Brasil, al igual que en el resto de América Latina y Europa, en los que la participación ha estado vinculada a la cooptación política (Silva, 2003; Wampler, 2007; Goldfrank, 2007), y otros en los que la participación se ha tornado completamente ineficaz debido a las condiciones políticas ligadas a su implementación (Silva, 2003). A pesar de que varios libros recientes abordan la participación en Brasil (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005; Nylen, 2003; Santos, 2006) y todos tratan la experiencia de los presupuestos participativos en Porto Alegre,<sup>1</sup> muy pocos tienen en cuenta el tema de las características específicas de la sociedad civil y la política de ahí mismo (Avritzer, 2006) y todavía son menos los que contemplan las dificultades de reproducir estas características en otros contextos (Wampler; Goldfrank, 2007). El objetivo de este libro es ampliar el espectro de análisis para incluir a las principales formas de participación en Brasil –presupuestos participativos, consejos de salud y planes generales de ciudad– así como analizarlas en contextos diferentes. Comparo la experiencia de Porto Alegre con otros casos en áreas distintas para responder a tres interrogantes. Primero, ¿es posible repetir las condiciones presentes en Porto Alegre en otros casos?, y, si no es así, ¿cómo es que difieren los resultados? Segundo, ¿deberían replicarse las experiencias exitosas en entornos en los que no están presentes las condiciones propicias? Y tercero, ¿bajo qué condiciones pueden tener éxito las instituciones

---

<sup>1</sup> Igualmente, se está produciendo bibliografía que aborda la participación desde una perspectiva comparada. Goldfrank ha estudiado las formas de participación en tres ciudades latinoamericanas: Porto Alegre, Caracas y Montevideo. Wampler ha analizado ocho casos de presupuestos participativos en Brasil. Ambos están por ser publicados.

participativas? Demostraré que para responder esta pregunta es preciso contar con una teoría sobre la relación entre la sociedad civil, la sociedad política y el diseño institucional.

Desde el punto de vista teórico, la reciente expansión de las instituciones participativas en Brasil se ha concebido en función de las ventajas que éstas ofrecen. No obstante, las obras más importantes sobre participación ni siquiera coinciden en la definición del concepto. Rebecca Abers se refiere a la participación como “el incremento del control de los ciudadanos sobre el Estado y la ampliación de la capacidad de la gente común para comprender y decidir sobre los asuntos que afectan su vida...” (Abers, 2000: 5). Nylen se refiere a la participación democrática como “ejercer un poder real sobre las decisiones...” (Nylen, 2003: 28). Baiocchi vincula los orígenes de la participación en Brasil a los movimientos sociales que desafían “la democracia representativa haciendo un llamado a reformas participativas...” (Baiocchi, 2005: 11). Para Fung y Wright, la participación se refiere a “los compromisos y las capacidades de la gente común para tomar decisiones sensatas” (Fung y Wright, 2003: 5). Esta pequeña muestra de observaciones analíticas ilustra un punto que sigue siendo problemático en la bibliografía: ninguno de los autores ofrece una teoría integral de la participación o propone una teoría sobre las instituciones participativas. Asimismo, la mayoría de estos autores no diferencia entre la participación y las instituciones participativas. Desde mi perspectiva, es necesario dar este paso puesto que la participación puede ser vista como un concepto sociológico relacionado con la intención del sujeto de participar (Melucci, 1996). Para que la participación se convierta en una categoría política, debe involucrar a la organización de lo político alrededor de un principio puramente participativo (Bachrach, 1962; 1975; Pateman, 1972). Ni los presupuestos participativos ni las demás instituciones participativas estudiadas en este

documento cuentan con esta característica. En la mayoría de los casos, la participación se da dentro de una institución diseñada para este propósito. Así, pues, no estamos hablando de la participación en contraposición a la representación o de la participación como una actividad de los actores sociales, sino más bien de instituciones diseñadas para promover la participación. En este sentido, se está poniendo en práctica una nueva forma de hacer política que todavía no ha sido estudiada en términos teóricos. El primer capítulo de este libro tiene dos propósitos: en primer lugar, recuperar y sistematizar los debates sobre la teoría de la democracia y la participación, demostrando cómo han dejado de lado la dimensión institucional de la participación, y en segundo lugar, proponer una teoría sobre las instituciones participativas. Al final de este capítulo presento un resumen de la tesis del libro.

### **Teoría democrática y participación**

El surgimiento reciente de las instituciones participativas tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado (Santos, 2006; Avritzer, 2002; Heller e Isaac, 2006; Baiocchi, 2005; Abers, 2000) representa un rompimiento con buena parte de la teoría democrática del siglo XX, en cuya primera mitad, ésta rechazaba casi todos los elementos de la teoría de la participación que estaba en sus orígenes (Rousseau, 1997). La causa de esta ruptura fue que la identificación entre participación y racionalidad era demasiado débil. Tanto Max Weber como Carl Schmitt señalaron en las primeras décadas de ese siglo que la participación no necesariamente llevaría a resultados racionales. Para Weber, el autor clásico en la materia, esto se debía al carácter inconmensurable de los valores en la política (Weber, 1951; Habermas, 1984). Para él, había un choque de valores en la sociedad política moderna que no podía resolverse mediante

la participación. Varios teóricos le dieron seguimiento a la idea de Weber, entre los cuales destaca Joseph Schumpeter, economista y científico político estadounidense de origen austriaco. Schumpeter llevó el cuestionamiento a la participación un paso más lejos, rebatiendo el concepto de soberanía. Para él, lo que resultaba irracional no era la participación en sí, sino la idea de que la soberanía popular podía llevar a resultados racionales. Al igual que Weber, Schumpeter cuestiona los pilares de la soberanía popular con base en los mismos temas contemplados por la teoría de la sociedad de masas, la cual sostiene que las opiniones de la mayoría no son necesariamente democráticas. Citando ejemplos como las cacerías de brujas del siglo XVI y la persecución de los judíos en el siglo XX, Schumpeter demostró que la preferencia de las mayorías, inherente al concepto de la soberanía popular, puede legitimar actitudes antidemocráticas sancionadas no por actores políticos racionales, sino por las masas irracionales (Schumpeter, 1942: 242). De esta manera, para sostener el concepto de la soberanía popular es necesario indicar claramente el “cómo” y el “por quién” serán tomadas las decisiones. La solución al problema que ofrece Schumpeter consiste en reducir el espectro y el significado del concepto de soberanía, transformándolo de un proceso de formación de la voluntad general en un proceso para autorizar el ejercicio del poder por parte de los miembros de cuerpos políticos representativos (Avritzer, 2002: 17-19).

La teoría de Schumpeter fue la visión clásica que adoptó la teoría democrática de la posguerra acerca de la participación. Su propuesta para la organización democrática fue ampliamente aceptada en ese periodo, incluso en Europa. El filósofo italiano Norberto Bobbio vinculó nuevamente la tradición de la democracia elitista a los debates dentro de los sectores europeos liberales y de izquierda sobre el significado de la soberanía y las formas de administración económica. Abordó

la brecha entre la democracia como soberanía popular y la democracia como norma para la elección de gobiernos, a través de la noción de “promesas incumplidas”, como ideas propias de la tradición democrática que son imposibles de satisfacer en sociedades complejas. Al igual que Schumpeter y Weber, arguyó que “el proyecto de la democracia política fue concebido para una sociedad mucho menos compleja que la que existe hoy día”, resaltando la complejidad cada vez mayor tanto de la economía como del Estado administrativo (Bobbio, 1984: 37). El enfoque de Bobbio sobre las promesas incumplidas está por lo tanto ligado al problema de la complejidad. Para él, el crecimiento de la complejidad administrativa y de la educación técnica contradice la búsqueda de la democracia participativa. Estos procesos expanden el dominio de los tecnócratas a costa de la autonomía del ciudadano común: “La tecnocracia y la democracia son antitéticas: si el experto desempeña un papel rector en la sociedad industrial, no puede ser considerado como cualquier ciudadano. La hipótesis implícita en la democracia es que todos se encuentran en la posición de tomar decisiones sobre todo” (Bobbio, 1984: 37). Por lo tanto, Bobbio, al igual que Schumpeter, propone reducir el espectro de la toma de decisiones para hacer que la democracia sea compatible con una complejidad cada vez mayor. Ambos autores reconocen que la transición a una sociedad moderna y altamente diferenciada trae consigo muchas ventajas, pero también implica una fuerte pérdida política que se refleja en la necesidad inevitable de reducir el espectro de la participación política. Esta tendencia, iniciada por Schumpeter en Estados Unidos y por Bobbio en Europa, estableció un punto de referencia para la teoría democrática actual. Autores contemporáneos tales como Sartori o Dahl se mueven dentro de este marco, ya sea al concebir la democracia como el gobierno de las “minorías activas” (Sartori, 1987: I: 147) o al dar por sentado que la incorporación

política sólo puede producirse si se incluye a nuevos grupos dentro del sistema representativo (Dahl, 1990).

Esta reducción de la participación democrática ha sido cuestionada continuamente desde los años setenta, tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado, desde dos frentes: el primero fue el surgimiento de lo que se conoció como los nuevos movimientos sociales en Europa y en Estados Unidos (Melucci, 1980; 1996; Cohen, 1985; 1992; Tilly, 1985; 2006). Los movimientos sociales como el ambientalista (Kaasse, 1995) y el de los derechos humanos (Jelin, 1996) son formas de acción colectiva caracterizadas por la construcción de solidaridad entre actores sociales diferentes, la expresión pública de un conflicto existente a través de manifestaciones y otras formas de acción directa, y la transgresión de los límites del sistema representativo. Cada una de estas características implica una nueva forma de responder al pluralismo cultural. Empero, los movimientos sociales europeos y norteamericanos no generaron una nueva forma de participación institucional. Al contrario, obedecieron a la lógica cíclica de la movilización y la desmovilización propia de la acción colectiva. En este sentido, resulta muy difícil construir una teoría de las instituciones participativas a partir de la teoría de los movimientos sociales, a pesar de que existen algunos temas que se traslapan, tales como la justificación de la racionalidad de los actores sociales (Melucci, 1996; Cohen, 1992; Tilly, 2006; Avritzer, 2002).

El segundo rompimiento con la tradición antiparticipativa del elitismo democrático se produjo con el surgimiento de movimientos de la sociedad civil durante la democratización de Europa del Este y América Latina (Arato, 1981; Cohen y Arato, 1992; Kaldor, 1995; Stepan, 1989; Alvarez y Escobar, 1992; Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998; Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). La sociedad civil es un concepto que tiende puentes entre varias tradiciones teóricas y que puede

concebirse de forma participativa (Cohen y Arato, 1992; Habermas, 1995; OXHORN, 1992; Dagnino, 2002) y no participativa (Shils, 1990; Roeniger, 1994). En su versión participativa, la sociedad civil puede entenderse “como movimientos democratizadores autorrestringidos que buscan expandir y proteger espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva, y al mismo tiempo recrear formas igualitarias de solidaridad...” (Cohen y Arato, 1992: 17). En América Latina, y en Brasil en particular, la sociedad civil estuvo vinculada a la reconstitución de lazos sociales entre los pobres (OXHORN, 1995, Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998; Avritzer, 1999) y los sectores de clase media (Weffort, 1989; Stepan, 1988; Aguayo, 1996; Olvera, 1997; Peruzzotti, 2002) durante el régimen autoritario de los años setenta. La sociedad civil fue utilizada para marcar la diferencia entre las acciones de un régimen autoritario y su oposición política (Weffort, 1989). En esta segunda dimensión, la sociedad civil se entiende como un concepto que distingue a los nuevos actores sociales y políticos frente al mercado, entendiendo a este último como los intereses económicos privados que están asociados al régimen autoritario, por un lado, y al Estado autoritario, por el otro. Sin embargo, una vez que se produjo la democratización en América Latina y los actores de la sociedad civil comenzaron a incorporarse a las instituciones participativas, surgieron dos restricciones de peso a la teoría de la sociedad civil. En primer lugar, la distinción entre ésta y el Estado no podía explicar la incorporación de sus actores a las configuraciones políticas (Dagnino, 2002). La sociedad civil y el Estado comenzaron a traslaparse y a actuar conjuntamente, lo que requería de una nueva teoría de los encuentros entre ambos. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Avritzer, 2003; 2004; Santos y Avritzer, 2002). En segundo lugar, los partidos políticos o la sociedad política, que han sido poco teorizados en la mayor parte de la bibliografía sobre la participación debido a su naturaleza

elitista o a las nociones antisistémicas de la teoría de los movimientos sociales (Alvarez, Dagnino y Escobar, 1998), volvieron a surgir como una dimensión relevante de la participación. En Brasil en particular, donde el Partido de los Trabajadores (PT) ha sido el precursor en la adopción de configuraciones participativas, el vínculo entre los partidos políticos y la sociedad civil se ha convertido en una variable clave en la implementación de formas de participación.

Por consiguiente, se puede concluir que la vanguardia en la teoría democrática apunta en dos direcciones: en primer lugar, hacia una crisis de la teoría elitista de la democracia, que supone que la representación es suficiente para cubrir todos los aspectos de la participación política y que la acción colectiva es irracional. Esta teoría, que cobró relevancia en el periodo de la posguerra, no puede explicar la más reciente proliferación de formatos participativos tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado. Esto se debe a que, según ella, la participación política amplia carece de racionalidad, y también a su fijación con la irracionalidad de la movilización de masas (Avritzer, 2002). En segundo lugar, las teorías disponibles sobre participación, sustentadas en la teoría de los movimientos sociales (Melucci, 1996; Touraine, 1988; 1992; Tilly, 2002) son incapaces de explicar los elementos institucionales de las formas de participación conjunta a largo plazo entre los movimientos sociales y el Estado. Lo mismo es válido para las teorías de la participación que tienen sus orígenes en la teoría de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1992; Oxhorn, 1992; Habermas, 1995). Éstas no pueden explicar la reducida autonomía de los actores de la sociedad civil en las configuraciones participativas o las nuevas formas de relación entre la sociedad civil y la sociedad política. En consecuencia, se requiere de una nueva teoría de las formas emergentes de participación. Yo la denomino teoría de las instituciones participativas. En

el siguiente apartado de este capítulo expondré las principales características de esta teoría.

### **Teoría democrática e instituciones participativas**

Durante casi todo el siglo xx, la participación y la institucionalización se mantuvieron como los cimientos de diversas tradiciones teóricas. Sólo a principios de los noventa, con la democratización en Europa del Este y América Latina, comenzaron a traslaparse. Los actores de la sociedad civil tanto en Brasil como en muchos otros países latinoamericanos promovieron la participación en las instituciones públicas (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Whitaker, 2003; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Al mismo tiempo, durante la democratización en América Latina las instituciones se adaptaron a la participación.<sup>2</sup> En lugar de preservar las formas monopólicas de expresar la soberanía, las instituciones se abrieron a la participación de los actores de la sociedad civil en los campos de la salud, la política urbana, la asistencia social y el medio ambiente. En este proceso surgieron varias instituciones nuevas. Aquí se les denominará instituciones participativas, cuyas cuatro características principales se detallan a continuación.

En primer lugar, son híbridos entre la participación y la representación, así como entre los actores de la sociedad civil y los del Estado. Las instituciones participativas en Brasil actúan simultáneamente con base en los principios de representación y de participación. Su característica principal es

---

<sup>2</sup> Además de los ejemplos brasileños que se abordan en este libro, hay varios otros de instituciones que se han adaptado a la participación de los actores sociales. En México, el ejemplo clásico es el del Instituto Federal Electoral (Olvera, 2003; Avritzer, 2002). En Argentina y Uruguay también hay formas de participación institucional en el contexto local. Véase Montero, 2006; Peruzzotti, 2006.

que si bien los actores del Estado mantienen la soberanía formal sobre los procesos de toma de decisiones en los ámbitos de la salud y de la planeación urbana, transfieren esta soberanía a una instancia más amplia. Los actores de la sociedad civil no se incorporan a estas instituciones con el fin de establecer algún tipo de poder dual en su interior. Al contrario, toman en serio las acciones de los actores del Estado cuando intentan interactuar con ellos. Así, estamos frente a una nueva forma de institución constituida por dos principios que han permanecido separados demasiado tiempo en la modernidad política: el de representación y el de participación. Las instituciones participativas, pues, constituyen un híbrido de estos dos principios.

La segunda característica de las instituciones participativas es que dentro de ellas la sociedad civil transforma las prácticas anteriores de organización social en una forma permanente de organización política (Avritzer, 2002b). La sociedad civil organiza su participación dentro de las instituciones de acuerdo con diferentes principios. En el caso de los presupuestos participativos existe un principio de libre acceso según el cual todo ciudadano puede participar en una asamblea regional (Abers, 2002; Baiocchi, 2005). Los consejos de salud se basan en una representación preseleccionada de actores de la sociedad civil con mandatos bienales (Coelho, 2004; Tatagiba, 2002). En algunos casos, se da una interacción entre un grupo amplio y el Estado; en otros, entre un grupo selecto de actores de la sociedad civil y el Estado. En ambos casos, las prácticas de la sociedad civil se han institucionalizado como formas de acción e interacción con el Estado. En consecuencia, distintos principios de la organización de la sociedad civil interactúan con el principio de la organización estatal, perdiendo de esta manera su autonomía en relación

con el Estado.<sup>3</sup> Los actores de la sociedad civil son sólo unos de los varios actores que intervienen en las instituciones participativas. Cumplen el papel de llevar las demandas de un entorno más amplio a un contexto institucional selectivo.

La tercera característica de estas instituciones es el nuevo papel de la sociedad política. Los partidos políticos y los actores del Estado desempeñan papeles clave dentro de las instituciones participativas. No obstante, la forma en que interactúan con estas instituciones también es muy específica y trasciende lo que la mayor parte de la bibliografía supone que es el papel de la sociedad política, a saber: agregar las opiniones y las preferencias políticas de los ciudadanos (Przworski, 1991) y competir en elecciones (Linz y Stepan, 1996; Mainwaring y Scully, 1995). La sociedad política dentro de las instituciones participativas tiene el papel de vincular las ideas de participación de las bases con los actores de la sociedad civil. En este sentido, la sociedad política refuerza las ideas generales de participación que están en la base de la formación de los partidos políticos de masas de izquierda (Offe, 1974; Keck, 1992). Éstos transforman las demandas difusas de participación al nivel de la sociedad civil en un concepto organizado de participación a nivel estatal. El PT de Brasil desempeñó precisamente este papel al vincular las

---

<sup>3</sup> Una discusión sistemática sobre la autonomía de la sociedad civil escapa a los fines del presente trabajo. En la bibliografía, esta preocupación proviene de dos fuentes distintas. Desde una perspectiva teórica, los teóricos críticos defendían la autonomía de la sociedad civil con base en la visión de un nuevo principio organizativo más allá del mercado y el Estado (Cohen y Arato, 1992). Desde una perspectiva práctica, la noción de la autonomía surgió en América Latina y Europa del Este a partir de la idea de una demarcación entre el Estado y la sociedad civil (Arato, 1981; Weffort, 1989; Dagnino, 1994). Actualmente, las múltiples formas de interacción entre el Estado y la sociedad civil sugieren que hay razones para reducir el espectro de lo que se conoce como la autonomía de la sociedad civil. Para los fines de este trabajo, la autonomía significa la no intervención del Estado en las características organizacionales de las asociaciones de la sociedad civil.

ideas de participación presentes entre sus bases a las demandas de participación por parte de la sociedad civil. En la mayoría de los casos de participación analizados en este libro, la iniciativa provino de actores de la sociedad política.

La cuarta característica de las instituciones participativas se refiere a la importancia del diseño institucional. Hasta ahora, los estudios sobre participación han tendido a apuntar hacia la reproducción de los elementos exitosos de las principales instituciones participativas, a saber, los presupuestos participativos (Fung y Wright, 2003; Bacque *et al.*, 2004). En este libro se entiende el diseño en un sentido participativo, es decir, como los elementos institucionales que detonan la innovación y las relaciones políticas horizontales. El diseño no es neutral. Al contrario, los distintos diseños tienen consecuencias diferentes en la organización de las instituciones políticas (Ostrom, 2003). Sin embargo, cuando se trata de instituciones participativas, este punto es aun más relevante debido a que implica el fortalecimiento de potencialidades horizontales ya presentes en el nivel de la sociedad civil o la obstrucción de elementos jerárquicos ya presentes en el sistema de gobierno. Es indispensable afinar los diseños participativos para permitir que estas instituciones exploten plenamente su potencial, y una consideración clave es la variación en el diseño. El presente libro defiende esta postura al comparar diferentes tipos de diseños participativos en Brasil y al evaluar su éxito de acuerdo con el contexto.

Las instituciones participativas son un elemento central en el funcionamiento de la participación. Modifican el debate sobre la participación de tres maneras. 1) Insertan a la sociedad civil en el sistema de gobierno. En los inicios de la democratización, la sociedad civil se consideraba a sí misma como una institución autónoma y antiestatal. En contraste, la sociedad civil al interior de las instituciones participativas desem-

peña el papel de vínculo entre las acciones de las bases y los actores políticos. 2) Ayudan a recuperar la dimensión de las bases en la sociedad política. Los partidos de izquierda exitosos tienden a verse completamente absorbidos en la lógica competitiva de la política electoral. Las instituciones participativas restablecen la capacidad de los partidos de vincularse con los actores de base que exigen participar. 3) Finalmente, las instituciones participativas transforman el debate sobre el diseño institucional, de uno que se centra en las reglas para la competencia política en otro que destaca el vínculo entre el Estado y la sociedad. En este libro se analiza el funcionamiento de las instituciones participativas en Brasil, el país que más ha implementado estas instituciones y que muy probablemente también cuenta con la variedad más amplia de ellas.

### **Estructura del libro**

Este es un libro sobre el desarrollo de las instituciones participativas en Brasil a partir de la democratización en 1985. La obra consta de dos partes. En la primera se analiza cómo surgieron las instituciones participativas en el Brasil democrático utilizando las tres variables que se analizaron previamente: las organizaciones de la sociedad civil, los partidos democráticos de masas y el diseño institucional. En la segunda parte se examinan las tres instituciones participativas más relevantes que surgieron en el Brasil democrático: los presupuestos participativos, los consejos de salud y los planes maestros de desarrollo de la ciudad. Lo que une a ambas partes es la idea de que una combinación apropiada de interacciones entre las sociedades civil y política explica el surgimiento y el éxito de las instituciones participativas. En la primera parte del libro utilicé este concepto para explicar cómo surgieron las instituciones participativas en Brasil. En la segunda lo uso para

demostrar en qué medida las instituciones participativas dependen del contexto y del diseño para tener éxito.

En la primera parte del libro describo el asombroso cambio que tuvo lugar en la organización de la sociedad civil brasileña. Hasta finales de los años setenta, Brasil tenía una tasa muy baja de asociación civil (Coniff, 1975). Existían muy pocas asociaciones activas en el país y la mayoría de los ciudadanos no participaban en asociaciones voluntarias. En una encuesta de 1973, Kowarick encontró que 93% de los brasileños pobres no se involucraban en ningún tipo de participación civil o política (1980: 21). En su obra clásica sobre la participación en São Paulo, Singer y Brandt señalaron que las asociaciones voluntarias en la ciudad durante el periodo de 1946 a 1964 tenían una naturaleza predominantemente recreativa (Singer y Brandt, 1980: 87). Esta situación cambió rápidamente cuando un gran número de brasileños pobres se afiliaron a instituciones participativas a principios de los años ochenta (Santos, 1993: 84-85; Avritzer, 2000, 2004: 25; Gohn, 1992; Scherer-Warren, 2000). Yo demostraré que este cambio en los patrones de asociación fue uno de los elementos clave para las nuevas exigencias de derechos y servicios urbanos. Así, pues, mi primer argumento es que los cambios en los patrones de asociación en Brasil dieron paso a nuevas exigencias y permitieron que el Estado se integrara en configuraciones participativas, una modalidad de acción social que yo he designado como “públicos participativos” en obras anteriores (Avritzer, 2002a). Este argumento representa un avance en la bibliografía existente sobre las asociaciones por dos motivos relevantes. Primero, trasciende el argumento de la densidad de influencia de Robert Putnam, al demostrar que no es sólo el número de asociaciones lo que genera el cambio político, sino también el tipo de asociaciones y de actores sociales que éstas introducen en la política. En segundo lugar, y de manera más importante, se aparta de la

mayor parte de la bibliografía sobre políticas públicas según la cual los pobres no se benefician con las configuraciones participativas (Verba, 1973; Barnes, 1999). Yo demuestro, en cambio, que los actores sociales pobres participan cuando las instituciones se han diseñado tomando en cuenta sus necesidades.

El segundo aspecto del asombroso crecimiento de la participación política en Brasil fue el surgimiento de un partido popular de masas al margen del sistema político: el PT. Antes de la reforma de partidos de 1980, Brasil contaba con uno de los sistemas políticos menos institucionalizados de América Latina (Mainwaring, 1999: 354), situación que cambió en ese año con la creación del Partido de los Trabajadores, un partido de masas con un amplio apoyo de las bases (Keck, 1992; Hunter, 2004). Al tener sus orígenes fuera del sistema político, el PT era un clásico partido de masas ( Duverger, 1951; Mene-gello, 1988: 32-33; Avritzer, 2005) que desafió las centenarias prácticas políticas de clientelismo y política vertical.<sup>4</sup> Las demandas de inclusión por parte de los movimientos sociales estuvieron en el origen del surgimiento de la política participativa en Brasil. Sin embargo, el PT tuvo un papel decisivo para hacer que las nuevas prácticas se integraran de la periferia al centro del sistema político. El PT fue un actor clave a

---

<sup>4</sup> Resulta imposible ignorar que al momento de escribir este libro, el gobierno de Lula, la primera administración nacional del PT, se encontraba involucrada en un serio caso de corrupción conocido como *mensalão* (*mensualazo*, aludiendo a los pagos mensuales que numerosos diputados de oposición recibían de agentes del gobierno para que aprobaran las iniciativas del presidente Lula [Nota del traductor]). Sobre el *mensalão* véase Flynn, 2005. De igual manera, los primeros años de la administración de Lula fueron poco orientados al fomento de la participación. Sin embargo, en los ocho años de gobierno del presidente Lula ha habido experiencias participativas parecidas a las de las administraciones locales del PT. Por ejemplo, en este periodo se han realizado 71 importantes conferencias nacionales con la participación de numerosos actores de la sociedad civil. Sobre la participación en el gobierno de Lula, ver Avritzer, 2010.

finales de los ochenta en los debates sobre la participación en el sistema de salud, por ejemplo. También fue fundamental en el proceso que llevó a aprobar la idea de participación en la elaboración de los planes maestros de desarrollo de la ciudad. En Porto Alegre, el PT introdujo los presupuestos participativos durante su primer periodo de gobierno en la ciudad. Estas acciones han representado una contribución significativa hacia la institucionalización de la participación política en Brasil. Yo intentaré demostrar de qué forma el PT modificó los patrones políticos preestablecidos en Brasil, y tuvo un fuerte impacto en el surgimiento de las instituciones participativas, sobre todo en ciudades como Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo. La introducción de una variable política en el análisis del surgimiento y la consolidación de las instituciones participativas se aparta de la bibliografía establecida sobre partidos políticos, la cual se concentra predominantemente en los temas electorales y en los aspectos organizativos de la política de partidos (Diamond y Gunter, 2002; Gunter, Montero y Linz, 2002). En este libro expondré que sigue siendo vigente la distinción entre partidos de masas y partidos electorales. Asimismo, postulo que el aspecto de la identidad en la formación de los partidos aún es relevante en el debate sobre los partidos políticos de masas (Offe, 1982). Demostraré que un partido de masas con vínculos externos con el sistema político es el medio ideal para llevar las demandas de participación hasta el Estado.

El tercer elemento que se discute en esta obra es el diseño participativo. Los actores de la sociedad civil y los partidos políticos en Brasil requirieron la participación de la base en las deliberaciones sobre políticas públicas que se dieron en varios ámbitos. Las nuevas formas de participación le concedieron una plena capacidad deliberativa a los actores sociales o a las organizaciones de la sociedad civil (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiochi, 2005). Yo sostengo que la forma en que surgieron los diseños

participativos y el papel activo que tuvieron las bases fueron decisivos para el éxito de instituciones como los presupuestos participativos y los consejos de salud. El tercer argumento del libro es que el éxito de las nuevas instituciones participativas fue posible gracias al deseo de la sociedad civil y de los actores políticos de radicalizar los diseños participativos privilegiando el papel activo de las bases en la toma de decisiones. Por lo tanto, en contra de las teorías preestablecidas que reducen el éxito de la participación del diseño (Fung y Wright, 2003), yo postulo que este éxito se explica por la forma en que interactúan la sociedad civil y la sociedad política para hacer que en los diseños las decisiones se den desde las bases o en forma horizontal.

En la segunda parte del libro analizo tres tipos de instituciones participativas que surgieron de este nuevo marco: los *presupuestos participativos*, los *consejos de salud* y el *estatuto de la ciudad*. Mi principal postulado es que las tres instituciones amplían significativamente la participación, tanto en términos del número de personas involucradas, como en el reparto de poder entre los actores del Estado y de la sociedad civil. Los presupuestos participativos llevaron a una nueva distribución del poder en la asignación de los recursos públicos; los consejos de salud implicaron el reparto del poder en la deliberación sobre las prioridades de salud; y el estatuto de la ciudad exigió que se incorporaran los actores sociales para determinar el plan maestro de desarrollo de una ciudad. En todos estos casos se pueden observar dos resultados. Primero, hubo un incremento drástico en el número de los actores sociales involucrados en la formulación de políticas públicas. En 2004, más de 300 000 personas participaron en los presupuestos participativos en Brasil. Actualmente existen más de 10 000 consejos de salud y asistencia social, en los que participan más de 400 000 personas (IBGE, 2004). El segundo resultado importante es la democratización del acceso a los

bienes públicos. Brasil posee una larga tradición de ampliación en las leyes del acceso a los servicios sociales, sin que se implemente administrativamente (Santos, 1979; Holston, 1993; Mendez, O'Donnell y Pinheiro, 1999). Las instituciones participativas originaron nuevas formas de lograr el cumplimiento de las políticas sociales, y de esta manera, dieron paso a una mayor democracia y más acceso a los bienes públicos en el nivel local. Empero, no se puede dar por sentado el éxito de las instituciones participativas en ambas dimensiones.

Una de las tesis centrales de este libro es que el contexto tiene un papel decisivo en el caso de las instituciones participativas. Para efectos metodológicos recurriré, pues, a un método comparativo subnacional, preferible a los métodos cuantitativos cuando el número de casos en cuestión es reducido, ya que permite al investigador “construir comparaciones controladas...” (Snyder, 2001: 94). En esta obra utilizaré este tipo de comparaciones para exponer las variaciones en el surgimiento, consolidación y expansión de estas instituciones al analizar su implementación en cuatro ciudades diferentes: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador. Postularé que en cada caso la calidad de la vida cívica y la configuración específica de la sociedad política llevaron a diseños diferentes y, por lo tanto, a distintos grados de eficacia deliberativa y distributiva.

En conjunto, este libro presenta tres tesis principales: una relativa a las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política, otra sobre el diseño institucional, y una tercera acerca del éxito de las instituciones participativas en el suministro de bienes públicos. En el ámbito de las relaciones entre las sociedades civil y política, mi postulado principal es que los patrones de asociación o la voluntad política no pueden por sí solos producir instituciones participativas exitosas. Antes bien, éstas deben ser el resultado de una interacción particular entre la voluntad política para iniciar un proceso participativo y los actores de la

sociedad civil que puedan integrarse a estas instituciones. Estas dos condiciones sólo están presentes en contados casos.

La segunda tesis tiene que ver con el diseño institucional. Yo diferenciaré entre los diseños más participativos, a los que denomino *diseños desde las bases*, y los diseños más interactivos, a los que llamo *diseños de reparto de poder*. Presentaré, asimismo, lo que denomino *diseños de ratificación*. Mi postulado principal sobre los diseños participativos es que la disposición para adoptar uno aun más participativo no es suficiente para asegurar su éxito. Demostraré que cada uno de los tres diseños principales se ajusta a un contexto específico. También sostengo que los intentos fallidos por lograr la participación se deben a la adopción de diseños desde las bases en situaciones en las que no resultan apropiados.

Mi tercera tesis tiene que ver con el éxito de los diseños participativos en la distribución de los bienes públicos. Habré de demostrar que entre los diseños analizados en el libro, estos son los que asignan el papel predominante a las bases, producen la participación más destacada y conducen al acceso más amplio a los bienes públicos. Sin embargo, no pueden ser adoptados cuando existe una disputa política demasiado marcada, ya que dependen de la voluntad política del alcalde. Expondré también que existen diseños que conceden un papel menos relevante a las bases y que son más apropiados para situaciones de controversia política. En mis observaciones finales presentaré una tipología de los diseños y los contextos, y propondré instituciones participativas diferentes de acuerdo con la organización de las sociedades civil y política. La característica más relevante de las nuevas instituciones participativas que surgieron en Brasil es su eficacia deliberativa (Cohen, 1997) y distributiva. A esta eficacia se debe la expansión de la ciudadanía a nivel local en Brasil. Ahora que las autoalabanzas parecen estar llegando a su fin, el debate académico sobre el éxito de estas instituciones

apenas comienza. El presente libro tiene el propósito de exponer las condiciones que llevan a su surgimiento y su éxito. Al determinar cuáles son las condiciones que permiten el éxito de las instituciones democráticas, espero fortalecer una nueva forma de ampliar la participación tanto en Brasil como en otros países de reciente democratización.

## II. DEMOCRATIZACIÓN Y CAMBIOS EN LOS PATRONES DE ASOCIACIÓN EN BRASIL

### **Cultura política, patrones de asociación y democracia**

La democratización brasileña estuvo directamente vinculada a un cambio en los patrones de asociación en el país. Hasta los años setenta, Brasil estaba considerado con una baja tendencia a la asociación. Las principales interpretaciones acerca de la formación del país hacían hincapié en que las formas verticales de sociabilidad producían una esfera pública débil y una esfera privada muy fuerte (Leal, 1977; DaMatta, 1985; Reis, 1995; Roniger y Weisman, 2002; Avritzer, 2002). La privatización del espacio público a través del clientelismo y de todo tipo de favores públicos a los políticos era el pilar del sistema político brasileño. La bibliografía sobre las asociaciones durante el periodo de 1946 a 1964 resalta los bajos niveles de asociación y sus vínculos con la Iglesia católica (Conniff, 1975; Boschi, 1987; Schmitter, 1971). Así, pues, el sello distintivo de la vida política en Brasil era una deficiencia en la densidad asociativa y la pluralidad.

Literatura al respecto suele asociar el autoritarismo en Brasil con una débil vida asociativa, la cual generó una democracia débil e inestable. Ese análisis siguió las observaciones hechas por Alexis de Tocqueville en *Democracy in America* donde el autor francés sostiene que la “nación donde se [hace] uso diariamente de la libertad ilimitada de asociarse con fines políticos [...] es la única en el mundo en la que los

ciudadanos han imaginado hacer uso continuo del derecho de asociación en la vida civil” (Tocqueville, 1966: II: 213).<sup>1</sup> Las observaciones de Tocqueville nos proporcionan un marco útil para analizar los casos en que la vida asociativa sí genera un sistema político democrático. No obstante, el autor no fue muy específico en cuanto a los sistemas políticos con una baja tendencia a la asociación, como fue el caso de Brasil durante la mayor parte de su historia.

A finales de los cincuenta, Edward Banfield propuso transformar el marco de Tocqueville en uno comparativo para distinguir entre las diferentes formas del sistema político. Trasladó ese marco al ámbito de las ciencias sociales tratando de vincular una baja densidad asociativa con el fracaso de la modernización política y económica en países no occidentales: “Existen motivos para dudar de que las culturas no occidentales del mundo sean capaces de crear y mantener un alto grado de organización, sin el cual no son posibles una economía moderna y un orden político democrático...” (Banfield, 1959: 8).<sup>2</sup> La evidencia empírica que presenta Banfield para ilustrar los obstáculos a la democratización en una cultura no asociativa es el estudio sobre un pueblo del sur de Italia, Montegrano, el cual, según Banfield, demostró un patrón de socialización denominado “familismo amoral”. Para Banfield, la población de Montegrano se guiaba por la siguiente máxima en sus relaciones sociales:

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Eduardo Nolla, (trad. y edición crítica), Serie Aguilar Maior, 2 v, Aguilar, Madrid, 1990.

<sup>2</sup> *Trust*, de Fukuyama, amplía la tesis de Banfield. Para Fukuyama, tanto la economía como la democracia política requieren de una amplia estructura basada en la confianza para desarrollarse plenamente. Fukuyama supera lo que propone Banfield y establece un conjunto más amplio de este tipo de instituciones, expandiendo la tesis más allá del contraste entre Oriente y Occidente. Sin embargo, ni Fukuyama ni Banfield son capaces de demostrar cómo se crea la confianza o cómo se modifican las estructuras de ésta. Véase Fukuyama, 1995 y Offe, 1996, quienes ofrecen una crítica.

“Maximiza la ventaja material y a corto plazo de la familia nuclear y supón que todos los demás harán lo mismo” (Banfield, 1959: 85). De esta manera, Banfield fue el primer autor en establecer un claro contraste entre las prácticas sociales latinas y anglosajonas.<sup>3</sup> Llegó a la conclusión de que la ausencia de estructuras de confianza más amplias e impersonales influía en la capacidad de un país para volverse democrático. En este sentido, se puede decir que Banfield estableció un marco para analizar la situación de Brasil en la primera mitad del siglo xx.

La discusión sobre la relación entre cultura y patrones de asociación se volvió una práctica común desde Banfield. Por un lado, propuso una amplia generalización de las diferencias entre las culturas democráticas y no democráticas; esta generalización dio pie al concepto de cultura cívica introducido por Almond y Verba en los años sesenta. Para ellos, “tanto los principios operativos del sistema democrático y de su cultura cívica –las formas en que las elites políticas toman decisiones, sus normas y actitudes, al igual que las normas y actitudes de los ciudadanos comunes...– tienen las propiedades difusas de los sistemas de creencias...” (Almond y Verba, 1963: 5). Este concepto ha permitido el establecimiento de una marcada división cultural entre las políticas culturales anglosajona e ibérica, con una tendencia a la asociación alta y baja, respectivamente. Almond y Verba consideraron que las asociaciones voluntarias eran un actor clave en las democracias debido al

---

<sup>3</sup> Las deficiencias del marco de Banfield son bastante obvias. La primera es que la democracia no es una institución exclusiva del mundo anglosajón, habiéndose desarrollado en países como Francia al mismo tiempo que en Estados Unidos. Asimismo, comete un error metodológico. No queda claro por qué es imposible encontrar una cultura no democrática e individualista en países democráticos, del mismo modo que no queda claro cómo la cultura de Montegrano influyó negativamente en la democracia italiana. El autor no hizo ningún intento por relacionar estos dos puntos.

papel mediador que desempeñan entre el individuo y el Estado (Almond y Verba, 1963: 300; Armony, 2004). En el caso de las culturas conocidas como latinas o ibéricas, los individuos tienden a no actuar colectivamente por su apego a instituciones prepolíticas como la familia, y a su rechazo a la lógica de las ganancias colectivas (Wiarda, 2001; Reis, 1995).

El intento por asociar la cultura con la disposición a la democracia recibió varias críticas, todas pertinentes en el análisis de la democratización brasileña. Primero, en el plano metodológico, Barry (1970) argumentó que a pesar de que Almond y Verba enlistaban elementos democráticos y no democráticos de diferentes culturas nacionales, eran incapaces de vincular estos elementos con la existencia o el colapso de la democracia. Según él, Almond y Verba no lograron relacionar las variables culturales con las institucionales y, por lo tanto, no pudieron establecer una relación causal entre la existencia de una cultura cívica y el colapso de la democracia (Barry, 1970: 48). Muller y Seligman también cuestionaron en el plano metodológico a Almond y Verba, al igual que a Ingelhart, quien dio seguimiento a sus postulados. Para ellos, “es posible que las actitudes de cultura cívica sean más bien un efecto y no una causa de la democracia” (Muller y Seligman, 1994: 635). Ambas críticas son válidas en el caso de Brasil. No queda claro si el colapso de la democracia en 1964 fue el resultado de una cultura o la acción de actores específicos, o por qué otros países con características similares (México, por ejemplo) no experimentaron la misma forma de ruptura autoritaria. Tampoco queda claro si los patrones de asociación podían cambiar o si se trataba de una característica estructural o, incluso, cuál fue el efecto de la nueva democracia brasileña en los valores de la población.

El intento de relacionar la cultura con la democratización recibió un nuevo impulso con el trabajo reciente de Robert Putnam. Éste ofrece dos visiones reveladoras acerca de los

debates sobre democratización en América Latina. La primera es que los países pueden tener más de una cultura política y de una estructura de confianza. En el caso de Italia, Putnam postula que el país ha tenido tanto regiones cívicas como regiones “no cívicas”. En segundo lugar, y tal vez más importante, desde el punto de vista analítico Putnam relaciona la cultura política no con la presencia o ausencia de la democracia, sino con su calidad: “una densa red de asociaciones secundarias personifica una colaboración social efectiva y contribuye a ella [...] en una comunidad cívica, las asociaciones de individuos de opiniones similares contribuyen a una gobernanza democrática efectiva” (Putnam, 1993: 90). Así, para Putnam una cultura política no asociativa no necesariamente lleva al colapso de la democracia. Más bien conduce a un pobre desempeño administrativo y a la incapacidad del sistema político para utilizar elementos nuevos y positivos de una cultura específica a efecto de fortalecer su legitimidad. El enfoque de Putnam ofrece una forma completamente nueva de comprender la democratización, a pesar de su excesivo énfasis en la densidad de la vida asociativa (Armony, 2004).<sup>4</sup>

En este capítulo, utilizaré el marco de Putnam<sup>5</sup> para demostrar cómo surgió una nueva cultura cívica en Brasil y

---

<sup>4</sup> En un excelente trabajo de reciente publicación, Armony critica a Putnam por la atención excesiva que da al tema de la densidad. A su juicio, Putnam se concentra casi exclusivamente en la idea de que las asociaciones crean ciclos virtuosos de cooperación entre los individuos. Armony señala acertadamente que en varios contextos no democráticos o totalitarios, tales como la Alemania antes del nazismo o el sur de Estados Unidos, las asociaciones desempeñaron un papel clave en la política (Armony, 2004: 60-69). Es importante complementar el postulado de la densidad con otro sobre la forma en que las asociaciones establecen una mediación con el Estado para así poder superar esta deficiencia.

<sup>5</sup> El trabajo de Putnam también ha sido objeto de varias críticas. Algunos autores sostienen que se ciñe a un enfoque muy estructuralista del sistema político en el que las características que atribuye al sur de Italia son tan

cómo influyó en la democratización. Además del postulado de la densidad, examinaré la capacidad de las asociaciones voluntarias para lograr una mayor igualdad desde desigualdades materiales previas (Cohen y Rogers, 1995: 43). Las asociaciones voluntarias son una forma de deliberación sobre la política pública que puede nivelar el acceso desigual a las instituciones políticas. En el caso de Brasil, la población empobrecida carecía de cualquier forma sólida de organización durante los procesos de modernización y urbanización en el país, tanto en el campo como en las ciudades. En consecuencia, el postulado de Cohen y Rogers es pertinente en el caso de Brasil porque aclara los cambios en los patrones de asociación que pueden influir en la distribución de los bienes públicos. En los capítulos V, VI y VII demostraré de qué modo los actores sociales empobrecidos aprovecharon sus nuevas habilidades organizativas para exigir nuevos derechos y bienes públicos. Mi idea es que para comprender el papel de las asociaciones en el surgimiento de las instituciones participativas se necesita atender tanto a su densidad como a su desempeño en la política pública y a su articulación con el sistema político.

### **La democratización y el cambio en los patrones de asociación en Brasil**

Las asociaciones voluntarias se desarrollaron lentamente en Brasil a lo largo de casi todo el siglo XX. Durante su primera experiencia democrática (1946-1964), la bibliografía señala la existencia de un número reducido de asociaciones voluntarias

---

permanentes como el contraste propuesto por Almond y Verba. La principal crítica al trabajo de Putnam, desde mi punto de vista, es la ausencia de una perspectiva sobre cómo crear capital social o nuevos patrones de asociación. Véase Krishna, 2002; Offe, 1996.

en la ciudad de Rio de Janeiro (Conniff, 1975; Boschi, 1987) y en gran parte del resto del país (Singer y Brandt, 1980). Literatura sobre las prácticas dominantes dentro de estas asociaciones destaca el predominio de las prácticas recreativas y la tradición de incorporar a los dirigentes de las *Sociedade de Amigo de Bairro* (SAP) al sistema político de la ciudad de São Paulo durante los años cincuenta con la reintroducción en 1953 del derecho al voto en las capitales. Los comités políticos de Janio Quadros, el ganador de la elección de 1953, se convirtieron en asociaciones recreativas tras su elección, y tenían el papel de recoger las demandas que serían presentadas a la administración de la ciudad. La mayoría de estas demandas tenían que ver con la recreación y eran cumplidas a través de beneficios materiales suministrados por el Estado (Singer y Brandt, 1980: 87). La ciudad con el movimiento vecinal mejor organizado en Brasil durante los años cincuenta fue Porto Alegre, donde las Federaciones de Asociaciones de Barrio (Fracab) anticiparon las características del periodo de democratización de los años setenta y ochenta (Silva, 2001), destacando la crítica al clientelismo. Se pueden resaltar tres características del papel desempeñado por las asociaciones voluntarias en Brasil durante el primer periodo democrático. La primera es que se formaron muy pocas asociaciones voluntarias, y eran escasas las que reclamaban bienes públicos del Estado en particular. Un segundo punto se relaciona con los llamados “régimenes de la sociedad civil” (Baiocchi, 2005). La mayoría de las asociaciones voluntarias en Brasil durante la primera experiencia democrática eran recreativas y jerárquicas y se adaptaron a las políticas verticales del populismo brasileño (Weffort, 1980; Erickson, 1977). El tercer punto es que el régimen de la sociedad civil no era homogéneo. En los años cincuenta, las asociaciones vecinales de Porto Alegre ya se diferenciaban del resto de Brasil en su entendimiento de las relaciones Estado-sociedad civil.

**Tabla 1.** Número de asociaciones creadas en las grandes ciudades de Brasil (1930-1990)<sup>6</sup>

<i>Ciudad</i>	<i>Núm. de asociaciones voluntarias por década</i>				
	<i>Década</i>	<i>Década</i>	<i>Década</i>	<i>Década</i>	<i>Década</i>
	<i>1941-1950</i>	<i>1951-1960</i>	<i>1961-1970</i>	<i>1971-1980</i>	<i>1981-1990</i>
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2498
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597

FUENTE: Santos, 1993/Avritzer, 2000.

El proceso de democratización que tuvo lugar entre 1974 y 1988 provocó cambios extraordinarios en los patrones de asociación del país (Santos, 1993; Gay, 1994; Avritzer, 1995; 2000; 2004; Baiocchi, 2005). La democratización en Brasil se caracterizó no sólo por el restablecimiento de la competencia política, sino también por un notable alejamiento de la acostumbrada deficiencia en su vida asociativa. Dicha democratización produjo un considerable incremento en la propensión a crear formas de asociación voluntarias e independientes. Boschi (1987) ha demostrado que en Rio de Janeiro se crearon más asociaciones voluntarias entre 1978 y 1980 que durante todo el periodo democrático anterior. Santos (1993) expuso fenómenos similares para todas las categorías de asociaciones voluntarias en las ciudades más grandes del país. En la

<sup>6</sup> Vale la pena destacar que el crecimiento fue relevante si se compara con el incremento poblacional de las tres ciudades durante el mismo periodo. La población de São Paulo creció 43% entre 1970 y 1980 y 13.5% entre 1980 y 1990. No obstante, el número de asociaciones en la ciudad se duplicó durante este periodo. El diferencial entre el crecimiento de las asociaciones y el incremento poblacional a lo largo del periodo fue de 36.45%. Las cifras para Río de Janeiro y Belo Horizonte son aún más contundentes.

tabla 1 se muestra el crecimiento del número de asociaciones voluntarias creadas en São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte durante la larga transición a la democracia en Brasil.

Cabe destacar varios aspectos de este fenómeno: el número total de asociaciones se duplica en São Paulo en los años setenta y se triplica en Belo Horizonte en los ochenta. El incremento fue menor en Rio de Janeiro comparado con las otras dos ciudades porque, por razones históricas y políticas, ya tenía el mayor número de asociaciones voluntarias. También vale la pena señalar que ha habido no sólo un crecimiento cuantitativo en la vida asociativa en Brasil (en Belo Horizonte y São Paulo la tasa de crecimiento en el número de asociaciones casi duplica la tasa de crecimiento poblacional durante el mismo periodo), sino también un cambio cualitativo. Algunas formas de asociación voluntaria que no se habían consolidado antes de mediados de los años setenta crecieron en número e influencia: por ejemplo, el número de asociaciones vecinales creció de 71 a 534 en Belo Horizonte. En Porto Alegre, entre 1986 y 1990, las asociaciones vecinales tuvieron un incremento superior a 50%, pasando de 240 a 380 (Baiocchi, 2005). Los incrementos en São Paulo y Rio de Janeiro también fueron muy notables: de entre las asociaciones vecinales en ambas ciudades, 97.6% y 90.7% fueron creadas después de 1970, respectivamente. En las tres ciudades también surgieron otros tipos de asociaciones relativamente nuevas: 92.5% de todas las asociaciones de profesionales de la salud en São Paulo fueron creadas después de 1970, al igual que 76.2% de las asociaciones de abogados en Rio de Janeiro (Santos, 1993). En Belo Horizonte, las 29 asociaciones involucradas en temas ambientales, de derechos humanos y étnicos se fundaron también durante este periodo. Por lo tanto, en las tres ciudades se puede hablar de un cambio extraordinario en los patrones de asociación, proceso que implicó un

crecimiento en la tendencia a las asociaciones, un mayor número, el surgimiento de nuevas para exigir beneficios materiales como el desarrollo comunitario, y la aparición de aquéllas con demandas posmateriales, tales como la protección del medio ambiente y de los derechos humanos.

El cambio en el patrón de asociación en Brasil apoya tanto el postulado de densidad (Putnam) como el de igualdad (Cohen y Rogers). El rápido crecimiento del número demuestra que las asociaciones voluntarias no están relacionadas simplemente con el proceso de formación histórica, como han afirmado Almond y Verba e incluso Putnam, sino que pueden cambiar con relativa celeridad en respuesta a las circunstancias políticas. En Brasil, lo que desencadenó este cambio fue una experiencia autoritaria en la que el Estado intervino fuertemente en la vida cotidiana de los pobres al retirar los asentamientos irregulares del centro de las ciudades brasileñas y alentar una migración descomunal del campo a las ciudades, sin ofrecer infraestructura ni servicios adecuados de salud y educación para los pobres. Este último fenómeno demuestra también la dimensión igualitaria del proceso de formación de las asociaciones voluntarias (Cohen y Rogers, 1995: 43). Las asociaciones voluntarias de Brasil crecieron en términos generales. Sin embargo, las que más crecieron fueron las que tenían que ver con la inserción de los pobres en la política, quienes se organizaron con el fin de exigir el acceso a los bienes públicos. Esta sería una característica central de una ciudadanía multicéntrica en el Brasil democrático. Antes de avanzar sobre este punto, responderé a los autores que han negado la naturaleza cambiante de los patrones de asociación en el democrático país brasileño, y para hacerlo presentaré algunas cifras sobre las asociaciones en São Paulo en 2003.

## De asociaciones a actores asociados: una tesis sobre la afiliación informal

El debate académico que se dio en la década de los noventa sobre la vida asociativa en Brasil, se enfocó en la densidad de ésta, y algunos autores cuestionaron el crecimiento en el número de asociaciones voluntarias tras la democratización (Ferreira, 1999; Houtzager, 2002). Mientras que la bibliografía anterior había demostrado un cambio en el número de asociaciones, estos autores señalaban el tema del estancamiento en la población asociada, basándose en la información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). El IBGE llevó a cabo dos encuestas sobre la membresía en asociaciones cuyos resultados demostraron que en el Brasil democrático únicamente se dio un crecimiento en la afiliación a asociaciones recreativas y a diferentes tipos de iglesias (PNE, 1996; PNAD, 1998).

**Tabla 2.** Afiliación a asociaciones voluntarias

<i>Afiliación a asociaciones</i>	<i>1988</i>	<i>1996</i>
Asociaciones vecinales	2.3%	2.5%
Asociaciones religiosas	3.6%	5.0%
Asociaciones filantrópicas		0.7%
Asociaciones deportivas y culturales	7.0%	10.9%
Sin afiliación	85.7%	87.9%
Total	100%	100%
N	25,502	22,474

FUENTE: Ferreira, 1999.

Estas cifras contradicen abiertamente el panorama de las asociaciones voluntarias que se presentó antes. Demuestran que la membresía en asociaciones voluntarias en las seis ciu-

dades más grandes de Brasil disminuyó de 14.3% a 12.1% de la población. Además, el incremento sólo se registró en el caso de las asociaciones religiosas y recreativas. La información refuta entonces la hipótesis del crecimiento de la afiliación, aunque es difícil explicar el crecimiento en el número de asociaciones a falta de un crecimiento paralelo en las afiliaciones.

Empero, es preciso tener en cuenta un detalle sobre la forma en que el IBGE recolectó su información. El instituto no preguntó acerca de las acciones colectivas o las afiliaciones informales, sino más bien presentó una pregunta cerrada sobre unos cuantos tipos de asociación. Dos factores podrían explicar la diferencia entre las cifras del IBGE y el número de asociaciones registradas. El primero serían las afiliaciones informales, sobre todo al nivel de los movimientos populares y las asociaciones vecinales. Para la mayoría de estos movimientos en Brasil la membresía formal no es relevante. Por lo general, aceptan a todas las personas que asisten a las reuniones. Así, pues, siguiendo esta hipótesis se puede atribuir la discrepancia entre las cifras del IBGE y el número de asociaciones voluntarias a cuestiones metodológicas. Para probarlo se llevó a cabo en São Paulo una encuesta donde se hizo la siguiente pregunta a 2403 personas: “durante los últimos 12 meses ¿ha participado en alguna forma de actividad colectiva?”. La tabla 3 contiene las respuestas, que confirman plenamente un incremento en la actividad asociativa.

Según estos datos, resulta evidente que en Brasil más personas participan de manera informal (sin una afiliación formal) en las asociaciones voluntarias de las que lo hacen formalmente, lo cual era de esperarse puesto que ahí las relaciones económicas y políticas tienden a ser no formales. En segundo lugar, y como lo demostraré, en el caso de las asociaciones vecinales y populares la participación informal es muy importante. Nuestra encuesta documentó en São Paulo una población con mayores índices de

asociación que los presentados por el IBGE. En lugar del 12% citado por el Instituto, nosotros encontramos un porcentaje de 18.6%. En los apartados siguientes abordaré las diferentes formas de organización de la vida asociativa en Brasil.

**Tabla 3**

	<i>Total</i>	<i>Total de participantes</i>	<i>Vínculo con la asociación</i>	
			<i>Formal</i>	<i>Informal</i>
BASE: Total muestra	2 403	448	166	281
	100%	19%	7%	12%
Participación en asociaciones	18.6	100	100	100
Religiosas	10	51	38	59
Civiles	9	49	62	41
No participa	81			

FUENTE: Avritzer, 2004.

### **Actores asociados en São Paulo**

São Paulo es una ciudad clave para evaluar los cambios en la vida asociativa de Brasil. Se trata de una ciudad muy desigual que se extiende sobre una vasta extensión de casi 160 kilómetros. Hasta la década de los cincuenta, la población se concentraba en un territorio mucho más reducido en el que los ricos eran propietarios de casas y los pobres vivían en *cortiços*, concentraciones urbanas de ocupantes ilegales en las regiones del centro de la ciudad (Caldeira, 2000). A partir de la década mencionada, la población pobre de la ciudad se mudó o fue expulsada de las regiones del centro hacia las afueras, donde no había infraestructura, motivo de uno de los principales motores del surgimiento de asociaciones en la ciudad. Además de los conflictos sobre la apropiación de bienes y tierras, São Paulo

ha presenciado una diversificación de las denominaciones religiosas. Desde finales de los cincuenta, el catolicismo ha venido perdiendo terreno frente a todo tipo de iglesias evangélicas y pentecostales. La Iglesia intentó recuperarlo durante los años setenta y ochenta organizando a los pobres, una acción que tuvo cierto éxito al principio, pero que fue detenida por el Vaticano y que llevó a la división de la arquidiócesis en cuatro secciones diferentes (Doimo, 2004). La división religiosa también es una división territorial. El catolicismo está afianzado en el este de la ciudad, mientras que las iglesias pentecostales lo están en el sur. La participación en las asociaciones voluntarias está consolidada en los distritos del este y el centro, y se le vincula con el surgimiento de los movimientos sociales a finales de los setenta. El movimiento por la salud y la mayoría de las asociaciones vecinales bien organizadas surgieron en zonas como São Mateus, São Miguel Paulista, Perus y Butanta.

El tipo de asociaciones en que participan los actores sociales es un reflejo del panorama general de la ciudad. En la ciudad de São Paulo, 51% de los participantes en las asociaciones voluntarias también participan en asociaciones religiosas, ya sean de la Iglesia católica o de la pentecostal. El otro 49% está afiliado a alguna asociación civil. La mitad de estas asociaciones están vinculadas con temas populares como es el caso de las vecinales, las de salud y las de vivienda. Tras la democratización, São Paulo se ha vuelto una ciudad con asociaciones religiosas y civiles fuertes que están relacionadas, a su vez, con importantes movimientos sociales y formas de acción colectiva del periodo de la democratización. En consecuencia, las asociaciones de salud aún desempeñan un papel importante en la ciudad, al igual que las de vivienda y las vecinales. Lo que debemos recordar es que el panorama asociativo se torna cada vez más religioso a medida que nos acercamos a la periferia de la ciudad, sobre todo en el caso del sur.

**Tabla 4.** (P1) Participación en asociaciones voluntarias

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<i>Total muestra</i>	<i>2 403</i>	<i>1 130</i>	<i>1 273</i>
Participa	19.0%	17.2%	19.9%
Grupo religioso	9.0%	7.6%	11%
Sindicato/asociación sindical	1.5%	1.8%	1.1%
Asociación comunitaria	2%	2.2%	1.3%
Asociación o entidad deportiva	1.5%	2%	1.1%
Asociación/movimiento de vivienda	1%	0.6%	1.6%
Partido político	1%	0.7%	0.6%
Asociación profesional	0.7%	0.6%	0.5%
Asociación/entidad/ consejo de educación	0.7%	0.6%	0.6%
Asociación/entidad/consejo de salud y asociación de personas con discapacidad	0.7%	0.1%	1.2%
Otros grupos	1.0%	1%	1%
Nunca ha participado/ha participado pero...	81%	76%	77%

FUENTE: Avritzer, 2004.

¿Cómo conciben los actores sociales a sus asociaciones? ¿Cómo interpretan su participación política? ¿Por qué participan? ¿Cómo organizan sus asociaciones internamente? ¿Cómo perciben su relación con el sistema político? Para responder a estas preguntas y esclarecer así la reciente renovación en el seno de la sociedad brasileña se encuestó a 2 403 integrantes de asociaciones en São Paulo, distribuidas en las siguientes categorías.

El panorama que surge de los tipos de asociación a los que pertenece la población es desconcertante: exhibe claramente la reducida influencia de las asociaciones de corte recreativo,<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Los criterios empleados para determinar la afiliación a una asociación voluntaria fueron mucho más cuidadosos de los que usó el IBGE. Éste no diferenció entre pertenecer a un club deportivo e ir a nadar, por un lado,

corroborando la idea de la existencia de un cambio en el régimen de la sociedad civil de Brasil. Además, las asociaciones vecinales, junto con las que buscan mejoras en vivienda y salud, representaron 3.7% de la población y cerca de 20% de la población asociada, es decir, cerca de 300000 personas. Las costumbres de este grupo son cruciales para entender la construcción de una cultura más horizontal.

Con el fin de explorar las características de la vida asociativa preguntamos sobre los siguientes aspectos: el número de veces por semana que se reúnen los integrantes y el tipo de actividades que desempeñan; por qué participan en las asociaciones y si su trabajo es remunerado o voluntario; y cómo se toman las decisiones al interior de las asociaciones. Encontramos un nivel muy elevado de trabajo voluntario, 94%, al igual que una alta frecuencia de participación, con 38% de los encuestados que decían participar en sus asociaciones una vez o más por semana. Así, el primer resultado de importancia es la alta intensidad de la participación en la ciudad. Las actividades más comunes entre la población asociada son la participación en reuniones (85%), la distribución de comida (32%) y la participación en las plenarios de la asociación (22%). En la información de Belo Horizonte recabada unos años atrás también se encontró una participación de alta intensidad (Avritzer, 2000). Por lo tanto, podemos afirmar que las costumbres asociativas de São Paulo parecen ser típicas. Es interesante señalar que una participación de alta intensidad no necesariamente implica la existencia de una participación democrática en la toma de decisiones. Las encuestas demostraron que una gran proporción de aquellos

---

y participar en una asamblea, por el otro. En nuestra encuesta hicimos la distinción entre la acción colectiva y la afiliación a entidades cuando hay un pago de por medio (Avritzer, 2004).

que participan no ocupan puestos en los consejos directivos de las asociaciones, como se demuestra en la tabla 5, en particular en el caso de las asociaciones religiosas.

Estos resultados llamaron nuestra atención porque exhiben una discrepancia entre la intensidad de la participación, por un lado, y la participación en la toma de decisiones, por el otro. Si comparamos la intensidad de la participación en São Paulo con la información disponible para Estados Unidos, donde menos de 10% de los afiliados de las asociaciones participan en las reuniones y sólo 4% les dedican más de cinco horas por semana, tenemos que reconocer la alta intensidad de la participación en São Paulo (Verba, 1995: 54). Por otro lado, 48% de los encuestados dijeron no participar en las principales decisiones de sus asociaciones, lo que evidencia una división al interior de ellas. Vale la pena señalar que los principales determinantes de la no participación en la toma de decisiones de una asociación son la pertenencia a una asociación religiosa y a una educación de menos de cuatro años.

**Tabla 5.** (P18) ¿Cuál de estas frases describe mejor su participación?

	<i>Total</i>	<i>Masculino</i>	<i>Femenino</i>	<i>Hasta 4 años</i>	<i>Superior</i>
				<i>de educación</i>	
<i>Total</i>	448	194	253	81	126
No participa en las principales decisiones	48%	45%	50%	55%	45%
Participa en algunas decisiones	27%	28%	26%	25%	25%
Participa en las principales decisiones	25%	26%	24%	20%	31%
Otras	---	1%	---	---	---

FUENTE: Avritzer, 2004.

En consecuencia, podemos afirmar que el efecto democratizador de la pertenencia a una asociación se da sobre todo entre los integrantes de aquellas civiles o populares. No es fortuito que sean estos últimos individuos los que se involucran en las configuraciones participativas en el ámbito de la política pública. Aquí también es posible advertir tanto elementos de cambio como de continuidad. El cambio se expresa a través de los actores asociados que pertenecen a asociaciones populares y participan en el proceso de toma de decisiones en ellas. Como expondré en los capítulos V y VI, estas son personas que se integraron a las configuraciones participativas a medida que fueron introducidas por el Estado.

No todos los tipos de asociaciones voluntarias tienen objetivos políticos o vinculados al tema de la política. Algunos autores sostienen que las asociaciones voluntarias producen resultados democráticos a pesar de tener fines no políticos (Putnam, 1993), mientras otros afirman que sólo determinados tipos de asociaciones tienen efectos democratizadores en la vida pública (Locke, 1995; Krishna, 2002). El caso de la vida asociativa en São Paulo parece apuntar en esta segunda dirección. Por un lado, las actividades sociales relacionadas con la vida religiosa aún cumplen un papel importante en la sociabilidad de la ciudad. Todavía se trata de la principal actividad de la población asociada y representa 36% de la participación. Por otro lado, en el análisis de las principales actividades que desempeñan los actores asociados se trasluce la presencia de los movimientos populares más importantes de São Paulo, tales como los de vivienda y los de salud. Entre los principales objetivos de la población asociada, 10% señala a la lucha por la vivienda y 7% a la lucha para mejorar las condiciones de salud. Por lo tanto, podemos afirmar que la vida asociativa de São Paulo está compuesta de dos actividades principales. Un primer bloque formado por las asociaciones religiosas y las actividades espi-

rituales y religiosas es más fuerte y representa una red más amplia de actores y asociaciones, mientras que un segundo bloque está integrado por asociaciones enfocadas en ámbitos como la salud y la vivienda. De los encuestados en ambos grupos, 83% concibe su participación en asociaciones como un elemento clave en la defensa de sus intereses (Avritzer, 2004). También se puede destacar que la membresía en las asociaciones populares crece cuando se establecen instituciones participativas en la ciudad, y se contrae cuando el gobierno de la ciudad adopta políticas antiparticipativas.

### **La vida asociativa en Porto Alegre y Belo Horizonte**

La información sobre las asociaciones de São Paulo es importante para comprender los patrones de asociación de las grandes ciudades brasileñas. Empero, es pertinente distinguir a ésta de otras ciudades de Brasil, en particular de aquellas como Porto Alegre y Belo Horizonte, que han tenido una participación institucional durante un periodo más amplio. Dos características distinguen a São Paulo de las otras dos ciudades: en primer lugar, desde el principio del periodo de democratización, São Paulo ha tenido más movimientos temáticos. El movimiento para mejorar las condiciones de salud en el este de la ciudad (véase el capítulo VI) al igual que el movimiento de vivienda son paradigmáticos en este aspecto. Belo Horizonte y Porto Alegre, en contraste, tuvieron más movimientos generales como los movimientos vecinales o las asociaciones aglutinadoras de movimientos populares. En segundo lugar, la sociedad política de São Paulo se vio profundamente dividida ante la decisión de incorporar la participación popular. En esta ciudad, la política ha estado marcada por una fuerte competencia y el tema de la participación ha establecido una línea divisoria entre políticos progresistas y conservadores. La participación

es un tema menos controversial en Belo Horizonte y en Porto Alegre, y generalmente es aceptada por los políticos del centro.

Se debe prestar especial atención a Porto Alegre en cuanto a las características de sus movimientos populares. En la secuela de la democratización en 1985, los movimientos vecinales surgieron en la mayoría de las capitales del sur y sureste de Brasil, pero Porto Alegre fue más lejos en la reorganización de las asociaciones vecinales. Aquí esto se dio de forma muy similar a lo ocurrido en São Paulo y Rio de Janeiro, donde a finales de los setenta se crearon nuevas asociaciones vecinales para exigir bienes públicos y acceso a servicios urbanos. Sin embargo, dos puntos de importancia distinguen al naciente movimiento de Porto Alegre respecto de otros del sureste brasileño. Primero, éste regresó a su tradición anterior de contar con una organización aglutinadora para toda la ciudad, la cual no existió en el caso de São Paulo, y estaba organizada de forma muy diferente en Rio de Janeiro. Segundo, aunque la Federación de las Asociaciones de Comunidades de Barrio (Fracab) fue absorbida a finales de los setenta por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) —el partido de oposición durante el autoritarismo—, en 1983 surgió el impulso hacia un nuevo tipo de organizaciones aglutinadoras que llevó a la creación de la Unión de Asociaciones de los Habitantes de Porto Alegre (UAMPA). Inicialmente, la UAMPA representaba a menos de un tercio de las asociaciones vecinales de la ciudad, pero propuso la participación de aquéllas en asuntos presupuestales e influyó en las propuestas de participación de la ciudad (Avritzer, 2002). El incremento en el número de las asociaciones vecinales en Porto Alegre hacia finales de la década de los ochenta fue impresionante, como lo demuestra el cuadro 6.

Según el IBGE, cerca de 22% de la población de Porto Alegre está afiliada a alguna asociación vecinal, lo que la convierte en la ciudad mejor organizada de las seis grandes capitales

brasileñas.<sup>8</sup> Además, las asociaciones vecinales de Porto Alegre tienen algunas prácticas que no se encuentran en otras grandes ciudades del sureste: la afiliación formal a las asociaciones y el pago de cuotas mensuales. Las reuniones cuentan con relatorías escritas y las elecciones para las dirigencias se celebran con regularidad. En otras palabras, la vida cívica de Porto Alegre se diferencia de la del resto de Brasil no sólo por su densidad, sino también por la articulación entre esta densidad y una concepción diferente de la propia vida civil. En el periodo democrático, la característica más importante de la vida cívica en Porto Alegre fue el fortalecimiento del poder de gestión de las asociaciones durante los años ochenta, debido a una configuración muy particular en la política de la ciudad en ese momento. Asimismo, las formas de participación a nivel vecinal han crecido de manera constante desde entonces, cimentando una fuerte base de apoyo para la política participativa. Otra característica destacable de la vida cívica en Porto Alegre es la continuidad que ha habido en la idea de involucrar a los actores sociales y a las asociaciones voluntarias en la política de la ciudad.

**Tabla 6.** Vida asociativa en Porto Alegre

	<i>Población afiliada a asociaciones vecinales</i>	<i>Asociaciones vecinales</i>
1985/1986	22%	240
1990	----	380

FUENTE: Baiocchi, 2005; IBGE.

<sup>8</sup> Como he señalado anteriormente, las cifras del IBGE sobre las asociaciones deben interpretarse con precaución. Sin embargo, una característica de las asociaciones vecinales en Porto Alegre las hace más accesibles para las encuestas del IBGE, a saber, el hecho de que en Porto Alegre, a diferencia de São Paulo y Belo Horizonte, las asociaciones vecinales afiliadas a sus miembros exigen el pago de una cuota mensual.

Desde mediados de los ochenta, todos los gobiernos en Porto Alegre han seguido la misma política, ampliando el margen de acción de las asociaciones vecinales. Estas dos características servirán como punto de contraste para la organización de la vida cívica en São Paulo.

Belo Horizonte difiere tanto de São Paulo como de Porto Alegre. Hasta 1970, la ciudad tenía pocas asociaciones vecinales; se creaba aproximadamente una de ellas en la ciudad cada año (Avritzer, 2000). No obstante, a partir de finales de los setenta y mediados de los ochenta cambió ese patrón de asociación: por ejemplo, al terminar la década de 1980, Belo Horizonte ya tenía cerca de 500 asociaciones vecinales. La vida cívica de la ciudad está constituida principalmente por asociaciones generales. Aunque ha habido un importante movimiento por la salud, la mayor parte de la participación se da en asociaciones generales como las vecinales. Por otra parte, al ser más grande que Porto Alegre, Belo Horizonte se enfrenta a la fragmentación territorial de su vida asociativa. En la segunda mitad de los años setenta surgieron importantes asociaciones vecinales en la región de Barreiro, donde la Iglesia católica era influyente y la izquierda difusa. Las primeras asociaciones creadas durante este periodo, tales como la asociación Lindeia, se movilizaron para lograr un mejor acceso a los bienes públicos. Durante los ochenta se expandió el movimiento de las asociaciones vecinales hacia Venda Nova, una región relativamente nueva en ese entonces y con un menor acceso a bienes públicos. La mayoría de las asociaciones vecinales que surgieron en Belo Horizonte durante los setenta y los ochenta eran informales, y no se formalizaron hasta finales de los ochenta, en respuesta al requisito que establecía un programa de distribución de leche instituido por el gobierno de Sarney. En concreto, Belo Horizonte sí posee una tradición en asociaciones vecinales, pero es más reciente

que la de Porto Alegre y menos fragmentada que la de São Paulo.

La vida asociativa en Belo Horizonte se acerca más al modelo de Porto Alegre que al de São Paulo en cuanto a los valores de los actores de las asociaciones. Las de Belo Horizonte reivindican la misma autonomía respecto del Estado y los partidos políticos que las de Porto Alegre. En 1998, una encuesta sobre las asociaciones voluntarias de la ciudad nos permitió investigar las formas de organización, los tipos de trabajo y las percepciones políticas de los miembros de las asociaciones voluntarias (Avritzer, 2000). Cuando se les preguntó si estaban afiliados a algún partido político, 79% de los encuestados en Belo Horizonte respondieron en sentido negativo. Más notablemente, cuando se les preguntó si dejarían de participar en su asociación si ésta se vinculara a un partido político, 67.3% dijeron que sí lo harían. No obstante, los actores asociados de Belo Horizonte son los integrantes clave de las políticas de participación como los presupuestos participativos y los consejos de salud; la autonomía no se concibe, así, en función de la relación con el Estado, sino más bien en contraposición a la subordinación a los partidos políticos.<sup>9</sup> Al igual que en Porto

---

<sup>9</sup> El debate brasileño sobre la autonomía de la sociedad civil respecto del Estado, se inició a principios de los ochenta, cuando las fuerzas de oposición al régimen autoritario hicieron una revisión a conciencia del pasado inmediato de la izquierda brasileña. La oposición brasileña consideró que la característica más negativa del periodo democrático anterior había sido la capacidad del Estado para intervenir en los movimientos sociales y los sindicatos, y por lo tanto reivindicó la autonomía (Weffort, 1989; Dagnino, 1994). Sin embargo, la reivindicación de la autonomía tiene una interpretación rígida y otra más flexible. La rígida implica una separación total entre la sociedad civil, por un lado, y la sociedad política, por el otro. El problema con esta interpretación es que lleva a la ausencia de colaboración entre el Estado y la sociedad civil en cuanto a políticas públicas. La interpretación flexible significa que los partidos políticos y el Estado no pueden intervenir en la organización de la sociedad civil, como lo hicieron en el periodo preauto-

Alegre, la relación Estado-sociedad se caracteriza por la continuidad en la implementación de las políticas participativas desde principios de los noventa.

Dos características diferencian la vida asociativa de Porto Alegre y Belo Horizonte a la de São Paulo. La primera se encuentra al interior de la vida asociativa y tiene que ver con la orientación temática, en oposición a las preocupaciones generalistas de los miembros de las asociaciones voluntarias. Debido a la historia de su democratización, en São Paulo las principales organizaciones populares se han involucrado en los temas de salud y planeación urbana. Estos movimientos surgieron en la ciudad y ahí consolidaron su liderazgo. Belo Horizonte y Porto Alegre, en cambio, tenían movimientos generalistas fuertes, vinculados a un propósito común de mejorar el acceso de los pobres a los bienes públicos. Estas características internas marcarían una diferencia en la implementación de las políticas participativas durante los años noventa: un rasgo de la política participativa en São Paulo ha sido la disputa entre los movimientos temáticos y las políticas más generales relacionadas con el acceso a los bienes públicos.<sup>10</sup> La segunda diferencia tiene que ver con la relación entre los actores de la sociedad civil y el sistema político, mismo que en São Paulo se encuentra dividido en el tema de la participación, cuya división se extiende al PT. En Porto Alegre, por su parte, existe un consenso a favor de las políticas participativas, incluso fuera del PT. Y aunque Belo Horizonte no muestra el consenso de Porto Alegre, sí se le aproxima más que São Paulo. En los dos capítulos siguientes me extenderé en las implicaciones que tienen estas diferencias para las políticas participativas.

---

ritario. Esta interpretación más flexible permite una mayor interacción entre el Estado y la sociedad civil.

<sup>10</sup> La más importante de estas disputas tuvo lugar durante el gobierno de Marta Suplicy, entre el movimiento por la salud y los presupuestos participativos.

## La vida asociativa en Salvador

Salvador es un cuarto caso de interés, tanto por las diferencias que muestra en la organización de la vida cívica brasileña, como por la relación entre la población asociada y el sistema político. Salvador se ubica en el noreste de Brasil, región donde se considera que hay una menor tendencia a la participación política.<sup>11</sup> Salvador difiere del modelo de rápido crecimiento económico y cambio social del sur y el sureste de Brasil en dos aspectos importantes. En primer lugar, si se le compara con las regiones metropolitanas del sur y sureste brasileños, hasta finales de los setenta sufrió un rezago en términos de crecimiento económico, y tuvo una tasa de incremento poblacional mayor a la de las otras ciudades analizadas en este libro. La población de Salvador creció a una tasa de 2.98% por año en los ochenta y de 1.3% en los noventa, cuando la población disminuía en la mayoría de las grandes ciudades brasileñas (Boschi, 1999: 4). Igualmente, Salvador tiene niveles de pobreza superiores a la mayoría de las ciudades brasileñas; 23.8% de la población gana menos del salario mínimo. Por consiguiente, Salvador es más pobre que la mayoría de las demás regiones metropolitanas y el cambio en los patrones de asociación en la ciudad no se produjo de forma tan rápida.

Históricamente, las organizaciones de la sociedad civil en Salvador han sido débiles, debido, posiblemente, al control

---

<sup>11</sup> Es precisa una caracterización más detallada sobre la estratificación de la participación en Brasil de acuerdo con las regiones, al igual que sobre la observación de que la región del noreste es homogéneamente no participativa. Las regiones de Brasil no son homogéneas y las tradiciones de participación varían en las diferentes regiones. Recife, que pertenece a la región del noreste, ha tenido una sólida tradición de participación, pese a que se considera a Bahía el estado menos participativo. También es preciso matizar la idea de un sur homogéneamente participativo. Paraná, en el sur de Brasil, tiene una tradición participativa muy débil. Véase Avritzer, 2007.

ejercido por la izquierda tradicional sobre las actividades de los movimientos sociales. El Partido Comunista de Brasil (PC do B) está consolidado en la ciudad y se mostró reticente a introducir políticas desde las bases durante el periodo de la democratización.<sup>12</sup> Además, la vida asociativa de Salvador se enfoca más en los temas raciales –presentados en amplios términos culturales (Ireland, 1999)– que en la distribución. Salvador tuvo pocas asociaciones raciales durante el primer periodo democrático (1945-1964), porque durante los años cincuenta y sesenta, para las asociaciones culturales de negros en Brasil era difícil obtener la legalización. Durante el periodo de la democratización surgieron nuevas asociaciones que se enfocaban abrumadoramente en los temas raciales. Estas asociaciones suelen ser grandes y se abocan exclusivamente a asuntos culturales. Olodum es una de ellas. Hasta 1984 se llamó Grupo de Carnaval Olodum, luego cambió su nombre por el de Grupo Cultural Olodum. Entre sus objetivos figuran la identidad y el orgullo negros, y la mejora en las condiciones de vida de la zona de Maciel-Pelourinho, en el centro de Salvador (Ireland, 1999: 112). Al igual que otros grupos negros como Ilaye, Olodum ha tenido mucho más éxito en el ámbito cultural que en sus intentos por mejorar la calidad de vida de la población negra. Así, cuando la zona de Pelourinho fue completamente reconstruida por el gobierno de la ciudad, y se reubicó sistemáticamente a los pobres para transformar el área en una región comercial, las asociaciones culturales negras no pudieron hacer nada para impedirlo (Fischer *et al.*, 1993).

---

<sup>12</sup> Escapa a los propósitos de este trabajo hacer un análisis de la tradición de la izquierda brasileña, pero cabe destacar que la mayor parte de la organización de la sociedad civil durante el periodo de democratización estuvo auspiciada ya sea por la Iglesia católica o por los nuevos sectores de la izquierda. Ninguno de ellos tenía una presencia sólida en Salvador.

La principal causa de que la sociedad civil de Salvador esté menos desarrollada que otras tradiciones cívicas en Brasil no sólo tiene que ver con su configuración interna, sino también con las tendencias dominantes al interior de la sociedad política. La vida política de Salvador ha estado dominada por la familia Magalhães durante los últimos veinte años. Antonio Carlos Magalhães fue alcalde de Salvador y gobernador de Bahía durante el periodo autoritario. Tuvo un papel importante durante la transición, al apoyar a Tancredo Neves, el candidato de oposición cuya victoria desencadenó la democratización y aseguró la supervivencia de la oligarquía local. Tras la democratización, la oposición ha ganado dos elecciones en la ciudad, la primera con Lidice da Matta, y la segunda en 2004. El gobierno de Da Matta trató de implementar políticas participativas, pero fueron boicoteadas por los Magalhães y al final desistió. En los últimos quince años, el control de los Magalhães sobre la política en Salvador ha sido abrumador y éstos han rechazado las formas de participación pública. Aunque no existe mucha información sobre las asociaciones civiles en la ciudad, un estudio del IBGE muestra un contraste interesante entre Salvador y Porto Alegre en lo que se refiere al contacto entre la población y los políticos:

**Tabla 7.** Ciudadanos que establecieron contacto con políticos

	<i>Salvador</i>	<i>Porto Alegre</i>
<i>Razón para establecer el contacto</i>		
Pedir favores	51.48%	37.81%
Plantear demandas	21.16%	24.39%
Hacer sugerencias	14.02%	18.46%
Quejarse	13.35%	19.35%

**Cuadro 1.** Patrón de formación de la sociedad civil

	<i>Organización cívica antes de 1964</i>	<i>Organización civil después del periodo de democratización</i>	<i>Patrón de interacción con la sociedad política</i>
São Paulo	Recreativa y vinculada a la política populista.	Enorme expansión en las zonas este y oeste de la ciudad.	Reñido fuera del PT y en algunos sectores del PT.
Porto Alegre	Más horizontal y con una independencia relativa de los políticos.	Enorme expansión en algunos sectores de la ciudad después de la democratización. Presencia homogénea en todos los barrios tras la introducción de los presupuestos participativos.	Consenso general sobre la participación dentro y fuera del PT.
Belo Horizonte	Organización muy débil, sobre todo en las zonas pobres de la ciudad.	Enorme expansión en algunos sectores de la ciudad después de la democratización. Presencia homogénea en todos los barrios tras la introducción de los presupuestos participativos.	Fuerte consenso dentro del PT y los sectores de izquierda. Algunos sectores del PT rechazan una participación amplia.
Salvador	Organización muy débil, sobre todo en las zonas pobres de la ciudad.	Expansión limitada y vinculada a la cultura negra.	Amplio consenso entre los liberales contra la participación.

Así, pues, pese a la falta de información en Salvador, es posible observar que la subpolitización de su vida cívica es el resultado de una baja tasa de asociación combinada con una concentración en los temas de raza y cultura. A pesar de la importancia de Olodum en las actividades culturales, ese grupo no fue capaz de tener el mismo impacto cuando se trató de exigir ser-

vicios y bienes públicos. Asimismo, vale la pena contrastar el número de personas que pide favores en Salvador y Porto Alegre. Además, la sociedad política de Salvador ha sido conservadora y se ha opuesto a la participación, reduciendo el acceso de los pobres a los bienes públicos. El cuadro 1 resume los cuatro casos que se presentan en este capítulo.

En consecuencia, podemos apreciar cómo la organización de la vida cívica siguió patrones diferentes en las cuatro ciudades, siendo Porto Alegre la que tomó la delantera en cuanto a la independencia de las asociaciones cívicas y a su impacto en el sistema político. Belo Horizonte parece ser el segundo caso más exitoso debido a la continuidad que ha mostrado y al papel que han tenido los presupuestos participativos en la expansión de las redes cívicas preexistentes. São Paulo es el caso más complicado, aunque aún es parcialmente exitoso: las asociaciones voluntarias no han logrado expandirse por toda la ciudad ni crear un amplio consenso sobre lo deseable de la participación. Salvador es claramente el caso menos exitoso: la densidad de asociación creció relativamente poco tras la democratización y la relación entre la sociedad civil y el sistema político es casi inexistente. En las observaciones finales de este capítulo estableceré una relación entre los patrones asociativos cambiantes y la cuestión de la ciudadanía multicéntrica.

### **Vida asociativa e instituciones participativas en Brasil**

La participación en el Brasil democrático tiene su origen en el surgimiento de una nueva cultura asociativa en el país. El crecimiento en la densidad de las asociaciones voluntarias abarcó a las grandes capitales del sur y sureste de Brasil, un cambio que se expresa en el número de asociaciones e individuos asociados en Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte.

No obstante, como he señalado anteriormente, este crecimiento en la densidad fue desigual. Sólo con la introducción de las instituciones participativas, las asociaciones voluntarias lograron tener una influencia general en unas cuantas ciudades brasileñas como Porto Alegre y Belo Horizonte. En otras ciudades, este impulso no fue tan sólido y la oposición de algunos sectores de la sociedad política impidió que se generalizaran, como sucedió en Salvador. Las instituciones participativas tuvieron que enfrentarse a este crecimiento desigual que ha influido en sus dinámicas también desiguales. Incluso en el caso de São Paulo, la afiliación a las asociaciones voluntarias en tres regiones comprende alrededor de 25% de la población (Lapa, Butanta y Pinheiros; Freguéis y Casa Verde, y Socorro), mientras que en otras, como en las regiones extremadamente pobres de Camo Limpo y Boi Mirim, la afiliación es casi inexistente. Por consiguiente, la desigualdad en la vida asociativa en São Paulo está relacionada con la falta de asociaciones populares en el sur de la ciudad, donde prosperan las asociaciones religiosas. Esto reduce la eficiencia y la viabilidad de la política participativa en la ciudad, como demostraré en el capítulo v.

Belo Horizonte y Porto Alegre se encuentran en un universo asociativo diferente. Las asociaciones populares están mejor distribuidas en ambas ciudades debido a los incentivos estatales de tiempo atrás para crear asociaciones en los márgenes de la ciudad a través de presupuestos participativos o consejos de salud. De tal manera que las asociaciones populares no se distribuyen uniformemente en las ciudades brasileñas; más bien se concentran en zonas con una tradición de movimientos populares.

Las asociaciones que exigen participar en las políticas públicas se expanden al implementarse dichas políticas. Sin embargo, el problema consiste en que la expansión de la influencia de la vida cívica democrática sigue dependiendo de algunas

coaliciones políticas y de ciertas prácticas dentro de la sociedad política, lo que puede transformarse en una desventaja.

En este contexto es donde el análisis de Putnam sobre la densidad de los patrones de asociación muestra sus limitaciones. En este capítulo he planteado que el cambio en la densidad de la vida asociativa tuvo una parte importante en la democratización brasileña. Este postulado tendría que desarrollarse con mayor detalle, puesto que no todas las zonas han mostrado un incremento en la densidad, y también porque la interacción entre las asociaciones de la sociedad civil y el sistema político se convierte en una variable clave para determinar si la nueva cultura cívica se manifiesta en las instituciones participativas. En esta dimensión, el análisis de Putnam debe combinarse con otros marcos analíticos. En este sentido, hay dos puntos que cobran importancia. El primero es que no todas las asociaciones voluntarias tienen la misma función, y lo sobresaliente del caso brasileño reside en el surgimiento de asociaciones que, debido a su función en los acuerdos deliberativos, logran avances en los intereses de la población empobrecida (Cohen y Rogers, 1995: 43; Cohen, 1997). El segundo punto es que sólo la interacción entre las asociaciones civiles y un grupo dentro de la sociedad política que esté dispuesto a llevar las prácticas participativas y deliberativas al nivel administrativo, permite a los nuevos actores asociados asumir un papel democratizador. Sin embargo, la presencia o la ausencia de una sólida tradición asociativa influye en la efectividad de las instituciones participativas, como demostraré en el capítulo IV.

Igualmente, en los capítulos V, VI y VII demostraré que los cambios dentro de la sociedad civil en las grandes ciudades brasileñas produjeron una nueva dinámica entre los actores sociales y el gobierno local. En este proceso fueron importantes distintos tipos de asociaciones voluntarias en diferentes

partes del país: el estatuto de la ciudad, los consejos de salud y los presupuestos participativos son buenos ejemplos de esa relación. En todos los casos, las asociaciones voluntarias que surgieron durante la democratización desempeñaron papeles clave que incluyeron la organización de los pobres, la introducción de prácticas alternativas y la organización dirigida a proponer reformas legislativas (de salud y urbanas). Sin embargo, la generalización de estas prácticas se mantuvo dependiente de la disposición de un actor político para llevarlo al centro del poder político. En el próximo capítulo analizaré la trayectoria del PT y su papel en el surgimiento de las nuevas prácticas participativas en Brasil.

### III. DEMOCRATIZACIÓN Y CAMBIOS EN LOS PATRONES POLÍTICOS: EL SURGIMIENTO DEL PT

La identidad y la estrategia son los dos principales marcos conceptuales para analizar a los partidos políticos (Offe, 1974; Menegello, 1989; Keck, 1992; Przeworski, 1988; Kitschelt, 2000). Normalmente, los partidos surgen para competir en las elecciones, en cuyo caso su principal preocupación es ganar bases sociales, o son el resultado de una nueva identidad que ha surgido dentro de la sociedad, ya sean trabajadores, campesinos, ambientalistas o alguna identidad religiosa. Por lo general, aquellos que introducen nuevas identidades a través de un partido tienden a minimizar la dimensión de la estrategia en la competencia política (Menegello, 1989; Keck, 1992; Ladrech, 1999). Sin embargo, todo partido de masas exitoso tiene que encontrar el equilibrio correcto entre identidad y estrategia.

Los sistemas de partido en América Latina se han concentrado más en una competencia de partidos entre las elites que en la formación de una identidad. Hasta 1980, Brasil era un caso típico de formación de partidos al interior de las elites con un sistema político muy inestable. Tales partidos no sobrevivieron a la primera experiencia democrática (1946-1964); durante ese periodo, el principal fenómeno fue el surgimiento de líderes de masas tales como Getulio Vargas, Jânio Quadros y João Goulart (Mainwaring y Scully, 1995). Además de la fragmentación de los partidos, el periodo estuvo marcado principalmente por el clientelismo. La apropiación política de los

recursos públicos del Estado desarrollista se convirtió en una práctica común entre los que buscaban construir mayorías en el Congreso, mientras que el Estado trataba de aislar al banco y a las empresas paraestatales del Congreso (Nunes, 1984). Ningún otro país grande de América Latina demostró una estabilidad de partidos tan precaria como Brasil entre 1946 y 1980. Así, pues, el sistema de partidos basados en la identidad no apareció en Brasil durante la primera experiencia democrática del país. La mayoría de los partidos surgieron de una mera competencia entre las elites —algunos auspiciados por Vargas, y otros por sus oponentes o por los contrarios al populismo.

El régimen autoritario que tomó el poder en 1964 pensaba exclusivamente en términos de estrategia política. Su decisión de mantener abierto el Congreso constituyó una reestructuración del sistema político que le permitiría al régimen competir y ganar elecciones. Para ello, siguió dos estrategias distintas en el proceso de formación de una nueva sociedad política.

Dado que consideraba la ruptura dentro de la normalidad política como un rompimiento provisional que no debía volverse permanente,<sup>1</sup> el régimen autoritario permitió que el Congreso permaneciera en funciones tras la purga de los diputados indeseables. La decisión de permitir el funcionamiento de las instituciones políticas y judiciales tenía el propósito de establecer un orden político semidemocrático o semiautoritario, con una combinación de mecanismos electorales y no electorales. No obstante, pronto surgió el problema de cómo construir mayorías

---

<sup>1</sup> El régimen autoritario brasileño entendía su ruptura con la democracia como un rompimiento provisional. La lectura del Acta Institucional número 1, e incluso el preámbulo al Acta Institucional número 5, declaran la adhesión a la democracia a largo plazo. Véase Brasil (12/13/1968). No obstante, las prácticas del régimen autoritario siempre han sido antidemocráticas en el sentido de que se otorgaba a sí mismo la prerrogativa de cambiar resultados *ex post*.

electorales: el régimen autoritario necesitaba competir y ganar elecciones locales.

La estrategia del régimen buscaba asegurar una “autorización” para el funcionamiento parcial de la sociedad política. La condición para que el sistema político siguiera en funcionamiento fue la sumisión de la sociedad política al Estado autoritario. El régimen impuso una estructura de partido dual, con un partido del régimen y un partido de oposición (Alves, 1988), y adoptó técnicas diversas para someter a la sociedad política a sus imperativos. La primera fue el establecimiento de un veto sobre la formación de la voluntad política mediante una purga de diputados; la segunda consistió en encontrar una base política fuera de las grandes ciudades, por lo tanto, más conservadora y tradicional que el mismo régimen. Aumentó la presencia del clientelismo en la política brasileña, un acto que tendría graves consecuencias para el Brasil democrático. El partido de oposición, Movimiento Democrático Brasileño (MDB), incorporó la misma lógica del partido que apoyaba al régimen, la Alianza Renovadora Nacional (Arena), ya que esta lógica había sido generada por el mismo sistema político (Kinzo, 1988).<sup>2</sup> El surgimiento de una nueva lógica política sólo fue posible con la reforma de partidos de 1979-1980.

El régimen autoritario llevó a cabo la reforma política de 1979-1980 con intenciones estratégicas. Después de 1978, las elecciones se transformaron en plebiscitos y el electorado tendía a votar por la oposición. La reforma electoral de 1979-1980 permitió la pluralización de la estructura de partidos y llevó

---

<sup>2</sup> El MDB incorporó en sus filas a varios políticos que eran clientelistas y que no compartían el tipo de postura de oposición que su dirigencia adoptó frente al régimen autoritario. Estos políticos se incorporaron al MDB con el fin de aumentar sus posibilidades electorales. Orestes Quercia en São Paulo, Newton Cardoso en Minas Gerais, Iris Resende en Goiás y Chagas Freitas en Rio de Janeiro son buenos ejemplos de esta acción (Hagopian, 1996; Oliveira, 2000).

al surgimiento del primer partido de masas en la historia de Brasil, el PT (Duverger, 1964). Desde su fundación, el Partido de los Trabajadores (PT) ha sido de masas en al menos cuatro aspectos: recurrió a movimientos sociales y políticos —el nuevo sindicalismo, los movimientos católicos— que surgieron al margen del dominio político (véase capítulo II); desde sus inicios creó una dirigencia política nacional muy centralizada; estableció un vínculo entre sus bases y la vida política del partido a través de reuniones nacionales y locales; y, por último, adoptó una plataforma política e intentó adherirse a su doctrina (Menegello, 1989: 33; Keck, 1992). Todo gran cambio de orientación en la historia del PT también ha implicado un cambio de doctrina política: esta fue revisada en la IX Cumbre Nacional de 1994, cuando se eliminó la moratoria de la deuda externa del programa del partido, y en la Cumbre de Recife, previa a la elección de Lula, donde se introdujeron algunos elementos neoliberales en su política económica (Azevedo, 1995: 157; Palocci, 2003).

El PT representó un cambio en los patrones políticos del Brasil democrático en los niveles tanto formal como político. En el nivel de las prácticas políticas, el PT desafió varios elementos de la cultura política brasileña: la falta de disciplina de partido en el Congreso y la tendencia de todas las fuerzas políticas a apoyar al gobierno federal; las relaciones privadas y la influencia como método de relación entre los partidos políticos y los principales grupos económicos del país; y, de forma más relevante, la centenaria práctica de intercambiar votos por bienes políticos en el nivel local (Leal, 1977). En consecuencia, el PT representó una notable renovación política en lo que se refiere a las prácticas políticas en Brasil, al menos hasta el surgimiento del escándalo de *mensalão* en 2005 (Flynn, 2005).

Durante los últimos veinte años, el PT se ha convertido en el partido de izquierda más exitoso en la historia reciente de América Latina. Su influencia en la política brasileña ha cre-

cido de manera firme en las décadas de los ochenta y noventa. En 1988 ganó las elecciones en cuatro capitales brasileñas, entre ellas São Paulo y Porto Alegre. Sus ampliamente conocidos presupuestos participativos se introdujeron en Porto Alegre en 1990. En 1989 Lula estuvo a punto de ganar las elecciones presidenciales tras sorprender a todo el mundo y llegar a la segunda ronda con Collor de Mello, el candidato de las elites brasileñas. En 1992, el PT desempeñó un papel crucial en la destitución legal (*impeachment*) de Collor de Mello, y más tarde se convirtió en el defensor de la política anticorrupción en Brasil. El número de ciudades gobernadas por el PT creció de forma constante en los noventa, incluyendo a Belo Horizonte, la tercera ciudad más grande de Brasil en 1993; Recife, la capital más importante del noreste en 2000, y São Paulo también en 2000. El partido gobernaba 187 ciudades para 2004, cuando triunfó en 400 ciudades. La representación del Partido de los Trabajadores en el Congreso también creció a un ritmo constante, de tres diputados en 1982, a 92 en 2002, cuando Lula fue electo presidente de Brasil.

A lo largo de su corta y exitosa historia, el PT se ha enfrentado al dilema clásico de todo partido de masas de izquierda: darle prioridad a la identidad o a la capacidad competitiva (Offe, 1974). En su autopercepción, a principios de los ochenta, el PT se concebía a sí mismo como un instrumento de los movimientos sociales: se comprometió “no sólo a participar en las elecciones sino también en las luchas laborales cotidianas...”, lo que conducía “al ejercicio directo del poder económico y político” (PT, 1980). En este sentido, la identidad se formó, en un principio, con la idea de integrar las luchas laborales, dentro y fuera del Congreso. Esta idea fue derrotada en las urnas en 1982 y sustituida por la del gobierno popular, que se volvió exitosa hacia finales de los ochenta. En ese periodo, el PT construyó una maquinaria política centralizada bajo el control de José

Dirceu.<sup>3</sup> El PT organizó a sus miembros para que compitieran electoralmente siguiendo tres reglas principales: contribuciones obligatorias al partido; votación abierta en la lista del partido en las convenciones internas, y acción conjunta en el Congreso. Estos tres aspectos distinguirían al PT en términos organizativos de otros partidos políticos en Brasil. De este modo, a finales de los ochenta, el PT se erigió sobre dos pilares: la identidad, sustentada en la idea de un gobierno popular, y la competencia, basada en la idea de la disciplina de partido y el autofinanciamiento. Ambos pilares se integraron sólidamente en los noventa a medida que el PT creció en el nivel local.

El enfoque de este capítulo es tanto analítico como histórico. En el primer apartado explicaré los factores que se conjuntaron y permitieron la creación de un partido popular de masas en Brasil en los años ochenta, tras la derrota histórica del Partido Comunista Brasileño en el periodo democrático anterior. También explicaré la evolución del Partido de los Trabajadores en los noventa y cómo escapó al destino de la mayoría de los

---

<sup>3</sup> José Dirceu es un actor político cuyo papel en el auge y la posterior caída del PT aún está por ser contado. Dirceu fue un importante dirigente estudiantil durante los sesenta y se unió a la lucha armada a finales de esa década. Permaneció escondido durante la mayor parte del periodo autoritario y regresó a la política tras la amnistía de 1979. Dirceu reconstituyó un grupo de militantes políticos de izquierda en el PT. La mayor parte de este grupo era de orientación castrista y no eran especialmente afectos a la política participativa. Dirceu ascendió dentro del PT al frustrar la candidatura de Francisco Weffort como miembro de la Asamblea Constituyente en 1986. Al verse derrotado en las elecciones, Weffort dimitió de su cargo como secretario general y Dirceu se convirtió en el dirigente todopoderoso. Dirceu centralizó el partido de una manera que no podría haber sido concebida antes de su llegada. Estableció un mecanismo proporcional que le permitía al grupo mayoritario dentro del PT conducir el partido sin consultar a otros grupos. Dirceu también auspició la intervención en directorios locales como el de Rio de Janeiro y Minas Gerais en preparación para las elecciones de Lula en 2002. El Congreso de Brasil consideró que Dirceu era el actor principal detrás del escándalo de “mensalao” que ha sacudido al gobierno de Lula.

partidos de izquierda tras el colapso de la Unión Soviética. En la segunda parte, estableceré la diferencia entre las dirigencias del PT de acuerdo con su identidad participativa y demostraré que una orientación nacional común hacia la participación llevó a diferentes políticas locales. En la tercera parte del capítulo propondré un modelo para distinguir entre los PT de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte y Salvador. Estas diferencias explicarán parcialmente el éxito o el fracaso de las políticas participativas en estas ciudades.

### **El origen del PT: entre la identidad y la estrategia**

El PT, como un típico partido de masas, se originó al margen del sistema político brasileño. Éste, a finales de los setenta, estaba absorto en el “estira y afloja” entre el régimen autoritario y la oposición. El PMDB, de oposición, buscaba una estrategia de mayoría indiferenciada mediante un partido ómnibus,<sup>4</sup> con el único objetivo de derrotar al régimen autoritario en el Congreso. En contraste, el nuevo PT intentó desafiar al Estado desarrollista, el proyecto que dominó la política brasileña desde la década de los treinta hasta la década de los ochenta en el siglo XX. La crítica del PT al Estado desarrollista se enfocaba en la subordinación de los movimientos laborales

---

<sup>4</sup> Fernando Henrique Cardoso acuñó la expresión “la creación de un partido ómnibus” para denominar la estrategia de la oposición en Brasil. De acuerdo con Cardoso, en un autobús urbano cada pasajero puede subirse y bajarse donde desee. Cardoso jamás tomó un autobús en São Paulo. Si lo hubiera hecho, se habría percatado de que un fenómeno común en Brasil es que los autobuses urbanos vayan atiborrados y no permitan que los pasajeros bajen cuando desean hacerlo, sino cuando el conductor para y la mayoría de los pasajeros desciende. Esta metáfora parece más apta para la estrategia del PMDB. Y es que demasiados políticos conservadores se integraron al partido, tomaron control de la dirigencia y, finalmente, el grupo de Cardoso se vio obligado a abandonar el partido-autobús. Véase Cardoso, 1989.

y sociales al Estado (Weffort, 1989; Alves, 1988; Sader, 1988; Keck, 1989; Keck, 1992). La crisis económica y política de ese Estado en los ochenta desencadenó una transición negociada a la democracia, transición que concluyó en 1985 (Alves, 1988; Martins *et al.*, 1983; Kinzo, 1988; Avritzer, 1998; Ames, 2002).

El proyecto político del Partido de los Trabajadores surgió de las demandas de autonomía frente al Estado, las cuales habían sido planteadas tanto por el nuevo sindicalismo (Humphrey, 1982; Keck, 1989; Barros, 1999) como por la Iglesia católica (Casanova, 1994; Doimo, 2004). La autonomía tenía un significado diferente en cada caso: para el nuevo sindicalismo implicaba romper el control del Ministerio del Trabajo sobre la organización sindical.<sup>5</sup> Este fue el origen del Movimiento São Bernardo y de Lula como dirigente político. En el caso de la Iglesia católica, la autonomía implicaba la capacidad de los actores sociales para exigir bienes públicos —tierra, servicios sociales y de salud, así como obras urbanas como la pavimentación y el drenaje— independientemente del Estado. Así comenzó un proyecto que también reivindicaba una herencia exógena, a saber, una crítica del apoyo acrítico de la izquierda brasileña, y de los comunistas en particular, al desarrollismo (Chilcote, 1982).

El proyecto del Partido de los Trabajadores representa, por lo tanto, una conexión particular entre el partido y la identidad. El PT se presentó desde el inicio como un partido de masas de la clase trabajadora. Al principio, las autopercepciones domi-

---

<sup>5</sup> Esta fue una discusión que surgió en Brasil a mediados de los treinta. Los sindicatos gozaron de libertad hasta la llegada de Vargas al poder en 1930. En 1932, el Ministerio del Trabajo estableció un control estatal sobre la organización sindical al introducir una tarjeta formal de registro laboral. Los sindicatos lucharon con ahínco por su autonomía y derrotaron al gobierno de Vargas durante la Asamblea Constituyente de 1933-34. No obstante, algunos días después de la aplicación de la Constitución de 1934, el Ministerio del Trabajo emitió nuevamente una ley que vinculaba a los sindicatos con el Estado (Barbosa, 1980).

nantes de los miembros del PT tenían que ver con la identidad de un militante sindicalista que exigía negociaciones autónomas con el Estado, un habitante empobrecido de la ciudad que exigía infraestructura urbana, o un campesino sin tierra que reclamaba sus tierras. Estas identidades implicaban dos tipos diferentes de acción que marcaron al PT desde sus orígenes: la crítica al clientelismo y la adopción de la democracia participativa. La primera le permitía posicionarse como un partido moderno, asumir una postura crítica frente a la política tradicional brasileña, y más tarde presentarse a sí mismo de forma crítica en varios escándalos de corrupción en los noventa. El PT fue el defensor de la política anticorrupción en Brasil hasta 2005 (Flynn, 2005). Esta identidad también le permitió innovarse institucionalmente mediante la introducción de formas de participación en las políticas presupuestal, de salud y urbana.

Al momento de su formación, el Partido de los Trabajadores vinculó la lucha por la autonomía de los actores sociales con las formas de organización de la base.<sup>6</sup> Con esta acción, el partido rompió con la tradición democrática elitista, la cual había

---

<sup>6</sup> Fernando Henrique Cardoso fue el primero en explorar la ingenuidad de la postura del Partido de los Trabajadores en materia de democracia. La atribuyó a una vieja idea que relacionaba la construcción de un partido con una representación auténtica. Cardoso atribuía el pobre desempeño electoral del PT en 1982 a este aspecto y hacía una comparación con el PMDB como el modelo de un partido de masas que no se construía sobre intereses de clase sino sobre una “variedad social”. Cardoso tenía razón en un punto y se equivocaba en otro. Acertaba al suponer que una representación muy estricta de un movimiento social de bases no conduce a una amplia representación electoral. Pero se equivocaba al suponer que la oposición entre el PMDB y el PT podía ser reducida a una representación estricta de intereses de clase *versus* una variedad social. Había otros temas importantes que eran la posibilidad de formar un partido con base en la noción de identidad, y la recuperación de la crítica hacia la democracia elitista. Pero, si la crítica del PT a la democracia representativa era ingenua, no sucedía lo mismo con la crítica a la forma específica en que estaba organizada la sociedad política en Brasil. Véase Cardoso, 1989.

prevalecido en la política brasileña por lo menos desde los años treinta. Esto lo llevó a reaccionar contra el pacto elitista de transición que no tomaba en cuenta las demandas de los movimientos sociales ni los intereses sociales. También fue el núcleo de la propuesta de participación del PT en la Asamblea Constituyente y, más tarde, en los noventa, de los presupuestos participativos, al igual que muchas otras formas de participación a nivel local, tales como los planes maestros de desarrollo de la ciudad. De esta manera, la democracia desde las bases se convirtió en un medio para romper con una cultura política excluyente y asumir una identidad política moderna. Asimismo, permitió que el PT se convirtiera en un partido de masas legal, abierto, que definió sus propuestas políticas de acuerdo con su experiencia institucional y extrainstitucional.

En 1982, el PT compitió en las elecciones, las primeras libres desde 1964,<sup>7</sup> expresión directa de los movimientos sociales de base. Identificaba los límites políticos de la modernización de Brasil con los intereses de clase. Al vincular la crítica de una sociedad política elitista con la autenticidad de los intereses de clase, por un lado, y la expresión directa de los socialmente oprimidos, por otro, el PT hizo una lectura equivocada de la naturaleza de lo político y sufrió una derrota electoral. En el ámbito nacional ni siquiera alcanzó 5% de la votación (Keck, 1992: 192). En realidad sólo ganó más de 3% en dos estados. Y es probable que haya tenido menos votos que la influencia de los movimientos sociales a los que estaba vinculado. Así, pues, en su primera aparición política, el PT buscó hacer de la

---

<sup>7</sup> Las elecciones de 1982 no fueron completamente libres. Estaban en juego centros de decisión política muy importantes, como los gobiernos estatales. También fueron las primeras elecciones no plebiscitarias y en las que compitieron varios partidos. Sin embargo, todavía existían límites a la propaganda política y el gobierno determinó previamente que los votos podían ser asignados únicamente a un partido. Sobre la elección de 1982 véase Skidmore, 1999.

identidad su principal activo competitivo y sufrió una derrota contundente.

Posteriormente al año de 1985, el PT reelaboró no sólo su identidad sino también su estructura organizacional. La nueva concepción del tema político que adoptó después de ese año poseía dos dinámicas principales: una social ligada a los movimientos sociales y una institucional de democracia, que se refería no sólo a los movimientos sociales sino a la población en su conjunto. Estos cambios transformaron al PT de ser un partido sustentado en una clase social a un partido electoral con una fuerte base de apoyo en los movimientos sociales, lo que le permitió emitir fuertes críticas tanto a la naturaleza elitista del sistema político de Brasil como a la cultura política patrimonial dominante. Al mismo tiempo, la postura anticorrupción de los diputados del PT y su éxito en el gobierno local transformaron la opinión que el público brasileño tenía del partido.

El momento de la destitución legal de Collor de Mello fue la primera vez en la que el PT actuó como un partido anticorrupción en el Congreso brasileño. Collor pertenecía a una oligarquía política muy tradicional en el nordeste estado de Alagoas. Su familia estaba acostumbrada a la impunidad en el sentido más amplio de la palabra.<sup>8</sup> La revelación de su hermano de que existía una red de corrupción en su gobierno destruyó a la administración. El PT tuvo un papel activo en el Comité Parlamentario de Investigación (CPI) que se formó para investigar el caso, y en las audiencias parlamentarias sobre esta red de influencias (Avritzer, 1998). El CPI y la ulterior destitución del presidente (*impeachment*) ocurrieron en un momento en que las fuerzas de centro buscaban forjar una alianza con Collor.

---

<sup>8</sup> En un suceso poco conocido, el padre de Collor de Mello estuvo involucrado en un caso de homicidio dentro del Congreso brasileño a principios de los sesenta. Le disparó a un diputado que era su enemigo, falló y asesinó a otro diputado. Más tarde fue absuelto del cargo de homicidio.

Consecuentemente, la destitución legal fue clave en la redefinición de la identidad del PT en los noventa. Tras la acusación, la postura anticorrupción del partido se fortaleció mediante el denominado “presupuesto CPI”, que reveló una red de corrupción vinculada al presupuesto federal. De esta manera, el PT cambió su identidad de partido laboral socialista por la de un partido popular anticorrupción, lo cual implicó acciones como investigar casos de corrupción, evitar las malas administraciones dentro de sus propios gobiernos y contar con diputados federales externos al sistema político, quienes conservaban vínculos estrechos con la opinión pública. A principios de los noventa, se redefinió en términos ideológicos y organizacionales con su postura anticorrupción. Ideológicamente, asociaba sus orígenes fuera del congreso con una crítica a la política tradicional. Sin embargo, fue en el nivel local donde el PT se distinguió más de otros partidos, al convertirse en el defensor de la política participativa. El éxito de sus gobiernos demostró la capacidad del PT para gobernar. No obstante, para comprender tanto el triunfo como los fracasos de estas políticas, es necesario llevar al nivel local el debate sobre la identidad y la estrategia. El PT no ha sido tan participativo en todos los estados y ciudades como se podría suponer a raíz de su identidad nacional, y los diferentes resultados de las políticas participativas se pueden explicar por las diferencias en las identidades locales.

### **Identidad y estrategia a nivel local**

La identidad del PT fue producto de tres movimientos: el nuevo sindicalismo, el movimiento de las comunidades eclesiales de las bases (católicas) y la nueva izquierda. Surgió casi simultáneamente en tres estados brasileños: São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul, donde estos movimientos eran fuertes

y se contaba con la mayor parte del apoyo al partido hasta las elecciones de 1989.<sup>9</sup> En los últimos dos estados, el apoyo del PT se concentraba en las capitales Belo Horizonte y Porto Alegre. No obstante, cada uno de estos movimientos adquirió una forma diferente en cada estado y cada capital. São Paulo es el caso más distintivo al menos por tres razones. La primera es una sobreconcentración del nuevo sindicalismo. De los 11 miembros que lo crearon, seis eran de São Paulo. Además, São Paulo fue el único estado de Brasil donde el apoyo al PT se extendió más allá de la capital estatal y cubrió la región metropolitana en los primeros seis años de existencia del partido (1980-1986). Este apoyo provenía principalmente del cinturón industrial de la ciudad, la llamada región ABC. Fuera de ésta, la organización del activismo católico en la ciudad misma de Sao Paulo era dispareja, con una importante dirigencia de la base en el este, mientras que el PT se encontraba relativamente desorganizado en otras regiones, particularmente en el sur o donde el propio partido tenía apoyos clientelistas, como en el caso de la familia Tato.<sup>10</sup> La influencia de la izquierda organi-

---

<sup>9</sup> En las elecciones de 1989, Lula llegó a la segunda ronda en segundo lugar, tras derrotar al político de la izquierda tradicional Leonel Brizola. Los estados clave para el éxito electoral de Lula fueron São Paulo, donde recibió 17% del total de los votos en el estado, y Minas Gerais, donde obtuvo 23% del total de los votos en el estado. Rio Grande do Sul apoyó fuertemente a Brizola en esas elecciones y Lula sólo obtuvo ahí 6% de los votos.

<sup>10</sup> La familia Tato es un ejemplo típico de la combinación entre clientelismo y política de base que se observó en algunas partes de Brasil. Los Tato provienen de una región del Distrito Sur de la ciudad de São Paulo llamado Capela do Socorro, donde al principio formaron grupos de base como lo hicieron todos los demás grupos del PT durante los ochenta. En los noventa iniciaron la transición de las políticas de base a las políticas clientelistas. En primer lugar, apoyaron la ocupación de terrenos públicos reservados para protección ambiental en la zona sur de São Paulo, lo que arrojó dudas sobre sus prácticas políticas. A partir de entonces, los Tato han operado como una familia extendida y han estado presentes en todas las actividades políticas de

zada en la ciudad de São Paulo se debió principalmente a José Dirceu, José Genoino y Ruy Falcão, dirigentes de facciones de izquierda de finales de los sesenta y principios de los setenta, quienes se encontraban exiliados o en prisión al inicio del proceso de democratización. Los sectores izquierdistas del PT en São Paulo no estaban particularmente a favor de la participación, mientras que su sector católico, aunque la apoyaba, jamás fue capaz de asumir la hegemonía del partido.

Por consiguiente, es importante observar cómo la identidad nacional del partido en tanto que partido socialista de base se combinó con la política local. En el caso de la ciudad de São Paulo, la identidad de partido de base fue la principal identidad únicamente entre los militantes de la Iglesia católica y algunos sectores específicos de la izquierda. El más importante grupo dentro de la izquierda, el de Dirceu, siempre chocó con esta visión de base de la política. No es fortuito que José Dirceu, Genoino y Falcão se hayan convertido en los estrategias fundamentales del PT y en defensores del voto dentro del partido. El nuevo sindicalismo estaba más interesado en la representación a partir de intereses que en la participación de las bases (Oliveira, 2003). Todos los intentos por introducir la participación en São Paulo estarían marcados por esta dualidad entre la identidad de base y la estrategia electoral, como demostraré más adelante.

En los otros dos estados, Minas Gerais y Rio Grande do Sul, el apoyo del PT se concentraba en las capitales y provenía sobre todo de dos sectores. En el caso de Belo Horizonte, la Iglesia católica y la izquierda organizada fueron las principales fuerzas, mientras que el nuevo sindicalismo sólo desempeñó un papel

---

su distrito. Actualmente, se considera que monopolizan el voto duro dentro de la izquierda en la ciudad de São Paulo. Durante las elecciones directas para la presidencia del PT, en 2005, se les acusó de patrocinar un fraude generalizado (*Folha São Paulo*, 9 de febrero de 2005).

simbólico durante los primeros dos años del partido (1980-1982) (Lima, 1988; Abers, 1996). En Belo Horizonte, donde la jerarquía se había puesto del lado de los grupos conservadores dentro de la Conferencia Nacional de Obispos, las actividades de las comunidades de la base fueron permitidas en el cinturón industrial de la ciudad, a diferencia de Rio de Janeiro, donde la jerarquía frenó estas acciones (Braga, 2005). Durante este proceso surgieron militantes católicos vinculados a la Iglesia, entre los que figuraron importantes dirigentes como Patrus Ananias, Nilmario Miranda, Tilden Santiago, Raul Messias y Durval Angelo. El segundo semillero principal del activismo del PT fue la izquierda, que organizada tenía una presencia importante en la ciudad a finales de los sesenta y había establecido bases en algunos sectores como los sindicatos de profesionistas, asociaciones de maestros, sindicatos de bancos, asociaciones de periodistas, grupos de derechos humanos y ambientalistas. De estos movimientos surgieron importantes dirigentes del PT como Helena Greco, Luis Dulic y Virgilio Guimaraes. La presencia inicial del partido en Belo Horizonte era escasa pero creció rápidamente después de la segunda ronda de elecciones presidenciales de 1989, cuando Lula obtuvo cerca de 80%. Los militantes del PT en Belo Horizonte, tanto de izquierda como católicos, estaban a favor de la participación, por lo que no existió mucho conflicto al respecto una vez que el partido asumió el poder.

La dirigencia del PT en Porto Alegre también divergía de la de São Paulo. En primer lugar, un sector determinado del nuevo sindicalismo, representado por Olivio Dutra, se hizo sentir en la ciudad. Dutra ingresó a la política tras haber sido presidente del sindicato de los empleados de bancos. Dos sectores importantes de la izquierda organizada, el grupo de Tarso Genro y el llamado grupo de la Democracia Socialista, formaban parte del PT y compartían su identidad de base como partido socialista de izquierda. El nuevo sindicalismo

en Porto Alegre tenía una mayor orientación de base que el de São Paulo y era también más tolerante con otros grupos de izquierda. A mediados de los ochenta, Olivio Dutra construyó una base de apoyo que duró más de una década hasta que en 1988 disputó con Tarso Genro las elecciones primarias para la gubernatura. La izquierda de Porto Alegre también era fuerte en los barrios y entre los sindicatos. Raul Pont, presidente del sindicato de maestros, y su grupo Democracia Socialista tenían una fuerte presencia en varios barrios, mientras que Tarso Genro había estado en el exilio durante el periodo autoritario. Lo que ha caracterizado al PT de Porto Alegre es una amplia coalición dentro y fuera del partido, con grupos del PDT que también apoyan la participación. El cuadro 1 resume las diferentes posturas de PT frente a la participación.

Salvador es un cuarto caso interesante. En esta ciudad el PT era muy débil en un inicio y tenía una presencia desigual de todos los grupos, con excepción del nuevo sindicalismo. La Iglesia católica era muy conservadora en la ciudad y el Papa Juan Pablo II nombró ahí como obispo a uno de sus amigos más cercanos, Dom Lucas Moreira Neves. Éste implementó una política conservadora y no dejó espacio para la Iglesia progresista. Al mismo tiempo, la nueva izquierda —señalado arriba— era muy débil en Salvador y la vieja izquierda que no se había unido al PT continuó siendo fuerte en la ciudad. De entre los tres grupos iniciales del partido, el único que tenía relativa fuerza en Salvador era el nuevo sindicalismo, con su presencia en Petrobras y en el sector de las telecomunicaciones. Jacques Wagner y Walter Pinheiro eran nombres de peso en el nuevo sindicalismo de esta ciudad. Ninguno de ellos ha mostrado gran interés en las políticas participativas.

## Cuadro 1. El PT y la participación de base

	<i>Sectores de izquierda</i>	<i>Sectores católicos</i>	<i>Nuevo sindicalismo</i>
São Paulo	Dividido en el tema de la participación. El grupo de José Dirceu era más vertical e interesado en la política electoral.	A favor de la participación pero aislados en algunos distritos de la ciudad.	Más interesado en la representación corporativista tras un periodo inicial de movilización.
Belo Horizonte	Unido en el tema de la participación, pero no tan radicalmente a favor como en Porto Alegre. El PT era más cauteloso frente a la oposición que en Porto Alegre.	A favor de la participación a pesar de la trayectoria conservadora de la Iglesia católica en la ciudad.	Débil. Tiene un liderazgo marginal en el movimiento.
Porto Alegre	Todos los grupos del PT estaban unidos a favor de las políticas participativas que han tenido el apoyo de los sectores de oposición hasta 1992.	Débil.	Muy progresista y a favor de las políticas participativas.
Salvador	Los sectores de izquierda eran débiles en el PT hasta los noventa. La izquierda tradicional controlaba la izquierda en la ciudad.	Débil dentro del PT.	Fuerte y muy interesado en la representación corporativista.

La presencia del PT en la ciudad de São Paulo fue relevante desde el inicio pero su crecimiento fue menos constante que en las otras dos ciudades, como podemos apreciar por los resultados específicos en las elecciones locales de las tres ciudades que mencionaremos. En las primeras elecciones para gobernador, en 1982 (las primeras elecciones para alcalde se realizaron en 1986 después de la democratización), Lula ya recibió 14.9% de los votos en la ciudad de São Paulo, más que los candidatos del

PT en otros estados. Este equilibrio de fuerzas en las tres ciudades y estados perduró hasta 1988 en São Paulo y Porto Alegre, y hasta 1992 en Belo Horizonte. En 1988, fueron electos como alcaldes del PT Luiza Erundinha y Olivio Dutra en São Paulo y Porto Alegre, respectivamente, con poco más de un tercio de los votos emitidos (las de 1988 fueron las últimas elecciones sin una segunda vuelta en ciudades con más de 200000 electores). Sin embargo, en 1992 el porcentaje del PT se redujo en São Paulo, mientras que el partido logró la reelección en Porto Alegre con más votos que los obtenidos en 1988. En el caso de Belo Horizonte, el primer candidato del PT que resultó electo alcalde fue Patrus Ananias en 1992, con 36.9% de los votos. En la elección de 1996 tuvo lugar un hecho curioso cuando dos candidatos se disputaron el relevo del gobierno de Ananias en Belo Horizonte: Guimares del PT, quien obtuvo 22% de los votos, y Celio de Castro, el vicealcalde del PSB, quien obtuvo 35% de los votos en la primera vuelta y 70% en la segunda (TRE, 1996). Castro ganó así las elecciones, y dio continuidad a las políticas participativas en la ciudad. Desde entonces, el PT ha participado en las elecciones en coalición con el PSB, y en 2004 incrementó su porcentaje de votación en la ciudad a 68%. Castro se integró al PT en 2001. En Porto Alegre, el PT siguió aumentando su porcentaje de votos hasta 1996, cuando obtuvo 55 por ciento.

**Tabla 1.** Votos emitidos  
a favor del PT en las elecciones para la alcaldía

	<i>1988</i>	<i>1992</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>	<i>2004</i>
São Paulo	30.68%	30.68%	24.51%	38.90%	35.89%
Belo Horizonte	36.91%	36.91%	22.0%	46% en coalición	68.4%
Porto Alegre	40.76%	40.76%	55.0%	48.7%	37%
Salvador			29.8%	35.0%	21.7%

FUENTE: Tribunal Regional Electoral (TRE).

Así, pues, es posible establecer la siguiente tipología de las políticas locales en las tres ciudades. En São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre, el PT fue fuerte en un inicio, y donde más solidez tuvo fue en São Paulo. Los tres grupos que dieron nacimiento al partido no tenían una representación uniforme en las tres ciudades y se fueron haciendo cada vez más divergentes a medida que creció como demostraré más adelante. En un principio, el PT creció más rápidamente en São Paulo con la elección de Luiza Erundina como alcaldesa, con 33% de los votos. Sin embargo, ese 33% sería el techo: Eduardo Suplicy, en la contienda por parte del PT en 1992, recibió solamente 30% de los votos. El porcentaje de la votación del PT disminuyó hasta el año 2000, con la elección de Marta Suplicy. En contraste, el porcentaje de la votación obtenida en Porto Alegre y Belo Horizonte aumentó de manera constante, lo que hizo menos disputada la hegemonía del PT en ambas ciudades. Salvador es un cuarto caso. El PT era al principio muy débil en la ciudad y no eligió a ningún diputado federal para la Asamblea Constituyente. Cuando creció, sus dirigentes principales eran sindicalistas sin una identidad participativa.

En suma, podemos establecer una tipología de la disposición del PT para implementar una política participativa a partir de tres elementos: el consenso en el partido respecto a la participación; la hegemonía electoral del PT; y la disposición de la oposición para aceptar las políticas participativas. Los tres elementos reflejan una combinación de identidad y estrategia. El cimiento inicial para la política participativa en el nivel local es la identificación del partido con la política de la base. Este es el elemento que dio el impulso inicial para la participación, como expondré en la siguiente sección de este capítulo. Sin embargo, en los casos donde escasea la identidad y no crece la votación para el PT, existe una alta posibili-

dad de que éste intercambiará la participación por la viabilidad electoral, como sucedió en São Paulo entre 2000 y 2004.

### **El PT y las políticas locales de participación: un análisis del papel del partido en el impulso a la participación en el nivel local**

El ascenso del PT en las elecciones municipales se inició en 1988. Ese año, el partido obtuvo alcaldías en cuatro capitales, incluyendo São Paulo y Porto Alegre.<sup>11</sup> Luiza Erundina fue electa alcaldesa de São Paulo en 1988, el puesto de gobierno más importante que había ganado el PT. La nominación de Erundina como candidata a alcaldesa no fue fácil. Al contrario, compitió en las elecciones primarias contra el candidato apoyado por la dirigencia nacional, Plinio de Arruda Sampaio, quien entonces era considerado como moderado.<sup>12</sup> Erundina lo derrotó con el apoyo de la izquierda del partido y condujo una campaña independiente que, para sorpresa de todos, venció al favorito, el viejo político conservador Paulo Maluf.<sup>13</sup> Erundina rompió con la dirigencia nacional al nombrar

---

<sup>11</sup> (N. del ed.). En la literatura brasileña se utilizan indistintamente los conceptos de “ciudad” y “municipio” y en este texto también.

<sup>12</sup> La trayectoria de Plinio de Arruda Sampaio en el PT es un buen ejemplo de los cambios en el partido durante los años noventa. A Sampaio se le consideró un miembro moderado del PT a finales de los ochenta y acabó siendo el candidato más radical en las elecciones primarias para la presidencia del PT en 2005. Abandonó el PT y se integró al PSOL, un partido de izquierda que se oponía al gobierno de Lula unas semanas después de las elecciones primarias (*Folha São Paulo*, 27 de septiembre de 2005).

<sup>13</sup> Un hecho externo ayudó a que Erundina derrotara a Maluf de último momento. Unos días antes de las elecciones de 1998, el ejército mató a tres trabajadores durante una huelga en Volta Redonda. Para muchos brasileños, las acciones del ejército parecían un regreso al autoritarismo y en el último minuto cambiaron su voto. Erundina iba a la zaga de Maluf hasta el día de la elección (*Almanaque Folha*, 2006).

un secretariado compuesto básicamente por intelectuales independientes como Paulo Freire, Marilena Chaui y Paulo Singer, así como por militantes de izquierda. La dirigencia nacional del PT consideró estos nombramientos como una declaración de guerra (Couto y Abrúcio, 2003).

Erundina tuvo problemas no sólo con la dirigencia del PT sino también con la Cámara Municipal desde el inicio de su gobierno. En 1988, el PT eligió a 19 de 53 concejales y desde el principio se encontró con una fuerte oposición de los antiguos miembros malufistas, al igual que de otros partidos conservadores y de centro como el PSDB. A diferencia de Olivio Dutra en Porto Alegre y Patrus Ananias en Belo Horizonte, Erundina decidió no buscar una coalición en la Cámara. De acuerdo con su dirigente en la Cámara Municipal, “Erundina alegaba que el PT no le permitiría avanzar en esta dirección” (Whitaker, Couto y Abrúcio, 2003). A pesar de una férrea oposición dentro del PT y la Cámara Municipal, Erundina avanzó en la implementación de políticas participativas: propuso una Ley Orgánica Municipal (Lei Orgânica do Município) y reorganizó el uso del espacio urbano (Singer, 1994). La oposición al plan maestro de desarrollo no pudo superarse y éste jamás fue aprobado, a pesar de que Erundina logró crear consejos en las áreas de salud, ancianos, políticas urbanas y personas con discapacidad (Tatagiba, 2004). Por último, pero no menos importante, hizo un esfuerzo por descentralizar la ciudad introduciendo un consejo de representantes en cada *subprefeitura* (subalcaldía) (Macauley, 1996). Esta propuesta no fue aprobada plenamente y São Paulo sólo tuvo *administrações regionais* hasta 2002. Los consejos de representantes se introdujeron en 2004 y a la fecha todavía no han sido implementados (Polis, 2005). En conclusión, las tres propuestas se enfrentaron a problemas en su implementación, tanto en la Cámara Municipal como con la dirigencia del PT. Al final, el gobierno de São Paulo entre 1989 y 1992 no fue consi-

derado exitoso debido a las fracturas al interior del mismo y la ausencia de una agenda clara y de apoyo por parte de la dirigencia del PT (Macauley, 1996; Couto y Abrucio, 2003).

El segundo gobierno del PT en São Paulo sería diferente en casi todos los aspectos. Marta Suplicy recibió 38% de los votos en la primera vuelta, un mayor porcentaje que el obtenido por el PT con Erundina, pero aún muy por debajo del porcentaje de los votos obtenidos en ese tiempo en Belo Horizonte y Porto Alegre (46% y 47%). El gobierno de Suplicy se alejó del de Erundina en dos puntos principales. En primer lugar, representó a la dirigencia del PT y fue capaz de integrar a sectores de la izquierda. La dirigencia nacional, y José Dirceu en particular, estuvieron muy cercanos al secretario de gobierno, Rui Falcao, y no hubo más conflictos en este nivel. Sin embargo, el grupo gobernante de Suplicy era más escéptico respecto a la participación. El gobierno propuso otorgar los puestos más importantes de la administración a su gente y transferir las políticas participativas a los miembros de izquierda de su coalición. En consecuencia, la izquierda ganó posiciones importantes en el ámbito de la participación. No obstante, sus prerrogativas no estaban establecidas claramente al principio de su gestión y los resultados de las deliberaciones no fueron implementados plenamente. El segundo cambio relevante fue que el gobierno decidió conformar una coalición con el objetivo de contar con una mayoría en la Cámara Municipal. El PT eligió a 15 concejales pero contaba con una base de apoyo más amplia que la de Erundina. Además, Suplicy estaba dispuesta a negociar puestos en las *subprefeituras* a cambio de apoyo político, lo que garantizó un soporte relativamente estable en la Cámara Municipal.

Suplicy propuso tres grandes acciones en el ámbito de la participación: introducir los presupuestos participativos, que habían sido parte de su programa de campaña (Sanchez, 2004); empoderar a los consejos ya existentes como el consejo de salud

(Coelho y Veríssimo, 2004), y crear unos nuevos atendiendo a las exigencias de los movimientos sociales, entre ellos un consejo de vivienda, un consejo para la seguridad alimentaria, y un consejo para vigilar a la población callejera (Tatagiba, 2004); por último, descentralizar la administración de la ciudad transfiriendo las políticas de salud y educación a las *subprefeituras* (Polis, 2005). Estas políticas funcionaron mejor que durante el gobierno de Erundina, pero aún no pueden ser consideradas casos exitosos de participación. Como demostraré en el capítulo v, los presupuestos participativos no distribuyeron en Sao Paulo tantos bienes públicos como en otras ciudades de Brasil. Algunas políticas sociales funcionaron bien, como los consejos de salud y vivienda, (capítulo vi) (Coelho, 2004; Tatagiba, 2004). No obstante, el principal problema de las políticas participativas de este gobierno se ubicó en el nivel de las *subprefeituras*.

Suplicy llegó a muchos acuerdos con el PMSDB conservador, e incluso con políticos malufistas, lo que redujo su capacidad de llevar a cabo políticas participativas al nivel de las bases (Polis, 2005). Una vez más, en el caso de São Paulo el PT se enfrentó a dos obstáculos principales a la participación. El primero fue la composición del grupo hegemónico dentro del partido y su reticencia a reforzar la participación. En el gobierno de Erundina esto causó un conflicto entre la administración y el PT, mientras que en el de Marta Suplicy creó problema entre la administración y los grupos más participativos dentro del PT. Como resultado de los dos gobiernos, los grupos participativos en la sociedad civil de São Paulo no están tan extendidos como en otras ciudades, y esto crea problemas tanto para la implementación como para el éxito de estas políticas, como expondré en el capítulo vii. El segundo problema en São Paulo fue la relación entre el gobierno y la Cámara Municipal. En sus mejores momentos, el PT ha controlado entre un cuarto y un tercio de la Cámara Municipal de São Paulo. Erundina

intentó derrotar a la Cámara Municipal orquestando presiones externas (Macaulay, 1996: 226), una política que no tuvo buenos resultados. El gobierno de Marta Suplicy intentó cooptar a parte de la oposición, lo que inhibió las políticas participativas en los lugares donde los concejales conservadores nombraron a los *subprefeitos*. Al final, ambos episodios demuestran lo difícil que es combinar identidad y estrategia en São Paulo. Erundina llegó demasiado lejos en el camino de la identidad de la base y sus políticas fueron obstaculizadas por la Cámara Municipal; Suplicy se preocupó por el techo de votación del PT en São Paulo y buscó limitar las políticas participativas. Esta estrategia no garantizó ni su reelección ni el éxito de las políticas participativas. La sociedad civil, pese a estar bien organizada en muchos distritos, no se extendió por toda la ciudad. En el futuro, la participación en São Paulo sólo se podrá fortalecer con un PT más fuerte y la presencia de la sociedad civil en la región del sur.

El gobierno municipal del partido del Trabajo en Porto Alegre puede contrastarse con los de Erundina y Marta Suplicy en casi todos los aspectos. En primer lugar, Olivio Dutra asumió el gobierno con el pleno apoyo de todos los grupos al interior del PT, lo que llevó a un pacto según el cual cada facción local del partido nominaría al alcalde en cada elección subsecuente. Tarso Genro siguió a Dutra y Pont siguió a Genro, lo que demuestra cómo este pacto en el nivel de la dirigencia ha conducido a una hegemonía duradera del PT en la ciudad.<sup>14</sup> Sólo nueve de los 33 miembros electos a la Cámara Municipal en 1988 pertenecían al PT. Sin embargo, a diferencia de São Paulo, la principal fuerza de oposición en Porto Alegre, el PDT, estaba a favor de la participación de forma programática

---

<sup>14</sup> El pacto se rompió en las elecciones primarias de 1998 para elegir al candidato del PT a la gubernatura. En una amarga disputa, Dutra derrotó a Genro, quien estaba convencido de la existencia de un fraude en los acuerdos con el MST (Navarro, 2005).

y desde las bases, en particular en la región Partenón de la ciudad (Baierle, 1998; Baiocchi, 2005; Avritzer, 2006). El PT de Porto Alegre comenzó sus políticas participativas resolviendo dos problemas que habían afligido al partido en São Paulo: el consenso en el PT sobre las políticas participativas y la capacidad de aprobarlas en la Cámara Municipal.

A pesar de sólo contar con cinco concejales en 1988, el PT en Porto Alegre no tuvo los mismos problemas para implementar las políticas participativas que enfrentó en São Paulo. Una de las causas era el PDT, el cual contaba con apoyo de las bases en la ciudad<sup>15</sup> y eligió a 11 concejales en la misma elección (Dias, 2002). La estrategia que utilizó el PT para convencer a los concejales del PDT de aprobar la participación en general, y los presupuestos participativos (PP) en particular, consistió en enviar a concejales de presupuestos participativos y delegados a la Cámara Municipal. Algunos concejales, como Nereu D'ávila del PDT, se quejaron de que “ellos [los delegados y concejales de PP] se sentían como concejales legítimos [...] y en cierto sentido sí lo son...” (Apud Dias, 2000). Otros arguyeron que la Cámara Municipal nunca perdió ninguna prerrogativa puesto que la ley del presupuesto jamás fue alterada (Dias, 2002). El hecho es que el PT y las fuerzas participativas en la Cámara Municipal de Porto Alegre crecieron constantemente, de nueve concejales en 1988 a 12 en 1996, cuando su coalición ganó la mayoría de los votos en la Cámara Municipal. Otras políticas participativas en Porto Alegre también fueron aprobadas sin mucha discusión, entre ellas el plan maestro de desarrollo de la ciudad de 1997 (véase capítulo VII). La ciudad también utilizó la partici-

---

<sup>15</sup> El choque entre el PT y el PDT en Rio Grande do Sul tuvo lugar en 1992 cuando Genro derrotó a Alceu Collares en las elecciones para alcalde. Al mismo tiempo, algunas bases populares del PDT quedaron integradas dentro de los presupuestos participativos y empezaron a votar por el PT. En ese momento, el PDT cambió de parecer respecto a la participación.

pación para definir amplios lineamientos de planeación en su primer *Congresso da Cidade*, donde surgieron los temas del plan maestro de desarrollo de la ciudad y el presupuesto participativo. Así, pues, la organización de la sociedad política en Porto Alegre era diferente de la de São Paulo en tres aspectos relevantes: en el PT existía consenso sobre el tema de las políticas participativas a través de diferentes gobiernos; el grupo más fuerte de la oposición no se oponía a la participación, al menos hasta 1992; y el gobierno podía lograr la aprobación de las políticas en la Cámara Municipal. Estos tres elementos reflejan una vez más la combinación de identidad y estrategia. La identidad participativa en Porto Alegre era más amplia que en São Paulo en dos puntos: en el PT había consenso respecto a una identidad participativa, y además la oposición compartía elementos de esa identidad. La estrategia en Porto Alegre continuó el éxito de las políticas participativas, lo que llevó a la reelección de candidatos del PT en tres ocasiones. La combinación de estos elementos facilitó no sólo la implementación de presupuestos participativos, sino también la extensión de una sociedad civil participativa en toda la ciudad.

Belo Horizonte también tiene un PT más unido que São Paulo, a pesar de que las dos principales corrientes dentro del partido nunca llegaron a un pacto sobre la delegación del poder. Guimarães era el principal dirigente del PT en Belo Horizonte y compitió dos veces por la alcaldía en los ochenta, recibiendo un alto porcentaje de los votos en las elecciones de 1988. Sin embargo, el primer alcalde del PT en Belo Horizonte fue Patrus Ananias, quien estaba vinculado a grupos católicos de la base. En la misma elección, Guimarães recibió el mayor número de votos para concejal y asumió el liderazgo del gobierno en la Cámara Municipal. Ananias tuvo problemas para superar la oposición a su gobierno en la Cámara Municipal. Lo logró cuando atrajo el apoyo de miembros pentecos-

tales.<sup>16</sup> El presidente de la cámara que resultó electo era un concejal pentecostal del PT, lo que dio a Ananias el control de la Cámara. De esta manera, Ananias, al igual que Dutra, resolvió los dos obstáculos políticos en la implementación de las políticas participativas al inicio de su gobierno. El PT estaba unido y le apoyaba a pesar de las desavenencias previas entre las corrientes del partido, y obtuvo el apoyo de la Cámara Municipal a través de su presidente.

Las principales políticas participativas implementadas en Belo Horizonte durante el primer gobierno del PT fueron los presupuestos participativos, el fortalecimiento del consejo de salud de la ciudad y la aprobación de su plan maestro de desarrollo. Los presupuestos participativos se implementaron de manera más cautelosa en Belo Horizonte que en Porto Alegre, debido a que al interior del PT local prevalecía una idea menos radical de la participación. El presupuesto participativo de Belo Horizonte carecía de un consejo de ciudad, pero adquirió un sólido historial de obras públicas, como expondré en el capítulo V. La política del consejo de salud se volvió más complicada en Belo Horizonte debido a los conflictos durante el segundo gobierno del PT-PSB. De cualquier manera, los actores de la sociedad civil lograron elegir al presidente del consejo, lo que demostró el nivel de apoyo a la participación en la ciudad (el caso se desarrolla plenamente en el capítulo VI). Por último, Belo Horizonte ha tenido el proceso de aprobación de planes

---

<sup>16</sup> En la primera reunión para discutir quién sería el presidente de la *Câmara dos Vereadores*, el PFL, el partido dispuesto a presentar una fuerte oposición a Ananias, exigió el puesto arguyendo que era el partido con mayor representación en la Cámara. El PT sólo había obtenido cinco escaños en esa elección. Los pentecostales adujeron que a pesar de no ser un partido contaban con el mayor número de miembros de la Cámara. Alberto Duarte, concejal evangélico y miembro del PT, fue electo presidente. Ananias logró la mayoría a través de esta coalición entre el PT y los concejales pentecostales.

generales de ciudad menos disputado. Así, pues, podemos apreciar tres esquemas diferentes que surgen en el nivel local en el PT, los cuales contribuyen al éxito de los procesos participativos o lo inhiben. El cuadro 3 resume los diferentes casos de acuerdo con la configuración de la sociedad política.

**Cuadro 3.** Configuración de la sociedad política en los casos de participación

	<i>Tradición de la izquierda del partido</i>	<i>Consenso en el partido</i>	<i>Relación con la oposición</i>	<i>Relación con la Cámara Municipal</i>
São Paulo	No participativa.	Partido dividido en algunos temas. Una representante de la corriente minoritaria es electa alcalde en 1988.	Disputa con la mayor parte de la oposición incluyendo al centro.	Disputada. La alcaldesa decidió no negociar con la Cámara y es derrotada en varias ocasiones.
Porto Alegre	Participativa.	Un pacto para el relevo en el poder.	Disputada pero dentro del campo de la participación.	Cámara Municipal acepta presión para aprobar políticas participativas.
Belo Horizonte	Participativa con reservas.	Consenso en el partido sin un pacto interno.	Coalición entre el PT y miembros evangélicos de la Cámara Municipal.	La Cámara Municipal aprueba las políticas participativas y obtiene otros beneficios a cambio.

Este último punto nos remite nuevamente al tema de las instituciones participativas. En los capítulos I y II planteé que el éxito en la implementación de la participación no puede basarse solamente en la voluntad de los actores estatales para llevar a cabo políticas distributivas, y que era necesario un nuevo modelo analítico. Mostré que la intervención de múltiples actores en el impulso de diseños participativos y distributivos era un elemento clave en el éxito de las instituciones participativas. El capítulo II prosiguió este postulado al demostrar que en algunas ciudades de Brasil los actores de la sociedad civil se encontraban disponibles en las bases, aunque de forma desigual. También en el capítulo II expuse cómo estos actores pueden hacer avanzar las políticas participativas, pero que para fortalecer su papel político es necesario ampliar la presencia de prácticas asociativas que tal vez existan únicamente en algunas regiones o subdistritos.

En este capítulo pudimos observar el papel de los actores políticos en la generalización de la sociedad civil. Las tradiciones participativas se convirtieron en la identidad distintiva de los militantes del PT en algunas ciudades, mientras que en otras eran intercambiadas por distintas identidades o simplemente hechas a un lado. Consecuentemente, es interesante observar que aunque la sociedad política tuvo un papel clave en la generalización de las tradiciones participativas, los actores de la sociedad política que las construyeron fueron los que se identificaban más con las tradiciones participativas surgidas en el nivel de la sociedad civil. En este sentido, existe una continuidad en términos de identidad entre una tradición participativa en la sociedad civil y una identidad participativa en la sociedad política en el nivel local, a pesar de los diferentes papeles que estos actores asumen en la política. Además, es menester señalar que una vez que la sociedad política introdujo políticas participativas en ciudades como Belo Horizonte

y Porto Alegre, contribuyó a que se generalizaran las prácticas de la sociedad civil que existían únicamente en algunas regiones de esas ciudades (en el capítulo v desarrollaré este argumento más a fondo). De esta manera, los casos más exitosos de participación son aquellos que logran combinar las acciones de la sociedad civil con las de la sociedad política. Antes de discutir las políticas participativas a profundidad es necesario abordar otro punto: cómo operan los diseños institucionales dentro de este contexto dual.

#### IV. INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y SURGIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN BRASIL

Durante casi todo el periodo de la posguerra, la teoría democrática ha considerado la participación como antiinstitucional (Schumpeter, 1942; Sartori, 1973; Bobbio, 1987; Huntington, 1993) o extrainstitucional (Pateman, 1970; Evers, 1985; Alvarez y Escobar, 1992). La premisa central de este debate es que las instituciones son formas burocráticas de control vertical (Weber, 1968; Parsons, 1971; Douglas, 1986; Olson, 1971) y que la participación es incompatible con las formas jerárquicas de organización (Melucci, 1996). En tiempos recientes, la teoría de la organización institucional se ha orientado hacia el análisis de la renovación institucional (Powell y Dimaggio, 1991) y hacia la ampliación de su concepto de instituciones. De acuerdo con Hall y Taylor, “las instituciones son [...] procedimientos, rutinas, normas y convenciones, formales e informales, insertas en la estructura organizacional del sistema de gobierno...” (1996: 949). Esta definición amplía el acercamiento tradicional a las instituciones como organizaciones burocráticas verticales y admite reglas o normas informales (O'Donnell, 1996). No obstante, no llega a reconocer las diferentes formas que pueden adoptar las reglas y las normas de reciprocidad en diferentes contextos. Las redes de confianza, por ejemplo, operan con reglas y normas que no siempre están insertas en la estructura organizacional del sistema de gobierno (Fox, 1996: 1089). Además, la forma específica en que

se fijan o negocian las nuevas reglas en un nivel micro no ha sido una preocupación relevante para el nuevo institucionalismo (Sommers, 1996: 72). En este capítulo demostraré que las reglas y las normas de reciprocidad que surgen desde la sociedad civil pueden ser tanto cuestionadas como adoptadas por las instituciones políticas en contextos diferentes. Por ello, busco ampliar el concepto de diseño institucional para incluir estas negociaciones y cuestionamientos.

Un segundo tema en el debate del diseño institucional tiene que ver con las formas de participación, lo que denominaré la concepción estática *versus* la concepción interactiva del diseño. Fung y Wright han propuesto un modelo para el diseño de las instituciones participativas a partir de tres elementos: 1) los elementos fijos para las instituciones participativas, con base en la premisa de que no es la variación sino la repetición de los elementos del diseño lo que explica su éxito; 2) la premisa de que las condiciones que permiten el surgimiento de las instituciones participativas tienden a ser las mismas sin importar la cultura o el tema (para ellos, algunos temas como la alfabetización o la resolución de problemas específicos explican el surgimiento de estas instituciones); y 3) el éxito en la participación deliberativa se debe a los “esfuerzos autoconscientes de diseño institucional”, es decir, a la ingeniería social de las instituciones con fines deliberativos (Fung y Wright, 2003: 23). Yo denomino a esto el modelo estático del diseño participativo, el cual da por sentado que existe una receta para el éxito que puede ser utilizada en diferentes contextos (Fung, 2003). En contraposición a este modelo, propondré en este capítulo lo que denomino un modelo interactivo-dinámico del diseño participativo. Este modelo parte del supuesto de que si bien existen condiciones que permiten la participación, éstas cambian de acuerdo con el papel que los actores de la sociedad civil y la sociedad política buscan desempeñar en ella. Este modelo

interactivo dinámico también supone que el éxito del proyecto participativo no se debe a un diseño autoconsciente; más bien supone que este éxito es el resultado inesperado de las interacciones entre los actores de la sociedad civil y la sociedad política, las cuales llevan al desmantelamiento de las viejas reglas y el establecimiento de las nuevas.

Las nuevas instituciones que surgieron tanto en la Asamblea Constituyente como en el nivel local en Brasil durante los últimos veinte años han introducido enormes innovaciones en el diseño. Estas nuevas instituciones incorporaron prácticas culturales y participativas que habían surgido originalmente en las asociaciones voluntarias durante el proceso de democratización y que sólo se insertaron posteriormente en las instituciones políticas. Entre estas prácticas se incluyen las siguientes: reglas de participación establecidas por las bases; deliberación con reparto de poder; ratificación de políticas en audiencias públicas; y adaptación de las prácticas de acuerdo con el contexto. Las nuevas instituciones que surgieron a raíz del proceso de democratización incorporaron nuevas reglas de participación que pertenecían a las prácticas de las asociaciones de la sociedad civil brasileña. Sin embargo, estas asociaciones tenían prácticas tanto buenas como deficientes: aunque podían experimentar e introducir nuevas formas institucionales, como el control presupuestal, las asambleas locales y los consejos de supervisión, no lograban transitar de la formulación de reglas locales a la formulación de reglas generales (Giddens, 1991). Además, las asociaciones estaban distribuidas desigualmente en términos territoriales y dependían de formas corporativistas de representación que no promovían la generalización y la equidad de las nuevas reglas (Schmitter, 1971; Schneider, 1992). La sociedad política y las instituciones brasileñas del Estado interactuaron con las organizaciones de la sociedad civil en la creación de

los nuevos diseños. La sociedad política introdujo sus propias preocupaciones a estos diseños, por ejemplo, que las reglas de participación fueran universales, que se crearan los incentivos para una participación más amplia y que las buenas prácticas se expandieran geográficamente. Yo denomino “diseño institucional interactivo” a la interacción entre estos dos distintos niveles de las sociedades civil y política. Los nuevos diseños no fueron exitosos simplemente porque provinieran de la sociedad civil o porque fueran propuestos con éxito por parte de un partido político; fueron exitosos porque esta interacción los hizo más atractivos para la sociedad en general.

En este capítulo analizaré cómo los diseños institucionales participativos surgieron a través de la interacción entre la innovación y la experimentación de la sociedad civil, por un lado, y las preocupaciones de la sociedad política por la deliberación obligatoria y el acceso universal a la elaboración de políticas públicas, por el otro. En este sentido, el diseño es el punto donde la interacción entre las sociedades civil y política produce resultados y permite crear nuevos patrones de acción política. A continuación, destacaré los elementos del patrón asociativo que se incorporaron a las nuevas instituciones, así como los cambios en los patrones políticos que ayudaron a que estas instituciones se volvieran más efectivas. También analizaré por qué, para el surgimiento de nuevos diseños participativos, fueron determinantes las variaciones en la deconstrucción de las viejas prácticas y en la creación de nuevas reglas que requerían de la participación (Ostrom, 2005: 18). En este capítulo me remitiré tanto al nuevo institucionalismo como a la teoría de la sociedad civil para demostrar que esta última puede conducir a lo que denomino los diseños participativos interactivos. Mi tesis principal es que al insertar insumos de la sociedad civil en los diseños institucionales, es posible adaptar los diseños a las variaciones en el contexto. La teoría de los

diseños participativos que propongo me permitirá, al final del capítulo, diferenciar tres contextos para la operación de las instituciones participativas.

### **Las características de diseño de las instituciones participativas**

El surgimiento de las nuevas instituciones está relacionado con las nuevas prácticas que ya existen en el terreno y la elaboración de nuevas reglas a partir de estas prácticas. Las instituciones experimentan con nuevas prácticas a fin de desmontar las antiguas, por ejemplo, las distorsiones en la formulación de las políticas públicas o en sus resultados, las cuales intentan cambiar. Las nuevas instituciones hacen experimentos en dos niveles: en el del poder y en el del acceso a los bienes públicos. En cuanto al acceso al poder, los actores de la sociedad civil brasileña introdujeron formas más igualitarias de interacción entre los actores sociales que las que estaban disponibles al inicio del proceso de democratización. Las asambleas vecinales horizontales, que son el sustento de los presupuestos participativos, y los consejos, que son la base de las políticas de salud, constituyen buenos ejemplos de estas prácticas. Una lógica similar surgió en relación con el acceso a los bienes públicos: los actores de la sociedad civil brasileña introdujeron nuevas formas de acceso a los bienes y servicios públicos. Estas nuevas formas de acceso rompieron con la racionalidad tecnocrática vertical que orientó la mayoría de las decisiones durante el periodo autoritario. En lugar de la racionalidad tecnocrática vertical, los actores de la sociedad civil brasileña propusieron que los actores sociales participaran en la toma de decisiones. Sin embargo, la capacidad experimental de la sociedad civil varía y tiene límites. Lo más probable es que esta capacidad experimental esté ligada a las formas flexibles

de asociación que las organizaciones de la sociedad civil hacen posibles (Arato y Cohen, 1992). Múltiples formas de organización permiten múltiples formas de experimentación, las cuales son la base de la mayoría de las nuevas experiencias.

Las nuevas instituciones políticas también necesitan proponer nuevas reglas para la jerarquía al igual que para el acceso a los bienes públicos. El hecho de que los actores de la sociedad civil critiquen las antiguas reglas por el acceso a los bienes públicos y al poder no implica que tengan la capacidad para proponer nuevas reglas. Las reglas pueden ser definidas como formas metódicas de abordar la interacción entre los actores sociales (Giddens, 1984: 18; Domingues, 2003); siempre tienen que ver con el poder y el acceso a los recursos. Los actores de la sociedad civil modifican la forma en que funcionan las reglas al introducir un principio más horizontal en la formulación de las mismas. En el caso de los actores de la sociedad civil brasileña, dos reglas han tenido una importancia clave en la organización de las instituciones participativas. La primera es que un actor de la sociedad civil que participó a nivel de las bases puede acabar siendo un representante de la sociedad civil dentro de una institución participativa. Esta regla se aplica tanto en los presupuestos participativos como en los consejos de salud. La segunda regla es que la operación de estas instituciones participativas tiene que guiarse por formaciones creadas conjuntamente por los actores del Estado y de la sociedad civil (como ha ocurrido con los presupuestos participativos y los consejos de salud en Brasil, entre otras instituciones participativas). De esta manera, el poder, como un recurso vertical, fue restaurado como un recurso social que permitiría a los actores sociales ascender en el proceso de demandar bienes públicos. Esta reinterpretación de la forma en que opera el poder dentro de las instituciones participativas condujo a nuevos formatos institucionales que no existían en el Brasil autoritario: las asam-

bleas regionales, los consejos y las audiencias públicas. Las instituciones participativas en Brasil también introdujeron una segunda forma novedosa de abordar las reglas: el funcionamiento flexible. Éstas funcionan de manera flexible cuando pueden adaptarse progresivamente al contexto. Este es un elemento que diferencia la formulación de las reglas en el seno de las instituciones participativas de la de las reglas dentro de las instituciones representativas. En este último caso, las reglas deben ser diseñadas con fronteras claras debido al problema del polizón (*free rider*), es decir, la formulación de leyes tiene que contemplar el riesgo de que alguien las utilice para su propio beneficio (Ostrom, 2005: 260). Las instituciones participativas funcionan bajo una lógica diferente, según la cual el problema de las reglas es que tal vez no se adaptan del todo al contexto social en el que buscan operar. El resultado es la flexibilidad en dicha formulación de reglas; en otras palabras, un acercamiento gradual en el que los actores del Estado y de la sociedad civil colaboran para elaborarlas progresivamente.

Los presupuestos participativos son un buen ejemplo de la formulación flexible de reglas. Cuando éstos se introdujeron en Porto Alegre, la ciudad las estableció para el poder (cómo y dónde elegir a los delegados), así como para el acceso a los bienes públicos (qué bienes estarían disponibles en qué regiones). Estas reglas no podían ser alteradas durante el proceso participativo. Sin embargo, una vez que resultaba electo un consejo, al final del primer año tenía la facultad de cambiar las existentes antes de que se iniciara el proceso deliberativo (Santos, 1998; Avritzer, 2003). Por tanto, las reglas son tratadas de forma diferente dentro de las instituciones participativas: cambian de acuerdo con el contexto, lo que las hace más flexibles en su operación. Los cambios en la configuración de los actores sociales y en la forma en que actúan, conducen a cambios subsecuentes en las reglas. Esto es importante para la adaptación

de las instituciones participativas a su contexto. No obstante, en el caso de una sociedad civil débil, también conlleva el riesgo de que la regla sea establecida por el Estado y que no se adapte a la lógica de la participación de la sociedad civil.

Un segundo ejemplo importante sobre la flexibilidad de las reglas al interior de las instituciones participativas tiene que ver con el diseño de las regiones en el proceso de los presupuestos participativos de Porto Alegre. Al introducirse los presupuestos participativos en esta ciudad, surgió un debate sobre el diseño de sus regiones (Baierle, 1998). Este debate abordó la preocupación de cambiar la población objetivo de las políticas públicas para incluir a aquellos que anteriormente habían recibido menos bienes públicos (Baierle, 1998; Abers, 2000). El gobierno de Porto Alegre avanzó en el debate introduciendo la idea de una cuantificación del acceso previo a los bienes públicos. Sin embargo, la ciudad no rediseñó los distritos de acuerdo con la movilización. La UAMPA (Unión de Moradores de Porto Alegre) e importantes asociaciones vecinales defendieron el rediseño de las regiones de Porto Alegre con el fin de adaptarlas a la dinámica de los movimientos sociales. Al final, se rediseñó la mayoría de los 16 distritos. La flexibilidad en la formulación de las reglas fue importante para dotar a los presupuestos participativos de una capacidad para la participación sin la cual no hubieran sobrevivido durante sus primeros años de ejecución. Así, pues, la formulación flexible de las reglas permite que la sociedad civil y el Estado incorporen las preocupaciones de cada quien durante el proceso participativo.

Una tercera dimensión del diseño de las instituciones participativas tiene que ver con la forma en que vuelven obligatoria la participación. Las instituciones contemplan las obligaciones como limitantes que son impuestas a los actores del Estado en casos de incumplimiento (Hall y Taylor, 1996). Empero, dentro de las instituciones participativas las obliga-

ciones también tienen el papel de hacer que las acciones de los actores de la sociedad civil sean más predecibles. La razón por la que esto sucede tiene que ver con la forma en que las instituciones participativas tienden puentes entre la sociedad civil y la sociedad política. Al obligar a los actores del Estado a implementar la participación, este diseño crea una dimensión habilitante de la obligación. Esta característica del diseño ha sido común tanto en las políticas de salud como en los planes generales de ciudad en Brasil, donde existen sanciones en caso de que no se implementen los diseños participativos. La ley federal que instituyó los consejos de salud en los tres niveles de gobierno en Brasil estipulaba que las transferencias federales serían suspendidas si no se establecían estas instituciones en el nivel local. Aunque estas sanciones han sido utilizadas con poca frecuencia, un caso ejemplar fue la suspensión de las transferencias a São Paulo durante los gobiernos conservadores de Paulo Maluf y Celso Pitta.<sup>1</sup>

La misma característica funcionó muy bien en la implementación de los planes generales de ciudad. El primer elemento institucional de relevancia en la mayoría de los planes generales de ciudad son las audiencias públicas obligatorias, que permiten una ampliación de la representación de los intereses en la política urbana. En el caso de los cambios en la regulación urbana, los gobiernos de las ciudades deben celebrar reuniones

---

<sup>1</sup> Paulo Maluf, un notable político brasileño, fue alcalde y gobernador de São Paulo durante el periodo autoritario. Maluf fue electo alcalde de São Paulo en 1992. Entonces implementó un modelo de salud diferente al que estipulaba la Constitución, que él denominó Plan de Atención a la Salud (PAS). El PAS consistía en una serie de cooperativas privadas de médicos y personal de salud que recibirían pagos de acuerdo con el número de consultas que ofrecieran. El sistema era un acuerdo público-privado que rompía con la idea de que el Estado debía ser el proveedor de los servicios de salud. Marta Suplicy interrumpió el PAS y se le abandonó por considerarlo una idea para privatizar los servicios de salud (Elias, 1999).

públicas antes de presentar sus modificaciones a la Cámara Municipal. Todas las ciudades brasileñas que han aprobado un plan maestro de desarrollo de la ciudad tienen la obligación de llevar a cabo estas reuniones, una exigencia que surgió con la enmienda popular del MNRU (Movimiento Nacional por la Reforma Urbana) a la Constitución bajo la forma de un veto popular a los cambios legislativos. En su forma final, estas reuniones se convirtieron en un espacio en el que podría lograrse la aprobación previa de la legislación que sería presentada a la Cámara Municipal. Esto crea dificultades para el tipo de aprobación expedita de acuerdos entre el Gobierno Municipal y la Cámara Municipal que es común en Brasil.

Así, pues, tres elementos del diseño de las instituciones participativas les permiten a éstas innovar con más facilidad que a otros tipos de instituciones: la experimentación, es decir, el diseño de una nueva práctica que puede ser ampliada con el tiempo; un acercamiento flexible a las reglas que permite un acercamiento gradual a la participación; y, por último, una forma de abordar las reglas obligatorias que fortalece el carácter civil que poseen estas instituciones.<sup>2</sup> Una demanda de la sociedad civil, la existencia de instituciones participativas efectivas, es posible a través de una ley que sanciona la falta de implementación.

Estos nuevos elementos del diseño dotaron a las instituciones participativas de una naturaleza más contextual. Cada uno de estos elementos se relacionaba con las experiencias y las percepciones de los actores de la sociedad civil acerca de cuáles habían sido los obstáculos para la implementación de estas instituciones. Sin embargo, los diseños institucionales

---

<sup>2</sup> A pesar de la nueva forma de sanción que se introdujo por ley, con el nuevo diseño todavía hubo incumplimiento, que se manifestó mediante el establecimiento de formas ficticias de participación.

participativos varían, por lo que alguno de ellos puede responder mejor que los demás a retos específicos y, en condiciones específicas, alguno de ellos es más vulnerable que los otros. De esta manera, un acercamiento experimental a la participación produjo instituciones con diferente efectividad de acuerdo con el contexto. En el siguiente apartado de este capítulo, analizaré esta variación y clasificaré las instituciones participativas en tres categorías diferentes: instituciones desde las bases, instituciones con reparto de poder e instituciones de ratificación.

### **Análisis de los elementos del diseño institucional en las instituciones participativas**

La década de los noventa fue el periodo en que emergieron las instituciones participativas en Brasil. La mayoría de éstas que tendrían un papel relevante en Brasil, o bien surgieron o fueron propuestas legislativamente durante ese periodo. Cada una de ellas tenía una forma diferente, brotó de una práctica distinta de la sociedad civil, y requería de diferentes tipos de acción por parte de los partidos políticos, en particular del PT. Las nuevas instituciones participativas que surgieron en Brasil en los noventa comprendían tres diseños institucionales diferentes: *diseños desde las bases*, *diseños de reparto de poder* y *diseños de ratificación*. A lo largo de este apartado explicaré estos diseños y analizaré cómo surgieron y cómo operan en tres contextos diferentes.

Los diseños desde las bases son las instituciones participativas más radicalmente democráticas que surgieron en el Brasil democrático. Se les llama “desde las bases” debido a que están completamente abiertas en el nivel de ellas. Todos los ciudadanos pueden participar en estas instituciones. Los presupuestos participativos son el mejor ejemplo de un diseño de este tipo. Todo ciudadano que viva en un barrio determinado puede

participar en sus asambleas regionales. La segunda característica del diseño desde las bases es la limitada participación del gobierno en el proceso de toma de decisiones; la mayoría de las veces el gobierno se limita a ser un facilitador en el proceso deliberativo. Una vez más, los presupuestos participativos son el mejor ejemplo de este diseño, debido a que el gobierno de la ciudad no tiene voto (sólo tiene voz) en el proceso participativo. La tercera característica de los diseños desde las bases es la formación de un cuerpo integrado exclusivamente por la sociedad civil en el nivel superior. Este cuerpo tiende a disputar el poder con el gobierno local y representa los intereses globales de todo el proceso participativo. Insisto, los presupuestos participativos son el mejor ejemplo de este diseño, puesto que cuentan con un consejo conformado a partir de una representación exclusiva de la sociedad civil.

La principal característica de los diseños desde las bases es su formato radicalmente democrático. La razón por la que son más democráticos que otros tiene que ver con el hecho de que son más experimentales y flexibles. Sin embargo, estas características hacen que sólo sean efectivos en situaciones donde existe un fuerte consenso entre los actores de las sociedades civil y política.

Los presupuestos participativos, en cuanto al diseño desde las bases, surgieron en Porto Alegre como un acuerdo entre las propuestas de la UAMPA, una organización aglutinadora de asociaciones vecinales muy radical, y el PT, un partido político altamente homogéneo en la ciudad. Los presupuestos participativos nacieron como una propuesta para deliberar sobre la distribución de los bienes públicos en el contexto urbano al inicio del proceso de democratización en Porto Alegre (Baierle, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002b; Silva, 2002). En los inicios de este proceso, la UAMPA propuso la participación de la población en asambleas regionales donde los miembros de las

asociaciones vecinales decidirían sobre temas presupuestales (Avritzer, 2002a). La propia UAMPA rechazó la primera propuesta participativa del gobierno del PDT. Además, los miembros de la UAMPA y las asociaciones vecinales locales exigieron que se rediseñaran los distritos administrativos de Porto Alegre con el fin de adaptarlos a la dinámica participativa de los movimientos sociales (Avritzer, 2002b). Se debe reconocer al PT la autoría de las demás innovaciones, pues propuso los siguientes elementos institucionales para los presupuestos participativos, a saber: 1) un consejo que trabajaría con el gobierno local en el presupuesto final; y 2) los criterios técnicos para deliberar sobre la distribución de los recursos para cada región. No obstante, y como demostraré en el capítulo v, la aportación más importante del PT en Porto Alegre fue la de insistir en que el acceso a los bienes públicos por parte de los actores sociales y sus comunidades respectivas sólo fuera posible a través del proceso participativo. Las instituciones participativas no son el resultado de una propuesta hecha por un actor, sino el resultado de las iniciativas de múltiples actores. En el contexto de una sociedad civil y política muy activa, la creación de una estructura que combinara un acceso libre a las asambleas con un consejo representativo fue una buena solución tanto para los actores de las organizaciones de la sociedad civil como para el PT. No obstante, lo que omiten la mayoría de los autores que estudian la expansión de los presupuestos participativos es que la institución aún depende de las condiciones que estaban presentes en su contexto original. Regresaré a este punto al final de este capítulo y en el capítulo v.

El segundo diseño que se analiza en el presente libro es el llamado diseño de reparto de poder. Estos diseños son menos participativos que los diseños desde las bases. Y aunque sí permiten formas muy limitadas de participación desde las bases, desde el principio incluyen formas de representación

para los actores de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil eligen o designan a algunos miembros de sus bases de apoyo para que participen en estas instituciones participativas. Los consejos de salud son el caso más conocido de un diseño de reparto de poder. En Brasil existe una forma restringida de participación en temas de salud, en el marco de las denominadas Conferencias de Salud. No obstante, la mayoría de las decisiones cotidianas en dicha área se toman al interior de los consejos de salud. La característica principal de la participación de la sociedad civil en los consejos de salud es que se produce mediante la elección de sus representantes.<sup>3</sup> La segunda característica de los diseños de reparto de poder es que los actores de la sociedad civil comparten la toma de decisiones con los actores del Estado dentro de un marco común. Una vez más, los consejos de salud son los mejores ejemplos de este tipo de diseño. Además de compartir el poder de toma de decisiones al interior, cada sector cuenta con la mitad de los miembros del consejo. El tercer elemento de estos diseños es que están institucionalizados legalmente, es decir, son obligatorios y su implementación es un requisito legal. Hay políticas que sólo pueden implementarse a través de decisiones conjuntas entre el Estado y las instituciones de reparto de poder, cuyo diseño puede ser menos participativo que el desde las bases, porque se encuentra institucionalizado y el Estado tiene más prerrogativas para determinar el formato de la par-

---

<sup>3</sup> Actualmente hay un debate en Brasil sobre la forma en que la sociedad civil puede reivindicar la representación de sus bases de apoyo en temas como la salud y el agua, entre otros. Está claro que la representación en este caso no implica una autorización semejante a la de la representación electoral. Algunos autores debaten sobre una representación supuesta o asumida (Houtzager *et al.*, 2003), un concepto que parece ser engañoso porque acepta sin cuestionar la idea de la autorización. Otros actores intentan introducir el concepto de representación discursiva en el contexto brasileño (Keck, 2004).

ticipación. Sin embargo, las instituciones de reparto de poder dependen menos de la voluntad de la sociedad política para su implementación. Como expondré en el capítulo VI, esto se debe a la forma en que el diseño incorporó sanciones obligatorias contra los gobiernos que no las implementaran.

Al igual que las instituciones participativas desde las bases, el surgimiento de las instituciones participativas de reparto de poder es un caso de diseño interactivo. El origen del formato se puede ubicar en el movimiento popular para la mejora de las condiciones de salud que surgió en São Paulo a finales de los setenta (Sader, 1988; Doimo, 2003). El formato de los consejos de salud nació en el distrito Este de São Paulo al inicio del proceso de democratización<sup>4</sup> (Sader, 1988: 276). Sin embargo, el formato de consejo que surgió tras las movilizaciones en el distrito Este no incorporó, en ese instante, el reconocimiento del formato de deliberación conjunta entre la sociedad civil y el Estado. A principios de los ochenta, los consejos de São Paulo tenían un formato inicial compuesto exclusivamente por sociedad civil. Serían necesarios dos hechos adicionales, la VIII Conferencia Nacional de Salud y la Asamblea Constituyente, para que el movimiento prosalud llegara al formato de reparto de poder.

El movimiento de reparto de poder y el movimiento *sani-tarista* se conjuntaron durante la VIII Conferencia Nacional de Salud, en la que se estableció la agenda para la Asamblea Constituyente. El movimiento popular prosalud exigía un

---

<sup>4</sup> La práctica de denominar consejos a todo formato institucional que cuente con la representación de los actores de la sociedad civil se remonta al régimen de Vargas (1930-1945). Éste creó un consejo de sitios históricos durante su primer gobierno, y el Consejo para la Ciencia y la Investigación (CNPq) durante su regreso electoral en los cincuenta. Lo que añadieron los consejos durante el periodo de la democratización fue la presencia de actores de la sociedad civil dentro del formato institucional. Sobre la participación durante el periodo de Vargas, véase Schmitter, 1971.

sistema de salud estatal, pero esta idea fue derrotada por los *sanitaristas* y por los políticos vinculados al movimiento pro-salud que defendían un sistema mixto; este último se convirtió en la propuesta más popular para la Asamblea Constituyente. En este sistema mixto se conservó la idea de los consejos locales con la participación de la comunidad. Así, pues, de una manera similar a los presupuestos participativos, el formato de reparto de poder surgió poco a poco a través de las acciones de diferentes actores sociales con preocupaciones distintas. El movimiento popular pro-salud vinculó los consejos a la participación, y los *sanitaristas* introdujeron al Estado en la ecuación participativa. Por lo tanto, la sociedad civil tuvo un papel clave en dos de los principales instrumentos institucionales que se introdujeron en el área de la salud: 1) la idea de la deliberación por parte de los actores de la sociedad civil; 2) la idea de incorporar a representantes regionales en los consejos de salud.

El papel de la sociedad política en la implementación de las instituciones participativas en el área de la salud consistió en proponer un formato mixto entre los actores de la sociedad civil y los del Estado. Existe una diferencia importante entre los presupuestos participativos y los consejos de salud, y tiene que ver con los diferentes caminos que llevaron a la construcción de sus formatos de participación: dichos presupuestos participativos dependen por completo de la voluntad de la sociedad política para delegar sus prerrogativas presupuestarias. Como demostraré en el capítulo VI, los consejos de salud dependen menos de la voluntad de la sociedad política. En cambio, dependen más de la capacidad organizativa de la sociedad civil, lo que marca una diferencia de peso entre los diseños desde las bases y los de reparto de poder.

Un tercer tipo de diseño participativo que se introdujo en el Brasil democrático es el que yo denomino diseño de ratificación. Su primera característica es que en él la participa-

ción no sustituye a la prerrogativa del Estado en un proceso específico de formulación de políticas públicas. La ratificación es un acto participativo que viene después de una propuesta de política pública elaborada por el Estado. El mejor ejemplo de este diseño en Brasil es el proceso de aprobación para los planes generales de ciudad. El gobierno propone estos planes, y las asambleas públicas los aprueban o los rechazan, son asambleas abiertas en el nivel regional y que se parecen a las asambleas regionales que forman parte de los presupuestos participativos. Sin embargo, hay una diferencia principal en su operación: en una asamblea de ratificación los participantes sólo pueden aprobar o rechazar las propuestas del Estado. No tienen la facultad de deliberar sobre su contenido, como sucede con los presupuestos participativos y los consejos de salud. La segunda característica del diseño de ratificación es su carácter obligatorio. El gobierno estatal o local tiene que demostrar que ha llevado a cabo las asambleas públicas; de otra forma se invalida la propuesta para el plan maestro de desarrollo de la ciudad. De entre los tres diseños abordados en este libro, el de ratificación es obviamente el que genera menos empoderamiento. No obstante, al ser el único donde el incumplimiento en la participación puede bloquear la acción del Estado, también es la institución participativa que depende menos de la voluntad de la sociedad política.

El surgimiento del diseño de ratificación es similar al de los otros dos casos. El MNRU, una asociación aglutinadora para la reforma urbana, propuso una enmienda popular durante la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en el último minuto los sectores conservadores ligaron la implementación de dicha enmienda a la legislación secundaria sobre los denominados Planes Maestros de Desarrollo (en el capítulo VII describiré este proceso). De esta manera, el texto constitucional proporcionó los instrumentos jurídicos para democratizar la

ciudad pero no creó ninguna sanción legal en el posible caso de incumplimiento. La Constitución requería lo que en la tradición legal brasileña se denomina “reglamentación”, que implica el establecimiento de una ley secundaria infraconstitucional con el fin de establecer mecanismos de aplicación. Una vez más, en Brasil surgió una relación inesperada entre los planes generales de ciudad y la participación en el contexto urbano. Tras la aprobación de la Constitución vino una disputa de catorce años durante la cual el MNRU se transformó en el Foro Nacional para la Reforma Urbana (FNRU). Al principio, el FNRU intentó buscar un patrocinador para su legislación y más tarde adoptó el Proyecto de Ley Pompeu de Sousa, buscando enmendarlo en el Congreso. Entre los principales instrumentos institucionales del Estatuto de la Ciudad, el FNRU propuso los siguientes: 1) la consulta popular obligatoria sobre la reforma urbana; y 2) el bloqueo legal de la acción ejecutiva en la reforma urbana. El elemento más importante de los diseños de ratificación es la posibilidad de bloquear las acciones de la rama ejecutiva del gobierno.

De entre los tres tipos de diseños participativos que se analizan en este libro, los de ratificación son los menos participativos. Preservan las prerrogativas del Estado en la formulación de propuestas sobre políticas públicas, independientemente de la voluntad de la sociedad civil. Sin embargo, son los más efectivos en situaciones en las que tanto las organizaciones de la sociedad civil como la sociedad política progresista no están tan consolidadas. Así, pues, las consecuencias producidas por los distintos diseños son menos importantes que el origen de la innovación institucional. En el siguiente apartado de este capítulo demostraré que esas consecuencias están ligadas a tres características de las instituciones participativas: la forma en que propician la experimentación; la forma en que permiten la elaboración de reglas flexibles; y

la forma en que crean restricciones obligatorias para la acción del Estado. El cuadro 1 ilustra las variaciones en el diseño de las instituciones participativas.

**Cuadro 1.** Variaciones en los diseños participativos

	<i>Tipo de diseño</i>	<i>Origen</i>	<i>Principal característica positiva</i>	<i>Principal limitante</i>
Presupuestos participativos	Desde las bases	La interacción entre la sociedad civil y la sociedad política en Porto Alegre	Profundo efecto distributivo	Sigue dependiendo de las características del contexto inicial
Consejos de salud	Reparto de poder	Demandas de la sociedad civil en el estado de São Paulo	Importante efecto distributivo	Puede ser implementado en casos de una sociedad política dividida
Planes generales de ciudad	Ratificación	Negociaciones de la sociedad civil y la sociedad política en el Congreso	Puede bloquear a quienes detentan el poder en situaciones adversas para la sociedad civil	

Los diseños interactivos responden al contexto a través de las variaciones en su efectividad, es decir, en su capacidad para introducir prácticas democráticas y distribuir bienes públicos entre los pobres. La iniciativa de expandir las instituciones participativas más allá de sus contextos originales presenta el problema de definir qué es lo que hace efectiva la implementación de las instituciones participativas. La tesis

principal de este libro, ya enunciada en el capítulo 1, es que la buena disposición para introducir un diseño más participativo no es suficiente para asegurar su éxito. Cada uno de los tres diseños principales que se expusieron anteriormente es más adecuado en un contexto específico. En los siguientes tres capítulos expondré igualmente que la incapacidad para llevar a cabo la participación está directamente relacionada con la introducción de diseños desde las bases en situaciones en las que éstos no son adecuados.

En el siguiente apartado de este capítulo presentaré cuatro contextos diferentes de la implementación de las instituciones participativas en Brasil: los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo y Salvador. Estos cuatro casos me permitirán comprobar la tesis principal de este libro acerca de las instituciones participativas. Para empezar, expondré las diferencias que existen en los contextos de las sociedades civil y política en cada uno de estos casos, lo cual me permitirá enunciar el complemento más importante de la tesis principal, es decir, que cuando las sociedades civil y política no son lo suficientemente participativas es más apropiado implementar instituciones participativas que dependan de los diseños de reparto de poder o de ratificación.

### **Instituciones participativas y diseño institucional: historia de cuatro ciudades**

La tesis central de este libro es que, en la evolución de las instituciones participativas, el contexto es relevante. Expondré las variaciones en el surgimiento, consolidación y expansión de estas instituciones, analizando su implementación en cuatro ciudades diferentes: Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo y Salvador. Mostraré cómo, en cada caso, la calidad de la vida cívica y la configuración específica de la sociedad política pro-

dujeron diseños diferentes y, por lo tanto, grados diferentes de efectividad deliberativa y distributiva en cada una de las instituciones participativas en cuestión.

Porto Alegre posee una configuración política única que la distingue de todas las demás ciudades brasileñas. Ubicada en el extremo sur del país y con 1.3 millones de habitantes, siempre fue sede de movimientos políticos diferenciados como el *castilhismo* de finales de siglo XIX (Love, 1971; Baquero, 1954) y el *brizolismo* a principios de los sesenta. Porto Alegre debe ser un punto de partida en la presentación de los otros casos debido al surgimiento y al posterior éxito en la ciudad del diseño participativo más radical y desde las bases, a saber, los presupuestos participativos. Para la década de los cincuenta, Porto Alegre contaba ya con más formas horizontales de asociación que otras ciudades brasileñas (Silva, 2001), como he expuesto en el capítulo II (véase la página 27). Entre 1946 y 1964, Porto Alegre eligió al PTB, un partido populista de izquierda con un apoyo que se limitaba al sureste de Brasil, para la mayoría de los puestos administrativos. Durante la mayor parte del periodo de posguerra se apartó de la corriente general brasileña en materia de política electoral, tal como lo señalé en el capítulo III. Durante el periodo de la democratización, la sociedad civil de Porto Alegre se reorganizó rápidamente y dio origen a numerosas asociaciones nuevas (Baiocchi, 2005). Sin embargo, el factor más relevante que distingue a Porto Alegre de otras grandes capitales del sureste, es que fue la única donde la política del periodo de la posdemocratización se concentró en la izquierda. El PT y el PDT<sup>5</sup> se disputaron el

---

<sup>5</sup> El PDT es un partido populista de izquierda creado por Leonel Brizola a su regreso a Brasil del exilio. Al inicio de la democratización, el PDT fue más fuerte que el PT y conservó los gobiernos estatales de Rio Grande do Sul y Rio de Janeiro. El PT compitió con el PDT por la hegemonía de la izquierda y sólo logró consolidarse como el principal partido de izquierda en Brasil a media-

control de la ciudad y el debate se centró en los temas de la participación. El PT ganó las elecciones en 1988 y gobernó Porto Alegre por 16 años, haciendo de esta ciudad un símbolo de la izquierda internacional (Santos, 1998; 2006; Wallerstein, 2002). Los presupuestos participativos se introdujeron en 1990 y de inmediato atrajeron la atención internacional. El PT fue derrotado finalmente en las elecciones de 2004. Sin embargo, en Porto Alegre se han mantenido las políticas públicas más importantes, entre ellas los presupuestos participativos. En los capítulos V, VI y VII expondré que Porto Alegre es el caso modelo para las instituciones participativas exitosas desde las bases. Asimismo, demostraré que los diseños de reparto de poder y de ratificación también son exitosos en la ciudad.

Belo Horizonte, la tercera ciudad más importante de Brasil en términos económicos, es un interesante segundo caso. No contaba ni con la movilización popular de Porto Alegre ni con la política contestataria de São Paulo, pero fue la ciudad del sureste que presentó un cambio más rápido en los patrones asociativos durante el periodo de la democratización. Las asociaciones vecinales, al igual que las asociaciones profesionales y de salud, prosperaron en la ciudad a mediados de los ochenta (Avritzer, 2000), como expuse en el capítulo II. La sociedad política de Belo Horizonte estaba considerada un polo de los sectores conservadores (Hagopean, 1996), pero durante los noventa se convirtió en un bastión del PT, que ha gobernado la ciudad durante cuatro periodos consecutivos e introducido la mayoría de las instituciones participativas características, tales como los presupuestos participativos y los consejos de salud, como he expuesto en el capítulo III. Belo Horizonte es un excelente segundo caso para analizar la introducción de las instituciones participativas, dado que su política no es tan

---

dos de los noventa (Hunter, 2006).

contestataria como la de São Paulo y las organizaciones de su sociedad civil son sólidas, pero no tanto como las de Porto Alegre. En este sentido, Belo Horizonte demuestra que las instituciones desde las bases, como los presupuestos participativos, son singulares al contexto político y social de Porto Alegre. Respecto a la influencia de las asociaciones voluntarias, la sociedad civil en Belo Horizonte no tiene el mismo poder de negociación que en Porto Alegre. La relativa debilidad del poder de negociación de las asociaciones voluntarias en Belo Horizonte se refleja en el diseño de sus instituciones participativas. Los presupuestos participativos en Belo Horizonte no cuentan con un consejo y distribuyen menos bienes públicos que en Porto Alegre. Las políticas de salud están mejor organizadas en Belo Horizonte que en Porto Alegre, y, de entre todas las grandes ciudades brasileñas, Belo Horizonte posee el único consejo de salud con un presidente surgido de la sociedad civil. Es importante comparar las instituciones participativas de Porto Alegre y Belo Horizonte a fin de evitar caer en el error de defender la singularidad de las instituciones desde las bases de Porto Alegre (Cabannes, 2004).

São Paulo es la ciudad más grande de Brasil y la que presenta los mayores retos para la implementación de las instituciones participativas. Es la sede de los movimientos de la sociedad civil que desencadenaron la democratización (Singer y Brandt, 1980; Caldeira, 2001). Muchos de los movimientos que llevaron a las instituciones participativas que se analizan en este libro, en particular los movimientos de salud y de la reforma urbana, surgieron aquí, como lo he expuesto en el capítulo II. El cinturón industrial de São Paulo, conocido como la región ABC, también es la sede del Partido de los Trabajadores (French, 1996, 2004), y fue ahí donde el partido tuvo sus primeras dirigencias y bases de apoyo sólidas (Keck, 1992). Sin embargo, São Paulo dista de ser una ciudad de la izquierda.

Desde principios de los cincuenta, el ex alcalde y ex presidente Janio Quadros ha consolidado una base de apoyo para la política conservadora entre la clase media-baja. Quadros logró derrotar a Cardoso en las primeras elecciones para alcalde en el nuevo periodo democrático en 1986, y desde entonces la política de la ciudad ha alternado entre la izquierda y la derecha (Avritzer, 2004). El PT ganó las elecciones en la ciudad en dos ocasiones y gobernó en los periodos de 1989-1992 y 2001-2004. Paulo Maluf, alcalde y gobernador durante el régimen autoritario, ganó una elección, y fue él quien designó a su sucesor. Cada vez que el PT ganaba elecciones en la ciudad introducía instituciones participativas. São Paulo tiene hoy 22 consejos participativos, nueve de los cuales fueron introducidos durante la primera administración del PT y siete durante la segunda. Juntos, Celso Pitta y Maluf crearon seis nuevos consejos (Tatagiba, 2004). Además, Maluf y Pitta redujeron las facultades del consejo más activo en la ciudad: el consejo de salud. La presencia de los movimientos sociales también ha sido sumamente desigual. Durante el periodo de la democratización, los movimientos sociales eran fuertes en algunas regiones del este de São Paulo debido a la sólida presencia de la Iglesia católica<sup>6</sup> (Doimo, 2004). La diferencia entre los distritos Este y Sur sigue siendo importante, y presenta patrones asociativos más sólidos en el este (Avritzer, 2004) y una fuerte presencia evan-

---

<sup>6</sup> Escapa a los fines de este libro analizar los conflictos al interior de la Iglesia católica en Brasil. No obstante, vale la pena destacar que la organización de los movimientos populares en la zona este de la ciudad está ligada a la llegada de un obispo progresista, Dom Angelico Sandalo, a la región. Tras la división de la arquidiócesis, los patrones de movilización en el distrito Este no se reprodujeron en otros distritos (Doimo, 2004). Sin embargo, el apoyo de la Iglesia no es el único criterio para esta distinción. Incluso al interior del PT, distintos políticos con prácticas diferentes cuentan con bases electorales en diferentes regiones de la ciudad; el clientelista Tatos se ha afianzado en el sur y los partidarios del movimiento de bases lo han hecho en el distrito Este.

gética en el sur. Así, pues, el éxito de las políticas participativas en São Paulo se ha visto limitado por la fuerte oposición al interior de la sociedad política y por los sectores conservadores organizados. Cada vez que en São Paulo ha resultado electo un alcalde conservador o centrista, él o ella ha desmontado las instituciones participativas. José Serra (PSDB), por ejemplo, clausuró los presupuestos participativos tras su elección en 2004. São Paulo es un excelente caso para ayudarnos a analizar el tipo de diseño participativo que puede implementarse en condiciones no favorables, lo cual constituye uno de los objetivos de este libro (véase la página 4).

En los capítulos V y VI postulo que, en comparación con otros tipos de diseño, los diseños de reparto de poder tienen efectos democratizadores y distributivos más importantes en el caso de São Paulo, debido a que su implementación es obligatoria.

El cuarto caso que analizo es el de Salvador. La ciudad ofrece un buen punto de contraste con las demás, puesto que los conservadores la han gobernado durante mucho tiempo. Salvador es una de las ciudades con mayor crecimiento en Brasil, y tuvo un crecimiento poblacional de 2.98% anual en los ochenta y de 1.3% en los noventa (Boschi, 1994: 4). La sociedad civil de Salvador no está consolidada porque el impulso asociativo que llevó al cambio en los patrones asociativos en el sur y sureste de Brasil no se produjo más que de forma selectiva en el noreste.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A este respecto se puede hacer un contraste entre Recife y Salvador. Recife formó parte del impulso asociativo de la democratización de Brasil y desde entonces ha tenido movimientos urbanos muy activos. Sus características participativas son muy similares a las del sur de Brasil. Salvador tenía menos movimientos sociales e instituciones participativas durante ese mismo periodo (Milani, 2007). En este sentido, el marcado contraste cultural y geográfico establecido por Putnam no funcionaría en Brasil.

**Cuadro 2.** Papel del contexto en el surgimiento de la innovación institucional participativa

	<i>Porto Alegre</i>	<i>São Paulo</i>	<i>Belo Horizonte</i>	<i>Salvador</i>
Asociaciones voluntarias	Politizadas durante los cincuenta con un rápido crecimiento durante el periodo de democratización.	Recreativas durante los cincuenta con un rápido crecimiento durante el periodo de democratización.	Poco organizadas antes de la democratización con el crecimiento más rápido durante el periodo de democratización.	Muy poco organizadas antes y después de la democratización.
Partidos políticos	PT muy fuerte, gobernó sólo la ciudad por 16 años. Después fue derrotado por una coalición de centro-izquierda.	PT fuerte pero no dominante. Menos continuidad en el gobierno.	PT fuerte pero gobierna en coalición con otros partidos de izquierda, en particular con el PSB.	PT débil. Durante la democratización, otros partidos de izquierda eran más fuertes. La ciudad está bajo el control de los conservadores.
Diseño institucional	Surgimiento de nuevos diseños.	Adopción parcial de nuevos diseños.	Adoptó nuevos diseños en un formato menos radical. Las instituciones participativas fueron exitosas.	Rechazó los diseños participativos incluso cuando los estipulaba la ley.
Nuevas instituciones	Efectivas en términos deliberativos y distributivos.	Parcialmente efectivos.	Efectivos.	No efectivos.

Salvador tiene mayores niveles de pobreza que las demás ciudades estudiadas, aunque en este sentido es similar a otras ciudades del noreste. Las organizaciones de la sociedad civil son débiles y no se ha buscado que se involucren en las políticas públicas. Al contrario, Salvador ha estado bajo el control político de una familia oligárquica, los Magalhães, de tendencias contrarias a la participación. Antonio Carlos Magalhães fue alcalde y gobernador del estado durante el régimen militar. Rompió con el régimen y desempeñó un papel importante en la transición a la democracia; ha participado en todas las coaliciones gobernantes en el Brasil democrático, con excepción del gobierno del PT. Salvador también fue gobernado brevemente por Lidice da Mata (1993-1996), pero se considera que su gestión fue un desastre. Da Mata provino de la izquierda y fue diputada por el PC do B (un partido tradicional de izquierda con fuertes raíces en Salvador), pero su gobierno enfrentó una fuerte oposición por parte de los Magalhães y no logró implementar políticas participativas. En este sentido, Salvador demuestra que un mandato jurídico no es suficiente para implementar la participación o lograr que ésta tenga éxito. Recientemente, el plan maestro de desarrollo de la ciudad de Salvador fue anulado en los tribunales debido a que no se cumplió con la participación mínima estipulada por la ley. En este libro utilizaré el ejemplo de Salvador para analizar el funcionamiento de las instituciones participativas en ciudades donde la sociedad política se opone a la participación. Salvador es un excelente caso para discutir el papel y los límites de la participación en contextos hostiles. En el capítulo VII y en la conclusión del presente libro sostendré que, pese a tener efectos democratizadores limitados, los diseños de ratificación son ideales en los contextos hostiles a la participación. En estos casos, la participación cumple la función de poner un alto a los arreglos en corto entre los detentadores

del poder y los intereses privados en el campo de las políticas públicas.

El objetivo de la segunda parte de este libro es demostrar el funcionamiento de las instituciones participativas en el Brasil contemporáneo. En las observaciones finales de la obra propondré una tipología que relaciona el contexto en el que surgen las instituciones participativas tanto con el diseño de estas instituciones como con la posibilidad de lograr políticas participativas exitosas. También sostendré que en diversas situaciones, la mejor política sería implementar las instituciones participativas en fases.

## SEGUNDA PARTE



## V. SURGIMIENTO, EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN BRASIL

La primera institución participativa que se discutirá a profundidad en este libro es la de los presupuestos participativos (PP), surgida en Porto Alegre en 1990, y que a finales de esa década se convirtió en un punto de referencia internacional para la participación, con más de 20 obras publicadas sobre el tema (Santos, 1998; Navarro, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002a; Fung y Wright, 2003; Baiocchi, 2003; Wampler y Avritzer, 2004; Baiocchi, 2005).<sup>1</sup> Los presupuestos participativos ejercieron una influencia considerable no sólo en la bibliografía sobre participación política, sino también en la práctica participativa. Varias de las grandes ciudades de Brasil los han llevado a la práctica, entre ellas Porto Alegre (durante 17 años), Belo Horizonte (durante 14), Recife (durante 6) y São Paulo (entre 2001 y 2004). Los presupuestos participativos se han expandido en al menos tres sentidos diferentes: se extendieron más allá de Porto Alegre y las grandes capitales a varias ciudades pequeñas y medianas; trascendieron al PT y a otros partidos de izquierda, y el PSB y el PSDB

---

<sup>1</sup> Otras obras importantes sobre los presupuestos participativos son: Avritzer, Leonardo y Zander, Navarro "A Inovação Democrática no Brasil"; Feres Faria, "O Estado em Movimento"; Wampler, B. "Private executives, legislative brokers and Participatory publics: building local democracy in Brazil"; Sintomer, Yves, and G. Marion "Porto Alegre: L'espoir d' une nouvelle democratie"; Baierle, S. "The explosion of Citizenship"; Sanchez, F. "O OP em Sao Paulo: uma inovação democratica"; Dias, M. "Sob o Signo da Vontade Popular".

representaron 15% de los casos de presupuestos participativos en 2004 (Wampler y Avritzer, 2005); y, por último, se difundieron al norte y al noreste del país, regiones que no se destacan por ser altamente participativas. Entre 1997 y 2000 hubo 103 experiencias de PP en Brasil (Brazia y Ribeiro, 2003); entre 2000 y 2004 este número ascendió a 170 (Wampler y Avritzer, 2005).

Los presupuestos participativos son en la actualidad el caso típico del diseño desde las bases a pesar de las variaciones locales en su formato; implica una participación abierta en el nivel local, un bajo nivel de injerencia del gobierno en el proceso de toma de decisiones y la conformación de un mecanismo coordinador a la cabeza. Las condiciones que explican el surgimiento del formato desde las bases se dieron por primera vez en Porto Alegre en 1990. En efecto, habría sido difícil que surgieran en otro contexto debido, al menos, a tres razones. En primer lugar, el debate que llevó a esta innovación institucional era propio de Porto Alegre. Alceu Collares, el alcalde del PDT electo en las primeras elecciones democráticas después del autoritarismo, propuso una forma de participación en las *vilas* (barrios marginales) de Porto Alegre, denominada *fiscal do orçamento*, mientras que la asociación aglutinadora de organizaciones vecinales, UAMPA, propuso los presupuestos participativos (Baierle, 1998) con el apoyo del PT. Todo esto formaba parte de una disputa política en Porto Alegre, a mediados de los ochenta, para determinar cuál de los actores de la izquierda se encontraba vinculado más de cerca a los actores sociales. En segundo lugar, la naturaleza controvertida del gobierno de Luiza Erundina –la primera alcaldesa del PT en São Paulo que enfrentó una fuerte oposición en la Cámara Municipal y dentro del partido (1988-1992)– no habría permitido que se implementara con éxito ninguna política pública participativa (Couto, 1995). En tercer lugar, la participación logró tener un mayor consenso dentro del PT de Porto Alegre que en otras sedes fuer-

tes del partido en ese entonces, en particular las de São Paulo y Minas Gerais,<sup>2</sup> aunque la implementación de los presupuestos participativos no fue consensual bajo el gobierno de Olívio Dutra y probablemente llevó a que dimitiera el secretario de Planeación, Clovis Ingelfriz. A continuación intentaré explicar el surgimiento de los PP y demostraré cómo se inició el formato desde las bases.

El segundo tema relacionado con el éxito de los presupuestos participativos es la velocidad con que se expandieron. Se extendieron drásticamente en Brasil entre 1992 y 2006, sobre todo si tenemos en cuenta que no existía ninguna ley federal que los exigiera. El número de casos creció de 36 en 1996 a 103 en 2000, y a 170 en 2004 (Avritzer, 2006). Esta expansión se sustentó principalmente en la voluntad política de los alcaldes, tanto del PT como de otros partidos, para ampliar esta práctica en donde no existía previamente, o para darle continuidad si el PT era derrotado en las urnas (en Belo Horizonte entre 1997 y 2000, y en Porto Alegre e Ipatinga después de 2004). En este sentido, la influencia de la sociedad política ha sido decisiva en la expansión de los PP, sobre todo en la medida en que se ha convertido en una práctica común del PT a nivel local.<sup>3</sup> Esta

---

<sup>2</sup> Algunas conversaciones que he sostenido a lo largo de los años con personas clave en Minas Gerais y São Paulo me condujeron a esta hipótesis. Cuando platicué con un alto funcionario del gobierno de Luiza Erundina en São Paulo, éste me comentó que la organización de la participación en la ciudad era una demanda que venía desde arriba, formulada por la oficina de la alcaldesa, pero que él personalmente tenía sus reservas. En el caso de Belo Horizonte, los miembros clave del gobierno de la ciudad en un principio se mostraban escépticos, al menos respecto a la forma en que se habían implementado en Porto Alegre. Su solución consistió en implementar los presupuestos participativos sin un consejo, pero con dos rondas de deliberación obligatoria con la presencia de la población.

<sup>3</sup> Sin embargo, no todos los gobiernos del PT implementaron los presupuestos participativos. Entre 2000 y 2004 gobernó 187 ciudades y hubo sólo 122 con experiencias de presupuestos participativos.

expansión también se debe a que en los estados de Rio Grande do Sul y São Paulo, varios de los rivales del PT decidieron implementar los presupuestos participativos con fines electorales. No obstante, se han hecho cuestionamientos sobre la calidad de los PP en las ciudades donde éstos se han expandido a iniciativa del PT, pero donde están ausentes las organizaciones de la sociedad civil.<sup>4</sup> Por ello, dos puntos adicionales que abordaré en este capítulo son las condiciones para la expansión de los PP a otras grandes ciudades del Brasil, y las condiciones para su implementación exitosa en estos casos.

Aquí utilizaré principalmente los ejemplos de Belo Horizonte y São Paulo para estudiar en detalle la expansión de los presupuestos participativos. Mi postulado es que tal expansión tiene que ver sobre todo con la sociedad política, pero que su éxito depende de la interacción entre ésta y los actores de la sociedad civil. También demostraré en este capítulo que la existencia de condiciones políticas desfavorables compromete seriamente la eficacia de los presupuestos participativos. El tercer punto que

---

<sup>4</sup> He sostenido una discusión polémica al respecto con mi amigo Gianpaolo Baiocchi, quien afirmaba en su artículo para la colección de Fung y Wright que tras la introducción de los presupuestos participativos se había dado un crecimiento en la organización de la sociedad civil. Yo postulé en un artículo comparativo sobre Porto Alegre y Belo Horizonte que el incremento era mucho más reducido de lo que suponía Baiocchi. La réplica de Baiocchi se basó en una información más moderada sobre el crecimiento de las asociaciones vecinales, pero se ciñó al mismo modelo analítico y presentó el ejemplo de la región noreste en Porto Alegre, donde había pocas asociaciones antes de la introducción de los presupuestos participativos, y aumentaron rápidamente tras su implementación. Mi respuesta a Baiocchi es que el de Porto Alegre es un caso en el que la sociedad civil existe y está consolidada en algunas regiones como Partenón, y que esa experiencia de independencia y asociación es un modelo a emular. Otras experiencias de presupuestos participativos en Brasil en el contexto de una organización débil de la sociedad civil, como en Viamao, Gravataí o Icapuí, demuestran que la participación no ha tenido un efecto muy relevante en dicha organización. Véase Baiocchi, 2003; 2005; Avritzer, 2002a; 2006; Avritzer y Navarro, 2003 y Silva, 2001.

abordaré se refiere a lo que hace posibles las características deliberativas y distributivas de los PP. A diferencia de los planes generales de ciudad y los consejos de salud que se examinan en los capítulos VI y VII, los presupuestos participativos no están legalmente institucionalizados.<sup>5</sup> No obstante, en algunas ciudades han echado raíz en el imaginario público. La población en general conoce el ciclo de las reuniones y sabe que los presupuestos públicos representan un espacio para exigir bienes materiales, y que revierten las viejas prácticas para demandar mejoras materiales a través de los políticos.<sup>6</sup> En este sentido, los presupuestos participativos conducen a resultados deliberativos y distributivos. Existen ya algunos casos de este tipo, el más importante es el de Porto Alegre.<sup>7</sup> Estableceré la dife-

---

<sup>5</sup> Ha habido una fuerte discusión sobre la pertinencia de que los presupuestos participativos se establezcan por ley. Esta discusión, que surgió en Porto Alegre, tiene que ver con las perspectivas para establecer una ley que institucionalice a los presupuestos participativos oficialmente para la formulación del presupuesto. La ciudad de Porto Alegre nunca propuso una ley al respecto, siguiendo la opinión de los activistas de los movimientos sociales, quienes sostenían que hacerlo burocratizaría las reglas para el compromiso y la participación. En este sentido, la falta de institucionalización significa la ausencia de una ley, si bien los presupuestos participativos como institución crean un patrón de comportamiento de los actores sociales que es predecible y, en esa medida, está institucionalizado. Véase Santos, 2006, Avritzer, 2003.

<sup>6</sup> Una de las formas más comunes de clientelismo en Brasil es la distribución de bienes públicos por parte de los políticos. Durante los procesos electorales, los candidatos a concejales (*vereadores*) de la ciudad van a los barrios y prometen mejoras materiales que se entregarían si resultan electos. Esto crea un apoyo de base para el político. Véase Mainwaring, 1999.

<sup>7</sup> Ipatinga no es una ciudad muy estudiada a pesar de que es un caso muy relevante para los acercamientos a los presupuestos participativos. Ipatinga alberga una planta de acero en las afueras de Belo Horizonte. La ciudad ha tenido un importante movimiento laboral desde el periodo anterior a 1964 y presenció una masacre de activistas laborales en esa época. Durante el periodo de la democratización también fue importante el movimiento laboral, y su principal dirigente, Chico Ferramenta, obtuvo la alcaldía de la ciudad en 1988. Su gobierno fue exitoso; se implementaron los presupuestos participa-

rencia entre los elementos deliberativos y las capacidades distributivas de los presupuestos participativos según cada caso, haciendo una comparación entre los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo (en Salvador no se dieron los presupuestos participativos sino hasta 2005), y expondré que en los casos más exitosos se han convertido en el principal instrumento para ampliar la ciudadanía en el nivel local. Sin embargo, también demostraré que los PP, en cuanto diseño desde las bases, tienen limitantes ligadas a la configuración de las sociedades civil y política en las ciudades en que se implementan. En este sentido, el éxito de los diseños desde las bases tiene un espectro más limitado, como expondré al analizar los problemas que enfrentan los presupuestos participativos en São Paulo. Antes de describir los PP, lo haré brevemente de las deficiencias en el acceso a los bienes públicos que llevaron a su surgimiento.

### **Urbanización y desigualdad en el contexto urbano de Brasil**

A fin de comprender la importancia de los presupuestos participativos para los pobres en Brasil, es importante ubicar el tema del acceso a los bienes públicos en el contexto urbano brasileño de finales del periodo autoritario (1985). A lo largo del siglo XX, Brasil vivió un profundo proceso de urbanización. A principios de siglo, más de 70% de su población habitaba en el campo, y para finales, más de 70% de su población era urbana. En este proceso, las ciudades brasileñas crecieron de forma injusta, desorganizada e ilegal. La injusticia fue resultado de

---

tivos en la ciudad y el PT fue reelecto tres veces, sin embargo, en la elección de 2004 se encontraba a la delantera hasta que el candidato del PSDB retiró su candidatura en favor del actual alcalde. Los presupuestos participativos han seguido implementándose en la ciudad tras la derrota del PT. Véase Wampler, de próxima publicación.

un proceso de modernización sin ningún tipo de planeación; incluso cuando se propusieron ciudades planificadas, no se reservaron espacios para la población pobre, como sucedió con Belo Horizonte y Brasilia (Brasil, 2004; Caldeira, 2000). En estas ciudades planificadas no se tomó en cuenta a la población pobre y ésta tuvo que ocupar terrenos de forma ilegal. En el caso de Belo Horizonte, menos de diez años después de la formación de la ciudad, ya se estaban desarrollando asentamientos irregulares debido a la falta de áreas para la población empobrecida. Inicialmente, las áreas ocupadas por los pobres no tenían acceso a agua potable, drenaje e incluso electricidad. Esto creó una primera forma de segmentación en las ciudades brasileñas en función del acceso a los bienes públicos.

La desorganización y la ilegalidad fueron el resultado de un absurdo proceso de concesión de tierras durante los periodos colonial e imperial, lo que creó un caos jurídico en las grandes ciudades como São Paulo y Rio de Janeiro (Holston, 1993). La ilegalidad se debió a un código civil redactado en 1916, diseñado originalmente para una sociedad rural y que no proporcionaba los instrumentos legales adecuados para las políticas urbanas a medida que se modernizó el país (Fernandes, 2002). Esto dio como resultado un proceso de urbanización totalmente fuera de control en la cúspide del proceso de crecimiento económico de Brasil durante los años setenta. Amplias zonas urbanas de la zona este de São Paulo, que se abrieron a la población empobrecida, enfrentaron problemas por la incertidumbre sobre la propiedad de la tierra, con dos o más personas que reclamaban ser los propietarios. Estas zonas padecieron una falta de infraestructura y deficiencias en materia de salud. Además, el Estado carecía de medios para legalizar la tenencia de la tierra para los pobres o para generalizar el acceso a los bienes públicos. Por ejemplo, en 1990, en la ciudad de Porto Alegre, 99% de las calles de la región centro de la ciudad esta-

ban pavimentadas, mientras que en las regiones Extremo Sul sólo 12% y en el noreste de la ciudad sólo 65%. Estas marcadas desigualdades en el acceso a los bienes públicos, que se reproducían en los renglones de salud y educación, ilustran claramente el deficiente acceso de los pobres a los servicios en Brasil. Durante el proceso brasileño de democratización, el tema de un mayor acceso por parte de la población empobrecida a los servicios urbanos ocupó los primeros lugares de la agenda de varios actores de las sociedades civil y política. Los presupuestos participativos surgirían para atender este asunto.

### **El surgimiento de los presupuestos participativos en Porto Alegre y sus elementos deliberativos**

Los orígenes sociales y políticos de los presupuestos participativos se ubican en los tradicionales movimientos de la ciudad de Porto Alegre durante el periodo de la posguerra. El origen de los movimientos populares en Porto Alegre estuvo marcado por la formación de la Federación Rio-Grandense de Asociaciones Comunitarias y de Habitantes de Barrios (Fracab, por sus siglas en portugués) en la segunda mitad de los años cincuenta (Silva, 2001: 79).<sup>8</sup> Las asociaciones vecinales de Porto Alegre en esa década tenían el objetivo de promover una forma de participación “humanista, anti-paternalista” (Silva, 2001: 81). En términos más generales,

---

<sup>8</sup> En su excelente obra sobre los presupuestos participativos en Porto Alegre, Gianpaolo Baiocchi presenta un planteamiento importante sobre los regímenes de la sociedad civil. De acuerdo con Baiocchi, el régimen de la sociedad civil de Porto Alegre era más bien de tipo paternalista durante los cincuenta y los sesenta. Aunque concuerdo con la idea de los regímenes de la sociedad civil y creo que ayuda a explicar los cambios en los patrones de interacción Estado-sociedad civil, creo que es importante señalar que en Porto Alegre ya desde los años cincuenta había indicios del nuevo patrón que surgió en Brasil. Véase Baiocchi, 2005.

Porto Alegre también tenía una fuerte tradición política de izquierda, la cual se puede rastrear en el mismo periodo. Entre 1947 y 1963, el Partido del Trabajo de Brasil (PTB) recibió el mayor porcentaje de votos en las elecciones para la Cámara Municipal. Al momento de la democratización (1985-1988), la principal competencia se daba entre los candidatos de la izquierda y los de la derecha en la mayoría de las capitales brasileñas con excepción de Porto Alegre. En esta ciudad, la competencia involucraba al PDT, un partido de centro-izquierda que buscaba rescatar el pasado populista, y al PT, que intentaba renovar la izquierda brasileña y proponía consejos populares para gobernar las ciudades (Keck, 1992; Abers, 1996). En la primera ronda de esta competencia, el PDT ganó las primeras elecciones para alcalde e intentó introducir algunas políticas participativas. Sin embargo, las asociaciones vecinales y el PT denunciaron que las formas de participación eran demasiado limitadas. En este contexto fue que la União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) lanzó la idea de la participación en los procesos de formulación del presupuesto (UAMPA, 1986). Porto Alegre se convirtió entonces en la única ciudad brasileña donde la competencia política tras la redemocratización se dio entre sectores de la izquierda y se centró en el tema de la participación local. En este marco, Olívio Dutra fue electo alcalde de Porto Alegre en 1988 y su gobierno introdujo los presupuestos participativos como una forma de deliberar sobre la distribución de los bienes públicos.

Los presupuestos participativos en la versión de Porto Alegre (1990-2005) introdujeron cuatro nuevas instituciones, tres de las cuales cuentan con fuertes elementos deliberativos: las asambleas regionales y temáticas, el Consejo de Presupuestos Participativos (COP), y el establecimiento de reglas para la toma de

decisiones.<sup>9</sup> Las asambleas regionales y temáticas son espacios donde los participantes plantean demandas, critican las acciones administrativas de las autoridades locales y negocian entre ellos acerca de sus prioridades. En Porto Alegre hay 16 asambleas regionales y cinco temáticas. El formato de las regiones fue un punto conflictivo entre los movimientos sociales y el gobierno. Los primeros ejercieron una fuerte presión para mantener el patrón de acción colectiva en las regiones de la ciudad, argumentando que el diseño administrativo de los distritos entraría en conflicto con la reacción de varios movimientos comunitarios (Baierle, 1998). La ciudad acordó rediseñar las regiones de tal forma que se traslaparan con las formas existentes de movilización. Así, el primer elemento del proceso deliberativo fue un esfuerzo por combinar las lógicas de la acción colectiva y la administración, iniciándose el proceso participativo desde la base.

Las asambleas regionales y temáticas, pues, son espacios para la discusión y la deliberación. Un análisis de las características socioeconómicas de los participantes muestra una fuerte presencia de ciudadanos pobres en las asambleas regionales: 30.22% de los participantes ganan menos de dos salarios mínimos, y 25.51% entre dos y cuatro veces el salario mínimo, lo que indica que los participantes de los presupuestos participativos están muy cerca de la condición socioeconómica de la población en general. En cada asamblea se destinan 45 minutos a las aportaciones de los participantes. La presencia en las asambleas no se traduce necesariamente en una igualdad en otros niveles, como se indica en la tabla 1, que establece una correlación entre el ingreso y la participación activa en los presupuestos participativos de Porto Alegre.

---

<sup>9</sup> Hay varias descripciones útiles sobre el funcionamiento de los presupuestos participativos que no repetiré aquí. Para una descripción completa del proceso, véase Baierle, 1998; Santos, 1998; Abers, 2000; Avritzer, 2002c; Baiocchi, 2002.

**Tabla 1.** Condición socioeconómica de los participantes y de quienes toman la palabra en las asambleas en Porto Alegre

<i>Ingreso (múltiplos del salario mínimo)</i>	<i>Participantes en las asambleas</i>	<i>Nunca habló en las asambleas</i>
Hasta 2	30.22%	47.30%
2 a 4	25.51%	37.90%
4 a 8	20.60%	37.20%
8 a 12	9.43%	27.10%
Otros	14.24%	-----
Total	100.00%	100%

FUENTE: Cidade, 1999.

Podemos señalar así varias características deliberativas de las asambleas regionales de los presupuestos participativos en Porto Alegre. En primer lugar, expresan la diversidad social de la ciudad, una característica que, como demostrare más adelante, establece un nuevo equilibrio en la deliberación sobre la distribución de los bienes públicos. En segundo lugar, a pesar de que aún existen algunas desigualdades en cuanto a la participación de género o clase, se observa una cierta equidad en el número de intervenciones. Las mujeres (51.4%) participan en las reuniones de presupuestos participativos con una frecuencia ligeramente mayor, y también están más dispuestas a hacer uso de la palabra. Sin embargo, cabe destacar que la condición socioeconómica predetermina de manera importante la propensión a tomar la palabra. Entre los participantes que ganan menos de dos salarios mínimos, la mayoría, 47.30%, nunca habló en una asamblea. El número de los que nunca tomaron la palabra tiene una relación inversamente proporcional con el ingreso.

Una segunda instancia deliberativa de los presupuestos participativos es el Consejo de Presupuestos Participativos (COP),

que se establece durante la segunda ronda de las asambleas regionales, cuando la región elige a los consejeros del Consejo. Este proceso conduce a la formación de un consejo que se integra de la siguiente manera: dos consejeros de cada una de las 16 regiones (32), dos de cada una de las cinco asambleas temáticas (10), uno de la UAMPA y uno del sindicato de servidores públicos (2). El COP cuenta con 44 integrantes. Los miembros gubernamentales no votan, aunque participan con regularidad y ejercen una influencia considerable.<sup>10</sup> El COP es una instancia deliberativa en la que se dan dos tipos de negociación: entre miembros de la comunidad sobre sus prioridades, y entre miembros de la comunidad y el gobierno sobre el formato final del presupuesto. Se toman varias decisiones en este nivel, entre ellas la sustitución de las deliberaciones previas de la asamblea por otras deliberaciones en función de lo que se denomina un “veto técnico”, cuando el gobierno rechaza las decisiones de las asambleas regionales por razones técnicas. Los vetos más comunes tienen que ver con asuntos ambientales, de propiedad y financieros. En Porto Alegre, el caso de los corte ambiental incluyen el entubado de riachuelos locales, que es una demanda de la población pero que el gobierno percibe como una causa de las inundaciones en verano.<sup>11</sup> Los asuntos de propiedad tienen que ver con la identificación errónea de terrenos que no pertenecen a la ciudad; cuando éstos resultan

---

<sup>10</sup> Hasta donde sé, sólo hay una ciudad donde los miembros del gobierno votan en el consejo de presupuestos públicos: la ciudad de Santo André. Ésta modificó la integración de su consejo de presupuestos públicos en 2004 y anuló las prerrogativas de voto del personal de gobierno.

<sup>11</sup> La pavimentación ha sido el bien público más demandado en Porto Alegre desde el surgimiento de los presupuestos participativos. Hasta el día de hoy, se han pavimentado 6 millones de metros cuadrados. Como consecuencia del crecimiento de la pavimentación en la ciudad, el suelo de ésta se volvió impermeable y aumentaron las inundaciones en el verano. De ahí el veto técnico a todo nuevo entubado de riachuelos.

ser propiedad de las empresas estatales, el Estado o la federación, aumenta el costo de las obras públicas. Por último, los asuntos financieros tienen que ver con el costo de ampliar las tuberías de drenaje o agua. En todos estos casos hay un fuerte debate entre los miembros del COP y el gobierno, con resultados mixtos. Uno de los resultados importantes de estos debates es el requisito impuesto por el gobierno de que los técnicos asistan a las asambleas regionales y temáticas para discutir sus posturas con la población. Una vez más, es menester destacar que la presencia de los técnicos en las asambleas populares refuerza su naturaleza deliberativa. El COP es también un elemento clave del diseño desde las bases. Se trata de una institución que se constituye al final de las asambleas de libre acceso. A pesar del uso de la representación en su integración, sus miembros están fuertemente ligados a las dirigencias regionales de los lugares donde fueron elegidos. La presencia de los consejos de presupuestos públicos es un elemento clave del diseño desde las bases, puesto que expresa la concentración de la mayor parte del proceso de toma de decisiones en las manos de los actores de la sociedad civil. Como expondré en los capítulos VI y VII, esta es también una de las principales diferencias entre los distintos tipos de diseños participativos.

El tercer elemento deliberativo de los presupuestos participativos es el proceso de toma de decisiones sobre las reglas para la deliberación. Porto Alegre inauguró un proceso de formulación de reglas que han seguido otras ciudades del Brasil. En este proceso, la ciudad determina las reglas iniciales para la deliberación (*regimento*), y el consejo de presupuestos participativos tiene la facultad de modificarlos al año siguiente. Estas reglas cubren lo siguiente: la composición del (COP); sus atribuciones; las reglas para la elección de delegados locales; las condiciones para la revocación del mandato; las reglas para el debate en el COP; las reglas para la elección de una instancia

coordinadora al interior del Consejo de Presupuestos Participativos; y, por último, las reglas para que el Consejo pueda cambiar las normas de deliberación. Así, pues, se puede concebir al COP como una instancia que establece sus propias formas de regulación, desde su composición hasta sus reglas de deliberación. Comparte algunas de sus prerrogativas con otras instancias, como la Coordinadora de Relaciones con la Comunidad (CRC) y el Gabinete de Planificación (Gaplan). Sin embargo, la deliberación final sobre el presupuesto se da dentro del COP e incluye la formulación de reglas para su operación futura.

Las teorías más comunes sobre los presupuestos participativos de Porto Alegre postulan que la participación creció rápidamente debido a sus elementos deliberativos (Avritzer, 2002a; Baiocchi, 2003; Wampler y Avritzer, 2004; Santos, 2006). A pesar de sus bajos niveles al inicio, la participación en la nueva institución pronto aumentó y vale la pena explorar los detalles del proceso. Las regiones con tradiciones previas de participación como Partenon o la zona este de la ciudad, tenían niveles iniciales de participación relativamente altos, mientras que las regiones que carecían de estas tradiciones como Restinga y Navegantes, mostraban bajos niveles de participación al inicio. Una vez más, observamos aquí la importancia de la organización de la sociedad civil para el surgimiento de la innovación institucional. Sin la participación de los integrantes de las asociaciones vecinales en las deliberaciones iniciales, el proceso se habría colapsado. Los efectos de aprendizaje y demostración se produjeron a medida de que los barrios señalados previamente recibían mayores beneficios que las regiones menos organizadas, lo que llevó a la reorganización de los barrios más clientelistas (Abers, 2000; Wampler y Avritzer, 2004; Baiocchi, 2005). Los presupuestos participativos en Porto Alegre han gozado de un crecimiento continuo en la participación, pasando de 976 personas en 1990 a 26 807 en 2000. Esta evolución nos

dice algo importante sobre la relación entre las sociedades civil y política en la consolidación de las configuraciones participativas. La primera fue responsable del éxito inicial de esta configuración, al proporcionarle a la institución participativa los actores capaces de desempeñar los papeles que se requerían: asistir a las reuniones, identificar problemas vecinales, y participar y deliberar en los consejos (Wampler y Avritzer, 2004). La segunda y el Estado generalizaron entonces las prácticas previamente existentes en el resto de la ciudad: ampliaron las formas de participación a otros barrios y se aseguraron de que ésta fuera la única forma de demandar bienes públicos en la ciudad. Conjuntamente, estas dos acciones condujeron a la consolidación de los presupuestos participativos como una institución deliberativa fuerte a principios de los noventa.

**Tabla 2.** Participación en los presupuestos participativos de Porto Alegre por regiones seleccionadas

<i>Región</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>
Regiones con tradiciones asociativas fuertes					
Leste	152	510	339	623	710
Lomba	64	569	575	973	638
Partenon	75	1096	661	809	805
Cruzeiro	181	297	494	649	604
Regiones con tradiciones asociativas débiles					
Navegantes	15	165	135	495	624
Nordeste	33	276	350	682	906
Restinga	36	369	1096	763	1348
Centro-Sul	101	591	352	1513	1461

FUENTE: Gobierno Municipal de Porto Alegre, Centro para las Relaciones con la Comunidad (Porto Alegre, 2000).

Así, pues, es posible identificar la marca de Porto Alegre en el surgimiento del diseño participativo. Su política está ligada directamente al diseño desde las bases de los presupuestos participativos. Las sociedades civil y política de la ciudad han influido en la conformación de un diseño radicalmente participativo que llamó la atención de los actores políticos brasileños desde principios de los noventa. Sin embargo, pese a la influencia de la sociedad civil en el diseño original y al consenso de la sociedad política de Porto Alegre, es necesario tener presentes dos puntos. El primero es que los presupuestos participativos se expandieron de Porto Alegre a otras ciudades en Brasil de 1993 a 1997 sobre todo a iniciativa del PT. De 1993 a 1997 el número de casos de presupuestos participativos se expandió a 103, y de entre ellos 37 (49%) pertenecían a gobiernos del Partido de los Trabajadores; aunque la mayor parte de la expansión de los presupuestos participativos desde 1993 se inspiró en el diseño desde las bases de Porto Alegre, la mayoría de los nuevos casos adaptaron el diseño en sus componentes de base de modo que fueran más digeribles para los PT locales y el resto de la sociedad política, sobre todo en la alcaldía. En la siguiente sección de este capítulo abordaré la expansión del diseño desde las bases de los presupuestos participativos a Belo Horizonte y São Paulo.

### **La ampliación de los presupuestos participativos a Belo Horizonte y a São Paulo**

Los presupuestos participativos (PP) se ampliaron a varias otras ciudades de Brasil, entre ellas Belo Horizonte, la tercera más grande del país, en 1993,<sup>12</sup> y São Paulo, la ciudad más grande,

---

<sup>12</sup> Belo Horizonte perdió su puesto como la tercera ciudad más grande de Brasil frente a Salvador durante los noventa. La principal causa fue que se detuvo el proceso de migración en el sureste de Brasil, mientras que en el

en 2001. La organización de los PP en Belo Horizonte y São Paulo tuvo diferencias respecto a la de Porto Alegre.<sup>13</sup> En cada ciudad sufrieron cambios importantes relacionados con las características de sus sociedades civil y política. En esta sección, describiré únicamente aquéllos en el formato desde las bases de los presupuestos participativos en Belo Horizonte y São Paulo. Posteriormente, abordaré las características generales de la participación en ambas ciudades.

Los PP fueron introducidos en Belo Horizonte en 1993, inmediatamente después de la toma de posesión de Patrus Ananias como alcalde. Ananias, un abogado de izquierda vinculado a la Iglesia católica, decidió implementarlos a pesar de que todavía no se habían convertido en el símbolo nacional e internacional de la política participativa. Ya se estaba esbozando el éxito de los presupuestos participativos en Porto Alegre, y en particular el papel central de las políticas participativas para contrarrestar otras como la estatización del sistema de transporte por gobiernos populistas.<sup>14</sup> También es

---

noreste continuó. Ciudades como Salvador y Fortaleza siguen teniendo una tasa de crecimiento poblacional superior a 2% anual, mientras que la de Belo Horizonte se ha estancado desde principios de los noventa.

<sup>13</sup> Las formas de organización de los presupuestos participativos son diferentes en casi todas las ciudades. Existe lo que en Brasil llamamos “el modelo de Porto Alegre”, que por lo general implica asambleas regionales, un consejo de presupuestos participativos y la elaboración del presupuesto en la oficina del alcalde o por parte de una institución vinculada a ella (Gaplan en el caso de Porto Alegre). Las variaciones tienen que ver sobre todo con la existencia de un consejo de presupuestos públicos y el espacio donde se elabora el presupuesto. Varias ciudades le han asignado el rango de secretaria a la instancia para la elaboración de los presupuestos participativos, instancia que debe disputarse el poder con otros sectores de la administración (Grazia y Ribeiro, 2003).

<sup>14</sup> A principios de los noventa, se dio una disputa entre la izquierda brasileña respecto a las prioridades de una agenda. En el gobierno de Luiza Erundina, el control del sistema de transporte por parte de la ciudad se volvió una prioridad. Brizola asumió el control del transporte urbano en Río de Janeiro al mismo tiempo, y esta discusión fue acalorada en Porto Alegre. Véase Baiocchi, 2005.

importante señalar que Belo Horizonte es un caso intermedio en cuanto a la disposición de la sociedad política. El PT derrotó al PSDB, que en el estado de Minas Gerais es más participativo y está más a la izquierda que en São Paulo. Inicialmente, el alcalde Ananias no se enfrentó a una fuerte oposición; al contrario, sus antiguos vínculos con la Iglesia católica, al igual que la relación del presidente de la Cámara con los políticos evangélicos, le permitieron contar con una cómoda mayoría en la Cámara Municipal (véase el capítulo III).

Los presupuestos participativos en Belo Horizonte conservaron algunas de las características de los de Porto Alegre y cambiaron otras. Conservaron las dos rondas de las asambleas regionales, una de las particularidades clave de los formatos desde las bases. Las asambleas se realizan en los barrios y son de libre acceso. En ellas, los delegados se eligen de forma muy similar a lo que sucede en Porto Alegre. Sin embargo, estas asambleas no conducen a un Consejo, un segundo elemento relevante del formato desde las bases. La ausencia de un Consejo en los presupuestos participativos de Belo Horizonte los hace una institución desde las bases con algunos elementos de reparto de poder. El gobierno tiene la mayoría de las prerrogativas en el formato final del presupuesto de la ciudad. Lo que hace que Belo Horizonte cuente con un formato desde las bases es que la decisión sobre las obras públicas en las asambleas regionales es definitiva.

Los presupuestos participativos en Belo Horizonte también crearon algunos nuevos mecanismos para el proceso de participación. Uno es administrativo: un índice para orientar la distribución de los recursos a las regiones. El índice de calidad de vida urbana (IQVU) sigue la misma lógica que la evaluación del acceso previo a los bienes públicos diseñada en Porto Alegre. La diferencia entre Porto Alegre y Belo Horizonte, en cuanto a la distribución de los recursos entre barrios, tiene que

ver con la forma en que Belo Horizonte divide la deliberación sobre dicha distribución. Una mitad de los recursos de los PP se divide equitativamente entre las regiones y la otra mitad se asigna de acuerdo con el IQVU. De esta manera, Belo Horizonte, a diferencia de Porto Alegre, asigna mayor peso a los criterios técnicos en la distribución de los bienes públicos y también reserva la mitad del total de los recursos de inversión a la deliberación por parte de la administración pública. En este sentido, los PP de Belo Horizonte moderan las atribuciones de las bases en la institución participativa al mantener importantes recursos en manos de la administración pública.

En los PP de Belo Horizonte se introdujeron dos instituciones participativas completamente nuevas. A una de ellas la constituye un proceso interno de negociación entre los solicitantes de bienes públicos, al que se le denomina “las caravanas de prioridades”. En la fase en que cada comunidad ha propuesto un proyecto público, la ciudad inicia un proceso de visitas recíprocas entre las distintas comunidades. Este es un momento importante en el proceso deliberativo, pues se lleva a cabo una evaluación por parte de cada uno de los solicitantes respecto a qué tan necesitada está su comunidad frente a otras empobrecidas. Sobre esta base, las diferentes comunidades comienzan a apoyarse entre sí para presentar demandas y forman coaliciones que serán decisivas en el proceso deliberativo.

La segunda institución participativa que introdujeron los PP de Belo Horizonte es el foro de las prioridades regionales, donde se forman listas con coaliciones de propuestas de las diferentes subregiones y los representantes proceden entonces a votar por estas listas. A diferencia de lo que sucede en Porto Alegre, las decisiones de los foros regionales son definitivas. Las obras públicas que aprueban los delegados se integran posteriormente en las propuestas presupuestales. Una quinta parte de los delegados presentes en los foros regionales se

convierten en miembros de las *Comforças*, una instancia de monitoreo que da seguimiento a la licitación de obras públicas y negocia las sustituciones en caso de que haya problemas técnicos. De esta manera, resulta claro que el diseño participativo en Belo Horizonte sigue siendo un diseño desde las bases, aunque cuenta con elementos de moderación si se le compara con el modelo de Porto Alegre. Más adelante demostraré cómo afecta esto la participación y la distribución.

La participación en los PP de Belo Horizonte varía más que en Porto Alegre. Ambas son muy similares en cuanto a condición socioeconómica y regionalización. El participante promedio en Belo Horizonte tiene un ingreso de entre dos y cinco veces el salario mínimo, cerca de la media de la ciudad (Avritzer, 2006). En lo que se refiere a las variaciones regionales, las regiones de Barreiro y Venda Nova en Belo Horizonte desempeñan un papel similar al de Partenon y las zonas este en Porto Alegre (Wampler y Avritzer, 2004). Sin embargo, el número de procesos participativos en Belo Horizonte difiere debido a que hay una mayor incertidumbre sobre su estabilidad. El primer año de los PP, la participación en Belo Horizonte fue alta debido al efecto de demostración de Porto Alegre: la población tenía una buena razón para suponer que estaba participando en un proceso eficaz. Dicha participación se incrementó una vez que se hizo evidente su eficacia en la ciudad. En su segundo año creció en más de 50% en relación con el anterior, pero decreció en 1996 cuando surgieron interrogantes acerca del futuro de los PP. En las elecciones de ese año hubo fuertes dudas sobre la posibilidad de que ganara el candidato del Partido de los Trabajadores, y que, en consecuencia, se pudieran implementar las decisiones de los presupuestos participativos. La participación disminuyó también en 1997 porque a pesar de que el nuevo gobierno —que no provenía del PT— se había comprometido a darle continuidad

a los presupuestos participativos, la población dudaba de que lo hiciera. Sin embargo, la participación creció una vez que se hizo evidente que el gobierno respetaría las deliberaciones. Así, pues, la participación sigue tanto la lógica inicial de la organización de la sociedad civil como la de las incertidumbres causadas por la competencia electoral en la sociedad política.

**Tabla 3.** Participación en los presupuestos participativos de Belo Horizonte

<i>pp/año</i>	<i>Primera ronda</i>	<i>Segunda ronda</i>	<i>Tercera ronda</i>	<i>Foro regional</i>	<i>Total</i>
1993/1994	3 671	4 215	6 202	1 128	15 216
1994/1995	5 796	5 323	14 461	1 243	26 823
1995/1996	5 801	11 796	17 597	1 314	36 508
1996/1997	2 938	9 586	17 937	1 334	31 795
1997/1998	3 416	3 081	11 871	1 050	19 418
1999/2000	Etapas suprimidas	2 905	16 323	1 947	21 175

FUENTE: Secretaría de Planeación de Belo Horizonte.

Vale la pena destacar al menos otras cuatro diferencias entre los PP de Porto Alegre y de Belo Horizonte. La primera tiene que ver con las distintas formas de cada ciudad para enfatizar la deliberación. En Porto Alegre, la capacidad deliberativa se expresa en la forma como se vinculan las asambleas con el Consejo de Presupuestos Participativos. El de Porto Alegre puede poner cortapisas al poder del alcalde, mientras que los integrantes del *Comforça* de Belo Horizonte sólo pueden, en el mejor de los casos, supervisar la implementación de los proyectos de los PP. Sin embargo, en Belo Horizonte, los participantes dependen menos de sus dirigentes en el nivel de

la ciudad: una vez que toman una decisión, ésta ha de implementarse. En esta medida, los presupuestos públicos de Belo Horizonte ponen un mayor énfasis en la toma de decisiones en el nivel local. En las primeras asambleas regionales, los barrios escogen los bienes públicos que quieren que se suministren y toman una decisión definitiva mediante un proceso de discusión y votación. La ciudad debe entonces implementar la decisión de la asamblea. En Porto Alegre, por otro lado, el Consejo de Presupuestos Participativos y el GAPLAN tienen un mayor margen de maniobra para priorizar e implementar las decisiones de las asambleas regionales.

La segunda diferencia entre los dos presupuestos participativos tiene que ver con el papel del Consejo. Belo Horizonte no contó con uno entre 1993 y 1996. En ese punto, los presupuestos públicos eran un método para la distribución de los bienes públicos en el nivel local. En 1999, la administración citadina decidió crear un Consejo de la Ciudad, el *Conselho da Cidade*, pero éste jamás ha adquirido el tipo de prerrogativas con que cuenta el Consejo de Presupuestos Participativos de Porto Alegre, tales como el veto al presupuesto de la ciudad. De acuerdo con una disposición en Porto Alegre, el Consejo tiene la facultad de examinar la propuesta del presupuesto para la ciudad y aplicar un veto con una mayoría de dos tercios. A pesar de que esto aún no ha sucedido, sí da una buena idea de los poderes del Consejo de Porto Alegre. Belo Horizonte y São Paulo nunca dotaron a sus Consejos de prerrogativas similares. De esta manera, en Porto Alegre los PP son tanto una institución local de deliberación como una instancia de movimiento social para ejercer presión sobre el gobierno de la ciudad, mientras que en Belo Horizonte sólo es una instancia local de deliberación.

La tercera diferencia es el peso del personal técnico en el proceso de deliberación. Todo sistema de presupuestos participativos puede ser restringido por el personal técnico. En

Porto Alegre, las restricciones más importantes eran los límites impuestos a la pavimentación a raíz de las preocupaciones sobre la permeabilidad del suelo y la extensión de las tuberías de la ciudad siguiendo un patrón lineal (Avritzer, 2002b). En Belo Horizonte, estas restricciones son más marcadas. El índice de calidad de vida urbana (IQVU) restringe estrictamente los recursos que los actores sociales pueden transferir de una región a otra, así como el tipo de bienes que pueden exigir. Asimismo, Belo Horizonte ha presenciado un creciente control técnico sobre sus PP en los últimos años.

El cuarto y último punto son las sumas que se invierten en los programas de los presupuestos participativos. Este es uno de los puntos más polémicos (Wampler y Avritzer, 2004). Porto Alegre ha establecido la tradición de apartar un cierto porcentaje de fondos de inversión para los PP. Cada ciudad en Brasil divide sus finanzas entre el mantenimiento y las inversiones. Una ciudad brasileña promedio reserva cerca de 50% de su presupuesto para el mantenimiento, lo que incluye todos los gastos relacionados con la conservación de calles pavimentadas y las redes de agua y de drenaje. El resto de los recursos se divide entre la nómina y los recursos de inversión. Porto Alegre posee una ventaja sobre casi todas las demás ciudades brasileñas al contar con una compañía de agua municipal.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Escapa a los fines de este trabajo discutir la configuración específica de cada uno de los gobiernos municipales cubiertos por este libro. No obstante, la configuración de los servicios de agua y sanitarios es un tema importante. Hasta 1988, todos los grandes estados brasileños, con excepción de Río Grande do Sul, tenían compañías de agua controladas por el Estado. Tal era el caso de Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo. El régimen autoritario tomó la decisión de transferir el control de las compañías de aguas al Estado, con el objetivo de transferir recursos municipales a las áreas pobres de estos estados. Porto Alegre conservó su compañía de agua ya que el estado de Río Grande do Sul logró mantener unas estructuras diferentes de telecomunicaciones y electricidad. El hecho de que la ciudad cuente con una compañía local de agua le

Puesto que la mayoría de las inversiones de los PP se han hecho en pavimentación y drenaje, le ha resultado útil contar con una compañía de agua: de acuerdo con algunas estimaciones, esto le permite incrementar su inversión en drenaje y pavimentación en un promedio de 5% de su presupuesto anual.<sup>16</sup> Además de esta ventaja administrativa, la ciudad también ha podido incrementar las inversiones ya sea a través de reformas fiscales o cambiando la proporción entre los empleados administrativos y los de política social (Marquetti, 2003). La tabla 4 muestra la evolución de la inversión en los presupuestos públicos de las dos ciudades.

**Tabla 4.** Inversiones de los presupuestos participativos como porcentaje del presupuesto total.

	<i>Porto Alegre</i>	<i>Belo Horizonte</i>
Inversiones de PP en el primer año	3.59%	2.68%
Inversión máxima de PP	20.80%	5.35%
Inversión actual de PP	5.98%	3.93%

FUENTES: Secretaría de Planeación POA/BH.

Así, pues, podemos observar importantes diferencias en la organización de los PP en las dos ciudades. Porto Alegre implementó desde un inicio un proceso de deliberación más sólido. Su Consejo de Presupuestos Participativos es un elemento central de este proceso porque es el espacio donde se dan las principales interacciones entre el gobierno de la ciudad y las asociaciones locales. Los presupuestos participativos de Porto Alegre también comprenden mayores inversiones, aunque Belo Horizonte

permite realizar mayores inversiones en drenaje y servicios sanitarios.

<sup>16</sup> Es difícil hacer esta estimación. Fue elaborada para mí por el antiguo secretario de Planeación de Belo Horizonte, Mauricio Borges Lemos.

ya ha implementado cerca de mil obras públicas decididas a través de los PP. ¿Se pueden atribuir estas diferencias a las respectivas configuraciones de las sociedades civil y política? Antes de responder esta pregunta, abordaremos un tercer caso de presupuestos participativos en la ciudad de São Paulo.

Como expuse en los capítulos II y III, São Paulo está dividido políticamente en cuanto al tema de la participación. Durante el gobierno de Luiza Erundina (1989-1992), la primera alcaldesa del PT, la experiencia de la participación no impulsó esta idea entre la población. Los escasos intentos participativos durante este periodo se interpretaron como desafíos a la soberanía de la Cámara Municipal, la cual se encargó de sepultarlos.<sup>17</sup> La decisión de implementar los presupuestos participativos se tomó durante la campaña electoral: el programa de Marta Suplicy enunciaba que “con el fin de impulsar la participación popular [...] [es importante] implementar los presupuestos participativos y la descentralización” (Suplicy, 2000). Esto representa una evolución interesante desde Porto Alegre y Belo Horizonte hasta São Paulo. En 2000, la obligatoriedad de los PP se encontraba lo suficientemente consolidada como programa del PT para volverse parte de la plataforma electoral. Los presupuestos participativos se implementaron en São Paulo durante el primer año del gobierno de Suplicy, quien sintió la necesidad de emitir un decreto debido a la naturaleza controvertida de la política en la ciudad. El 11 de julio de 2001 creó una coordinación para los PP vinculada a su gabinete.

---

<sup>17</sup> Las posturas de la Cámara Municipal y otras instancias legislativas frente a las formas de participación son hasta ahora un área de estudio poco desarrollada. El caso de São Paulo es el más complicado porque el gobierno del PT enfrentó una fuerte oposición entre 1988 y 1992. Couto y Abrúcio, 2003. Sobre la relación entre los presupuestos participativos de Porto Alegre y la Cámara Municipal, véase Dias, 2002.

Los presupuestos participativos se introdujeron en forma de un pequeño programa piloto en 2001, y se implementaron plenamente en 2002 con una estructura que se asemejaba más a la de Porto Alegre que a la de Belo Horizonte. Todavía en su primer año, los PP sólo decidieron sobre inversiones en dos ámbitos: la salud y la educación. La primera etapa de la participación en São Paulo comprendía asambleas en la totalidad de los 96 distritos de las 31 regiones o *sub-prefeituras*.<sup>18</sup> En los distritos se celebraban dos reuniones, una informativa y otra deliberativa, las cuales llevaban a la elección de los delegados y los consejeros. El procedimiento para elegir a los delegados era similar al de otras ciudades brasileñas como Porto Alegre y Belo Horizonte, con incentivos para la organización y una reducción del peso de los sectores ya muy organizados.

La innovación más importante en el proceso de los presupuestos participativos en São Paulo se dio en la integración de su Consejo. São Paulo creó un Consejo con representantes de los 96 distritos, además de representantes de algunos grupos subrepresentados en temas específicos, como los gays y las lesbianas, y la población de los sin techo. El Consejo de Presupuestos Participativos de 2003 contaba con 61 consejeros elegidos por las subregiones, cuatro elegidos por cada área temática, además de dos que representaban a grupos vulnerables como gays y lesbianas, negros, personas sin techo, adultos mayores y personas discapacitadas. La ciudad contaba con un representante por cada una de las secretarías a cargo de los programas sociales, aunque sin derecho a voto. El formato del Consejo de Presupuestos Participativos en São Paulo permitía una mayor interacción entre las asociaciones vecinales y los

---

<sup>18</sup> Los PP de São Paulo estaban vinculados con el proceso de descentralización de la ciudad. La ley de descentralización se aprobó en 2002 y a partir de 2003 las deliberaciones de los presupuestos participativos estuvieron ligadas a la organización de las 31 *subprefeituras*.

pobres, quienes se concentran en el centro de la ciudad y, en este sentido, propiciaba que los PP atendieran los problemas sociales.<sup>19</sup> La participación en los PP tuvo un crecimiento constante, pasando de 34 000 personas en su primer año piloto a 55 000 el segundo y 82 000 personas en 2004, su último año de operación.

**Tabla 5.** Información general sobre la participación en los presupuestos participativos de São Paulo

	2001	2002	2003	2004
Participantes	34 000	55 000	80 000	82 000
Delegados	1 076	1 134	2 131	2 219
Consejeros	112	139	216	241
Temas de deliberación	Salud y educación	Salud, educación y un tercer tema	Todos los temas de la política de la ciudad	Todos los temas de la política de la ciudad

FUENTE: Sanchez, 2004.

Así, pues, en cuanto a sus principales características, los presupuestos participativos de São Paulo también eran una forma de participación desde las bases. Las reuniones de libre acceso en el nivel local fueron el punto inicial que llevó a la elección de un Consejo. Sin embargo, a diferencia de Porto Alegre y Belo Horizonte, los PP de São Paulo siempre han sufrido serios cuestionamientos sobre qué tan deliberativas eran sus deci-

<sup>19</sup> Ésta ha sido una de las críticas más fuertes a los presupuestos participativos. Por lo general, las inversiones en las ciudades brasileñas comprenden solamente las obras públicas y excluyen lo que el sistema de contabilidad pública denomina el *custeio*, los “costos operativos”. Las políticas sociales siempre implican un crecimiento en los costos operativos que se deciden al margen de los presupuestos participativos.

siones. A pesar de que los PP decidían en los temas de salud y educación, sus decisiones se traslapaban con otras tomadas en espacios tanto participativos como no participativos. En el tema de la educación, las decisiones de los presupuestos participativos se traslaparon con la decisión del gobierno de introducir los Centros Educativos Unificados (CEU), mientras que en el tema de salud lo hicieron con la decisión de los Consejos de Salud de impulsar el Programa de Salud de la Familia. Por lo tanto, los elementos de la institución desde las bases estaban establecidos, pero se traslapaban con la decisión del gobierno de no acordar una prioridad plena al proceso desde las bases. Al final, es posible afirmar que los PP de São Paulo funcionaron solamente en barrios y temas específicos.

En São Paulo, los presupuestos participativos se apoyaron más en las asociaciones que en las otras dos ciudades. Como expuse en el capítulo II, São Paulo cuenta con dos bases amplias de movimientos sociales: una establecida a finales de los setenta y principios de los ochenta en el tema de la salud, y una segunda formada a finales de los ochenta y principios de los noventa respecto a la vivienda. Estos movimientos han forjado una dirigencia consolidada en la ciudad, con altos niveles de participación y mucha experiencia al momento de competir por recursos con otros movimientos sociales (Avritzer, 2004). En São Paulo, los PP comenzaron en los temas de vivienda y educación;<sup>20</sup> más tarde, los participantes eligieron un tercer

---

<sup>20</sup> La educación no es un tema con una fuerte tradición de movilización en la ciudad de São Paulo ni en otras ciudades brasileñas. Sin embargo, en São Paulo existe una ley local que exige que la ciudad asigne al menos 30% de su presupuesto anual a la educación. Esta ley creó un margen de acción para que se tomaran más decisiones en el ámbito educativo. Al final, el gobierno de Marta Suplicy creó el programa de los Centros Educativos Unificados para la población pobre, los cuales no estaban vinculados más que parcialmente al proceso de los presupuestos participativos.

tópico y, una vez más, abrumadoramente el de la vivienda (Wampler, 2004). No fue fortuito que dos de los temas estuvieran asociados a una fuerte concentración de activistas de los movimientos sociales. Sin embargo, sólo hasta el tercer año se extendieron los PP a todos los terrenos, aunque sin una asignación adecuada de recursos.

En una encuesta aplicada a todos los integrantes de los presupuestos participativos en 2003, 69% pertenecían a asociaciones voluntarias, por mucho el porcentaje más alto en Brasil (Criterium, 2003). De ahí que la primera característica destacable de los PP de São Paulo es que se enfocaron en la población organizada de la ciudad. Ésta no quería apostarle incondicionalmente a los PP, que era uno de por lo menos tres programas sociales de alta prioridad, al lado del salario mínimo y de los Centros Educativos Unificados, los cuales no involucraban la participación ciudadana. Puesto que el objetivo era la población organizada, los temas de deliberación se ciñeron a los sectores que ya estaban movilizados, como el de los servicios de salud, o a los que podrían ser movilizados fácilmente, como el de la vivienda. Todas estas características distinguen a São Paulo de Porto Alegre y de Belo Horizonte.

Los presupuestos participativos en São Paulo se enfrentaron a un obstáculo principal: la necesidad del gobierno de ofrecer resultados expeditos en la política social. El PT asumió el gobierno de una ciudad desorganizada y había llegado a varios arreglos con la Cámara Municipal para evitar que se paralizara el gobierno de Luiza Erundina (Couto, 1995). Estos arreglos implicaban sobre todo el nombramiento de gobernantes de otros partidos a las *sub-prefeituras* con el fin de crear una coalición mayoritaria,<sup>21</sup> cuya acción diluyó consi-

---

<sup>21</sup> Es más difícil crear una mayoría de coalición para gobernar en la ciudad de São Paulo que en Belo Horizonte y Porto Alegre. Los sectores

derablemente la implementación de los presupuestos participativos. Los *sub-prefeitos* (gobernantes de los distritos regionales) más progresistas favorecían decididamente los PP y establecieron una nueva forma de relación con los delegados y los consejeros; pero al mismo tiempo, algunos *sub-prefeitos* de la coalición eran marcadamente clientelistas, lo que impidió que los PP se convirtieran en la única forma de exigir bienes públicos, como sí ocurrió en Belo Horizonte y Porto Alegre.

En consecuencia, la principal característica de los presupuestos participativos en São Paulo fue que la participación y la deliberación pública se orientaron principalmente a los sectores ya organizados de la población y a demandas en ámbitos específicos. Los participantes en los PP podían decidir sobre obras públicas específicas en los temas de salud, vivienda e infraestructura urbana, pero el resto del presupuesto de la ciudad se mantuvo independiente de ellos. En cuanto al espectro de la deliberación, es posible señalar que mientras Porto Alegre otorgó prerrogativas deliberativas plenas al Consejo de Presupuestos Participativos y acordó el poder de vetar el presupuesto de la ciudad si contaba con dos tercios de la votación (Santos, 2002), y Belo Horizonte dio plena capacidad a sus asambleas en la toma de decisiones sobre más de la mitad de los recursos del distrito, São Paulo le concedió prerrogativas compartidas en la salud, la vivienda y algunos presupuestos distritales. El cuadro 1 muestra una comparación de los distintos arreglos.

---

conservadores de São Paulo están muy bien organizados y financiados, y cuentan con una fuerte representación en el poder legislativo de la ciudad. No existe una forma similar de organización en Belo Horizonte y Porto Alegre. En ambas ciudades, las Cámaras Municipales de corte conservador están menos organizadas y a menudo están dispuestas a negociar con el gobierno de la ciudad.

**Cuadro 1.** Variaciones en los resultados  
de los presupuestos participativos de acuerdo  
con la configuración de las sociedades civil y política

	<i>Participación de la sociedad civil</i>	<i>Voluntad de la sociedad política</i>	<i>Rasgos principales de la coalición gobernante</i>
São Paulo	Alta, pero concentrada en unas cuantas regiones	El PT dividido sobre qué tan integrales deberían ser los presupuestos participativos	La oposición no participa en los presupuestos participativos; la coalición nombra en las <i>sub-prefeituras</i> a integrantes que no favorecen la participación
Belo Horizonte	Alta e inicialmente concentrada en algunas regiones de la ciudad; posteriormente se expande a todas las regiones	El PT dividido, pero ningún grupo se opone radicalmente a los presupuestos participativos	La oposición no asume una postura radical en contra de los presupuestos participativos; la alcaldía organiza el apoyo en la Cámara Municipal vinculándose con otras fuerzas
Porto Alegre	Alta e inicialmente concentrada en algunas regiones; posteriormente se expande a todas las regiones	Apoyo unánime del PT a los presupuestos participativos	Los miembros de la oposición se reducen a lo largo de cuatro periodos; el PT adquiere la mayoría en la Cámara Municipal

¿Cómo se pueden explicar estas diferencias? ¿Qué tipo de procesos deliberativos o diferencias en los resultados produjeron?

Las diferencias en las prerrogativas de los presupuestos participativos demuestran que la configuración de las sociedades civil y política llevó a resultados distintos en el diseño y la eficacia de los instrumentos deliberativos. Porto Alegre es, hasta ahora, el caso con el mayor énfasis deliberativo. Esto no sólo significa que toda la deliberación sobre nuevas obras públicas se canaliza a través de los presupuestos

participativos,<sup>22</sup> sino también que al momento de elaborar políticas públicas, los PP tienen mayor relevancia que otras de éstas como las de salud y educación. Las grandes decisiones de inversión en estos ámbitos se toman en el marco de los presupuestos participativos. Un tercer aspecto de este marcado énfasis deliberativo tiene que ver con la percepción de los participantes mismos sobre el alcance de sus decisiones. En una encuesta que se aplicó en Porto Alegre en 1999 pregunté si los participantes sabían de algún acuerdo de obras públicas celebrado fuera de los PP. Ninguno sabía de ninguno, lo que indica que existe la percepción de una alta eficacia de las instituciones participativas (Avritzer, 2006). Del análisis comparativo se hace evidente que para lograr una capacidad deliberativa tan sólida, los PP deben contar con una fuerte participación de la sociedad civil y un consenso firme al interior de la sociedad política, lo que incluye no sólo al PT, sino también a otros partidos con representación en la Cámara Municipal. Estas dos condiciones del contexto son cruciales para el funcionamiento de un diseño más radical.

El segundo caso, Belo Horizonte, también presenta fuertes elementos deliberativos, aunque no tan consolidados como en Porto Alegre. El diseño inicial hizo de los presupuestos participativos una institución relevante en los asuntos presumpues-

---

<sup>22</sup> En Porto Alegre hay dos casos interesantes en los que la alcaldía intentó llevar a cabo deliberaciones sobre obras públicas al margen de los presupuestos participativos (PP). El primero se dio durante el gobierno de Tarso Genro y tuvo que ver con la construcción de la Terceira Perimetral, un libramiento para que el tráfico atravesara la ciudad evitando las áreas congestionadas del centro. Genro quería que se construyera el libramiento y contaba con el financiamiento del Banco Mundial, pero tuvo que acudir a una reunión del Consejo de Presupuestos Participativos para defenderlo, puesto que no formaba parte de las deliberaciones de las asambleas regionales. Al final, Genro logró que se aprobara el libramiento en los PP. Un segundo caso, más complicado, se presentó durante el gobierno de Raúl Pont.

tales, sin dotarlos de facultades exclusivas. En Belo Horizonte, la mitad de las decisiones sobre inversiones regionales se toma al interior de los PP, pero quedan excluidas aquéllas sobre las políticas sociales de importancia en la ciudad, como las de salud y educación. La lectura que hacen los participantes es que hay obras públicas que se deciden al margen de los PP. En una encuesta al respecto en Belo Horizonte, 8% de los encuestados sostenían lo anterior (Avritzer, 2006). Queda claro, a partir del análisis comparativo de Porto Alegre y Belo Horizonte, que si las facultades deliberativas están más restringidas se debe a un papel más acotado de las asociaciones vecinales en la política de la ciudad, así como a la falta de consenso sobre los presupuestos participativos al interior del gobierno de la ciudad. No obstante, las casi mil obras públicas concluidas demuestran que los PP sí tienen poderes de deliberación en el ámbito de las nuevas obras públicas en las regiones.

São Paulo es el caso más difícil debido a la complejidad de su política. En la ciudad, los presupuestos participativos han sido deliberativos en un sentido muy limitado, como uno de los mecanismos para discutir las obras públicas en las áreas de la ciudad que están bien organizadas y donde existe una sólida movilización. Los PP no han sido el instrumento más importante para decidir sobre las políticas públicas: el salario mínimo y los Centros Educativos Unificados (CEU) han tenido un papel más relevante en las políticas de Marta Suplicy. La autopercepción de los actores corrobora este análisis. Wampler preguntó a los delegados de los PP de São Paulo cómo percibían su autoridad para detener al gobierno, y elegir y supervisar proyectos. De los encuestados, 53% respondieron que jamás podrían detener al gobierno, mientras que 8% dijeron que lo podrían hacer siempre; y 56% contestaron que siempre o casi siempre podían elegir políticas específicas de los presupuestos participativos (Wampler, 2004). De tal forma, resulta claro

que los delegados y los consejeros en São Paulo comprendían su papel acotado en la toma de decisiones sobre las políticas de la ciudad. La causa de que se introdujera una forma débil de los PP en São Paulo tiene que ver tanto con la sociedad civil como con la sociedad política. Los actores de las asociaciones vecinales tenían una organización desigual en las regiones de la ciudad. A diferencia de lo que sucedía en Porto Alegre y Belo Horizonte, el gobierno de la ciudad no estaba dispuesto a esperar un cambio en el liderazgo social a nivel local, sobre todo porque sabía que la naturaleza reñida de la política de la ciudad no le dejaría tiempo para hacerlo. Al mismo tiempo, el PT de São Paulo apoya menos la participación que otras ramas estatales; al interior del gobierno de Marta Suplicy había grupos a favor y en contra de la participación amplia. Al final, los presupuestos participativos se quedaron en manos de un grupo de izquierda dentro del gobierno, mientras que los más moderados se concentraron en otras secretarías. Esto jamás sucedió en Porto Alegre, donde todas las corrientes del PT se disputan la coordinación de los presupuestos participativos. En otras palabras, estos tres casos demuestran que el éxito de los PP no depende únicamente del diseño, como han sostenido algunos autores (Fung y Wright, 2003); más bien tiene que ver con la interacción entre el diseño y el contexto de las sociedades civil y política. ¿Cuáles son los efectos distributivos de los presupuestos participativos en cada uno de estos contextos?

### **Los presupuestos participativos: un análisis de su impacto distributivo**

No existe un consenso definitivo sobre los efectos distributivos de los presupuestos participativos (PP). Esto se debe, en primer lugar, a que hay muy pocos casos de PP que hayan durado más de dos gobiernos consecutivos. Una solución a este problema

metodológico consiste en medir los efectos de aquellos PP sobre la población pobre en las tres ciudades, sin abordar la dotación de bienes públicos, acumulados a lo largo de más de 100 años en las grandes ciudades brasileñas, de tal forma que resultaría casi imposible rastrear el impacto de los cambios a corto plazo sobre esta dotación. Sin embargo, lo que sí se puede hacer es un seguimiento de tales cambios a corto plazo en la forma como se distribuye el acceso a los bienes públicos entre las poblaciones pobres y ricas de las tres ciudades. Una vez más, el caso de Porto Alegre es el más interesante debido a sus claros efectos distributivos. La tabla 6, reproducido de Marquetti 2003, muestra la relación entre el ingreso y la deliberación en Porto Alegre. Marquetti ordenó las dieciséis regiones de Porto Alegre de acuerdo con el ingreso promedio –bajo, medio-bajo, medio y alto– y estableció la correlación con las inversiones a través de las obras públicas de los presupuestos participativos. Descubrió que las cuatro regiones de bajos ingresos, Extremo Sul, Nordeste, Eixo da Baltazar y Restinga, recibieron la inversión promedio per cápita más elevada: entre cuatro y dieciséis veces más alta que las inversiones en las regiones más ricas (hasta 1 650.00 reales en Extremo Sul, comparados con 100.00 reales en la región Centro).

También podemos destacar el mayor número de obras públicas realizadas en las regiones pobres, lo que demuestra que varios grupos locales se beneficiaron con dichas obras. Si nos trasladamos a los grupos de ingreso bajo y medio-bajo, aún vemos un fuerte efecto distributivo. En cuanto a las regiones de Partenon, Eixo da Baltazar, Norte y Gloria, la correlación entre el ingreso y las obras públicas no es tan directa en las dos primeras, aunque sí en las dos últimas, las cuales recibieron inversiones per cápita elevadas, de entre 500 y 600 reales. Vale la pena destacar que aun cuando Partenon y Gloria no recibieron la misma proporción que otras regiones de ingreso

medio-bajo, sí lo hicieron entre 2.5 y 3.5 veces más que la región Centro. Por último, las regiones de ingreso medio y alto de Porto Alegre recibieron 500 y 750 reales. De esta manera, en los presupuestos participativos de Porto Alegre, las regiones más pobres de la ciudad recibieron al menos el doble de las inversiones per cápita que otras regiones, lo que demuestra que los PP han mejorado el acceso de la población a los bienes públicos a mediano plazo.

Tabla 6. Inversiones per cápita en los presupuestos participativos de Porto Alegre por distrito

<i>Región</i>	<i>Inversión per cápita</i>	<i>Núm. de proyectos por cada 1 000 habitantes</i>	<i>Ingreso</i>
Extremo Sul	R\$ 1 650.00	Menos de 3.8	Bajo
Nordeste	R\$ 1 200.00	Menos de 3.8	Bajo
Lomba do Pinheiro	R\$ 900.00	3.2 a 3.8	Bajo
Restinga	R\$ 650.00	3.2 a 3.8	Bajo
Partenon	R\$ 250.00	0 a 2	Medio-bajo
Eixo Baltazar	R\$ 350.00	3.2 a 3.8	Medio
Norte	R\$ 500.00	2 a 3	Medio
Glória	R\$ 600.00	Menos de 3.8	Medio
Centro-Sul	R\$ 500.00	0 a 2	Medio
Cruzeiro	R\$ 500.00	2 a 3	Medio
Humaitá	R\$ 450.00	Menos de 3.8	Medio
Cristal	R\$ 750.00	3.2 a 3.8	Medio
Centro	R\$ 100.00	0 a 2	Alto
Noroeste	R\$ 200.00	0 a 2	Alto
Sul	R\$ 350.00	2 a 3	Alto
Leste	R\$ 400.00	2 a 3	Alto

FUENTE: Marquetti, 2003.

Se puede hacer una aseveración similar sobre los efectos distributivos de los presupuestos participativos en Belo Horizonte, pese a que tiene niveles más bajos de inversión per cápita, región que posee una forma de revertir las prioridades anteriores de inversión diferente a la de Porto Alegre. La ciudad creó el Índice de Calidad de Vida Urbana (IQVU), que integra indicadores socioeconómicos como el empleo y el ingreso, con dimensiones ambientales y culturales como la cantidad de espacios verdes y el número de cines, teatros y otras instalaciones culturales en un barrio.<sup>23</sup> El análisis demuestra que los PP en Belo Horizonte también tuvieron fuertes efectos distributivos, pese a que el techo de las inversiones per cápita en la ciudad es muy inferior al de Porto Alegre. Utilizando el IQVU, Pires (2001) realizó un estudio similar al de Marquetti en Porto Alegre, y midió la inversión a través de los presupuestos participativos en las unidades de planeación de la ciudad.<sup>24</sup> Identificó seis regiones de acuerdo con su IQVU y estableció una correlación entre los niveles del índice y la inversión en la ciudad a través de los PP. Encontró que la cantidad de las inversiones de los presupuestos participativos, al igual que el número de las inversiones, se

---

<sup>23</sup> Vale la pena señalar que casi todos los tipos de infraestructura pública se distribuyen desigualmente en las grandes ciudades brasileñas, desde los hospitales y teatros, hasta la pavimentación y las escuelas. En la ciudad de São Paulo, Aldaisa Sposati hizo una medición de la disponibilidad de infraestructura pública en la ciudad y llegó a las siguientes cifras: véase FSP, 09-29-2000.

<sup>24</sup> Cabe recordar que, debido a la forma de organización de una ciudad brasileña, no es suficiente realizar inversiones en las regiones pobres o no realizarlas en las regiones ricas, porque en ocasiones tanto los habitantes pobres como los ricos viven en la misma región. La *favela* más grande de la ciudad de São Paulo, Parisópolis, se encuentra en la región de Morumbi, una de las más ricas de la ciudad. La *favela* más grande de Belo Horizonte, Morro Santa Lucia, se encuentra en la región Centro-Sur, la más rica de la ciudad. El gobierno de Belo Horizonte introdujo el IQVU con el fin de invertir en áreas más pequeñas de la ciudad que son burbujas de pobreza y que se encuentran dentro de algunos barrios acomodados.

concentraba en las zonas con los IQVU más bajos (véase la tabla 7). También es menester recordar que estas no son solamente las regiones más pobres de la ciudad, sino también aquellas con la densidad poblacional más elevada, y que existe una correlación entre la cantidad de las inversiones y la población de estas zonas. Las inversiones per cápita en las unidades de planeación (UP) ricas son muy bajas en Belo Horizonte, más bajas que en Porto Alegre, de alrededor de cinco reales por habitante en regiones como Mangabeira y Savassi.<sup>25</sup> Las inversiones en las unidades de planeación de la clase II también son muy bajas, con un promedio de 12 reales. Los barrios de clase media, como Barroca o Santo Antonio, también reciben muy poca inversión de la ciudad. A partir de las unidades de planeación de clase III, los niveles de inversión crecen significativamente, a 36 reales, una suma tres veces mayor a la invertida en la clase II. Las unidades de planeación de las clases IV y V reciben 36 y 44 reales per cápita, respectivamente. Se trata de los barrios de las clases trabajadoras con una infraestructura urbana baja o promedio. Las inversiones más importantes se hacen en las unidades de planeación de la clase VI, que incluyen a algunas de las zonas más pobres de la ciudad como Aglomerado da Serra y Aglomerado Santa Lucia, las cuales reciben cerca de 90 reales por habitante, cuarenta veces más que en un barrio de la clase I. Presenciamos, una vez más, el fuerte impacto distributivo de los presupuestos participativos para los pobres de Belo Horizonte, a pesar de que el techo de distribución es casi diez veces inferior al de Porto Alegre.

---

<sup>25</sup> Hay que recordar que esta no es la cantidad total de financiamiento que reciben los habitantes ricos de la ciudad de Belo Horizonte. Toda ciudad brasileña gasta cuantiosos recursos en el mantenimiento de la infraestructura ya construida. La región Centro-Sur de Belo Horizonte ya cuenta con una infraestructura construida y la ciudad gasta dinero en el mantenimiento, cuyos costos son superiores a los costos por el mismo renglón en las regiones más pobres de la ciudad.

**Tabla 7.** Efectos distributivos de los presupuestos participativos de Belo Horizonte en 2002 (UP seleccionadas)

<i>UP según su IQVU</i>	<i>Número de UP</i>	<i>Brecha en IQVU</i>	<i>Población promedio de las UP</i>	<i>Inversión promedio por UP (reales brasileños)</i>	<i>Número promedio de obras públicas en los PP por región</i>
Mangabeiras Savassi	6	0570-0645	18 677	93 374.20	0.50
Padre Eustaquio Barroca	19	0491-0550	24 985	307 255.16	0.84
Barreiro de Baixo Cachoeirinha	12	0463-0488	35.027	1 185,151.05	2.08
Lindeia Ribeiro de Abreu	18	0423-0456	30.102	1 075,192.75	2.44
Ribeiro de Abreu Sarandi Jatoba	15	0384-0415	26.109	1 149,208.66	1.73
Aglomerado da Serra Barragem Taquaril	11	0328-0368	13.709	1 221,302.76	1.82

FUENTE: Pires, 2001.

Aunque hay diferencias en los casos de Belo Horizonte y Porto Alegre, ambos presentan fuertes resultados distributivos. Es cierto que Porto Alegre cuenta con elementos deliberativos más

sólidos y que sus resultados distributivos son muy diferentes, al menos en lo que se refiere a las transferencias per cápita a los pobres. Al mismo tiempo, Porto Alegre y Belo Horizonte son muy similares en cuanto a la inversión para el acceso a los bienes públicos, lo que demuestra que las reglas para la distribución de éstos, las cuales se introdujeron mediante los presupuestos participativos, ejercen una importante influencia en los resultados. Una vez más, el proceso deliberativo en São Paulo ofrece un tercer caso de interés.

A principios de 2003, los presupuestos participativos de São Paulo se relacionaron con la planeación de la inversión en las *sub-prefeituras* en educación, salud y un tercer ámbito elegido por la población local. El plan, que se reproduce más arriba,<sup>26</sup> muestra una concentración en las áreas pobres, aunque no representa el total de la inversión de la ciudad, sino solamente 966 millones de reales a lo largo de dos años, contra un presupuesto total anual de cerca de 11 mil millones de reales.

Vale la pena señalar dos diferencias importantes entre São Paulo y las otras dos ciudades. En primer lugar, las inversiones de São Paulo son inferiores en reales per cápita a las de las otras dos urbes. Incluso, si consideramos las regiones pobres de la ciudad como M'Boi Mirim, que recibió 65 millones de reales en dos años, São Mateus, 57 millones de reales, o Campo Limpo, 70 millones, las inversiones per cápita en São Paulo siguen siendo inferiores a las de Belo Horizonte y Porto Alegre.

---

<sup>26</sup> Es importante tener en cuenta que no todas las inversiones planeadas que aparecen en la tabla se han implementado, y que la información sobre dicha implementación varía. El periódico *Folha de São Paulo* sacó una nota sobre los presupuestos participativos de esta ciudad, que señalaba que sólo 37% de las decisiones se llevaban a efecto, con base en cifras de la oposición al gobierno de Suplicy. Aunque las cifras reales deben ser más elevadas, la tasa de implementación en São Paulo fue muy inferior a las de Porto Alegre y Belo Horizonte. Véase *Folha de São Paulo*, 4 de agosto de 2004.

**Tabla 8.** Inversiones de los presupuestos participativos en regiones seleccionadas de la ciudad de São Paulo (por cada millar)

<i>Sub-prefeitura</i>	<i>Inversión en educación</i>	<i>Inversión en salud</i>	<i>Programa de Salud de la Familia</i>	<i>Tercer ámbito</i>	<i>Inversión total</i>
Cidade Tirad	22 400.00	6 936.00	5 911.00	6 200.00	41 477.00
Guaianases	19 044.00	972.00	6 939.00	-----	26 956.00
M'Boi Mirim	17 907.00	17 746.00	27 242.00	2 126.00	65 000.00
Parelheiros	4 394.00	3 862.00	3 598.00	-----	11 855.00
São Mateus	37 000.00	8 085.00	4 112.00	8 700.00	57 897.00
São Miguel	19 550.00	10 760.00	7 710.00	-----	38 021.00
Campo Limpo	25 732.00	23 168.00	19 789.00	1 890.00	-----
Perus	21 000.00	6 826.00	2 048.00	-----	29 875.00
Itaquera	18 506.00	14 481.00	3 341.00	1 653.00	37 981.00
Jabaquara	6 000.00	400.00	2 056.00	230.00	8 686.00
Socorro	50 400.00	12 496.00	5 397.00	-----	68 294.00
Penha	8 250.00	4 991.00	3 341.00	-----	16 582.00
Butantã	19 738.00	5 199.00	1 799.00	-----	26 737.00
Sé	8 155.00	1 876.00	3 084.00	-----	13 076.00
Mooca	8 050.00	11 066.00	2 056.00	-----	21 173.00
Lapa	4 337.00	3 528.00	2 570.00	1 733.00	12 168.00
Pinheiros	559.00	4 188.00	771.00	946.00	5 519.00
<i>Total</i>	541 201.00	209 257.00	177 252.00	38 508.00	966 219.00

FUENTE: OS-SP, 2002.

En M'Boi Mirim, la inversión per cápita a lo largo de dos años fue de alrededor de 190 reales, en São Mateus de cerca de 200 reales, y en Campo Limpo de 180 reales. Estas inversiones representarían aproximadamente 10% de las inversiones per cápita realizadas en Porto Alegre y están cerca del techo de

las inversiones en los barrios pobres de Belo Horizonte. Sin embargo, el problema es que la cantidad de recursos que se transfieren a los pobres puede ser equivalente a la de Belo Horizonte, pero el método de deliberación es muy diferente. Por ejemplo, en el caso de M'Boi Mirim, de los 65 millones de reales que recibió la región, 44 provinieron de otros programas como los CEU o Salud de la Familia, y únicamente fueron ratificados de nuevo por las asambleas de los presupuestos participativos. Si analizamos las deliberaciones que sólo tuvieron lugar en las asambleas regionales de los presupuestos participativos, las sumas contempladas llegan a 20 millones de reales, cerca de 60 reales per cápita en dos años. Así, pues, aunque la distribución por barrio siguió el mismo patrón que en Belo Horizonte y Porto Alegre, la inversión que se realizó exclusivamente a través de los presupuestos participativos en São Paulo fue significativamente inferior. En Sao Paulo, los PP se convirtieron en un método de movilización para refrendar las decisiones tomadas por el gobierno en los ámbitos de la salud y la educación.

Además, una segunda observación es que no todos los recursos que se invirtieron durante el gobierno de Marta Suplicy se canalizaron a través de los presupuestos participativos. El Programa de salario mínimo tenía más recursos y más beneficiarios en los barrios pobres de la zona sur de São Paulo, como Campo Limpo y M'Boi Mirim (Pochman, 2003). Esto prueba que la discusión sobre el espectro de los PP es un factor clave en sus resultados distributivos. Como expliqué anteriormente, el gobierno de São Paulo decidió darle un énfasis limitado a los presupuestos participativos con el fin de presentar rápidamente las políticas públicas y crear una amplia coalición. Los PP son el peor programa posible cuando el objetivo es la creación de una coalición de centro, puesto que los actores sociales acostumbrados a la deliberación pública tienden a desafiar las relaciones

clientelares. Los políticos de centro se apropian más fácilmente de los programas públicos como el *Renda Mínima* o el Plan de Salud de la Familia (PSF) porque no empoderan a las bases.

Esta discusión sobre los efectos deliberativos y distributivos nos permite proponer una tipología con base en tres categorías que ya hemos presentado: *la fuerza de la sociedad civil, la composición de la sociedad política y el diseño institucional*. Porto Alegre destaca por la configuración particular de las sociedades civil y política. Las organizaciones de la sociedad civil en Porto Alegre son asociaciones fuertes y bien organizadas, que han tenido un efecto positivo sobre las organizaciones más débiles, lo que ha creado un ambiente favorable para las interacciones entre el Estado y la sociedad civil (Baiocchi, 2005). Sin embargo, resulta claro a partir de otros casos, que las organizaciones de la sociedad civil no pueden crecer de una forma similar mediante los PP (Silva, 2003). También la sociedad política de Porto Alegre se destaca. En primer lugar, al interior del PT existe un consenso generalizado sobre la importancia de la participación, al tiempo que los diferentes partidos se disputan el control del proceso participativo.<sup>27</sup> Además, la oposición en Porto Alegre no se enfrentó directamente a los presupuestos participativos, sino que más bien resaltó su importancia; sólo hubo una demanda legal importante en contra de los PP y no prosperó (Vitale, 2004); por tanto, ha habido un esfuerzo concertado para apoyar a los presupuestos participativos, con cla-

---

<sup>27</sup> Representantes de las diferentes corrientes del PT participaron en la organización de los presupuestos participativos en Porto Alegre. Iria Charao, de la corriente de Olívio Dutra, desempeñó un papel importante durante los primeros cuatro años de los presupuestos participativos. Ubiratan de Sousa y Gildo Lima, durante el gobierno de Tarso Genro. Luciano Brunet, durante el gobierno de Raul Pont. Así, pues, en cada uno de los gobiernos, fueron personajes clave cercanos al alcalde los que coordinaron los presupuestos participativos.

ros efectos deliberativos y distributivos: la influencia del Consejo de Presupuestos Participativos en la política de la ciudad, por un lado, y la inversión de hasta mil reales por habitante en los cuatro barrios más pobres de la ciudad, por el otro.

En Belo Horizonte, las asociaciones de la sociedad civil no son tan influyentes o polémicas como en Porto Alegre, pero son fuertes y se han podido ampliar por toda la ciudad. Entre la sociedad política de Belo Horizonte, los presupuestos participativos no gozan del mismo consenso que entre la de Porto Alegre. El primer alcalde, Patrus Ananias, favoreció la participación y realizó inversiones cuantiosas para ampliarla a todas las zonas de la ciudad. Su sucesor del PSB también apoyaba firmemente los PP, mientras que el apoyo cauteloso de Fernando Pimentel –alcalde del PT– a la participación descarriló algunas políticas participativas. Asimismo, los PP de Belo Horizonte también son marcadamente deliberativos, aunque de forma diferente a los de Porto Alegre. Deliberan sobre la mitad de las inversiones de las ciudades en las regiones, pero no tienen voz en otras políticas sociales. Tienen efectos distributivos importantes, pero menores que los de Porto Alegre. Las cuatro regiones más pobres de Porto Alegre, con una población total de 150 000 personas, es decir, cerca de 12% de la población, recibieron inversiones promedio de 1 100 reales. Las 11 unidades de planeación más pobres de Belo Horizonte, con una población total de 140 000 –5% de la población–, recibieron una inversión promedio por persona de 90 reales. Existe, así, una diferencia en los efectos de deliberación y distribución pese a que Belo Horizonte también es un claro caso exitoso. Esta ciudad demuestra que la presencia de una sociedad civil fuerte y su expansión hacia todas las regiones, en conjunción con una falta de oposición por parte de la sociedad política, es suficiente para que los presupuestos participativos sean exitosos.

**Cuadro 2.** Relación entre el consejo y la configuración de la sociedad política y la eficacia de los presupuestos participativos.

	<i>Sociedad civil</i>	<i>Sociedad política</i>	<i>Naturaleza de la coalición política</i>	<i>Efectos deliberativos</i>	<i>Efectos distributivos</i>
Porto Alegre	Bien organizada en algunas regiones. Los PP ayudaron a expandir la organización de la sociedad civil	Respaldo unánime del PT a los PP; la oposición no intentó obstaculizar los PP	Consenso en el apoyo al proceso participativo	Fuerte influencia del Consejo de Presupuestos Participativos en la política de la ciudad. Los PP deliberan sobre todas las inversiones de la ciudad Fuertes	Fuertes en la ciudad en general, sobre todo en los barrios pobres
Belo Horizonte	Bien organizada en algunas regiones. Los PP ayudaron a expandir la organización de la sociedad civil	No existe consenso total en el PT a favor de los PP. Celio de Castro, alcalde del PSB apoyaba fuertemente a los PP	Consenso a favor de los PP, aunque reteniendo algunos de sus aspectos deliberativos como el Consejo de PP		Fuertes en la ciudad en general, sobre todo en los barrios pobres
São Paulo	Bien organizada en algunas regiones. Los PP no pudieron ayudar en su expansión	El PT decide no unirse para respaldar a los PP y los deja en manos de grupos de izquierda	Dividida sobre la necesidad de los PP. Aliados en las subprefeituras deciden no llevar a cabo PP	Moderados-fuertes	Moderados. Los barrios pobres que son los objetivos tienen pocos recursos

São Paulo es diferente en todos los aspectos. En 2001, la sociedad civil tenía al menos la misma fuerza que las de Belo Horizonte y Porto Alegre al inicio de sus procesos participativos. Como sucedió en las otras dos ciudades, el gobierno podría haber actuado para fortalecerla en toda la ciudad. El problema al que se enfrentó el gobierno de Marta Suplicy fue que le faltó tiempo para hacerlo y tuvo que establecer alianzas en el Sur de la ciudad, donde las asociaciones civiles eran más débiles (Avritzer, 2004). De ahí que la primera decisión del gobierno de Suplicy fuera introducir políticas públicas, diferentes de los PP, que pudieran expandir la influencia del gobierno entre los sectores de la población empobrecida. Respecto a sus relaciones con la sociedad política, Marta Suplicy tuvo más éxito que Luiza Erundina para obtener el apoyo de la Cámara Municipal; no obstante, para lograrlo necesitó establecer alianzas con los sectores más conservadores de las *subprefeituras*. Esta decisión se tomó al final del segundo año de su gobierno, puesto que a Suplicy le preocupaba no poder auspiciar un proceso participativo por haber obtenido sólo 38% de los votos. Suplicy se movió hacia una coalición de centro-derecha por temor a que surgiera una amplia coalición contra el PT y a la oposición de la clase media a su gobierno.

Estas dos decisiones marcaron el destino de los presupuestos participativos en São Paulo. No fue la política social prioritaria en la ciudad, y tampoco se generalizó el impulso deliberativo introducido por los presupuestos participativos. Sin embargo, incluso en este difícil contexto, los PP tuvieron efectos deliberativos y distributivos, aunque más limitados. En este sentido, se puede afirmar que los PP ejercen impactos deliberativos y distributivos, cuyo espectro depende de las configuraciones específicas de las sociedades civil y política. Su diseño no puede, por sí solo, producir automáticamente los resultados que se observaron en Porto Alegre. Cuando el diseño se encuentra

con un contexto favorable, como lo demuestra el caso de Belo Horizonte, se obtienen sólidos resultados deliberativos y distributivos. Sin embargo, como demostraré en los siguientes dos capítulos, tanto el diseño de reparto como el de ratificación son diseños participativos más apropiados cuando no existe una plena compatibilidad entre la agenda de la sociedad civil y su viabilidad dentro de la sociedad política. El caso de São Paulo también demuestra que en los casos donde los diseños desde las bases se enfrentan con problemas para su implementación, disminuyen marcadamente sus efectos deliberativos y distributivos.

### **Los presupuestos participativos y la explicación de las variaciones en los diseños desde las bases**

Los presupuestos participativos constituyen un excelente ejemplo para examinar el surgimiento de instituciones participativas desde las bases en Brasil. Los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo nos muestran cómo surgen los elementos de las sociedades civil y política propuestos en nuestro análisis, y como varía su eficacia de acuerdo con el contexto. En la discusión sobre el diseño participativo que se presentó en el capítulo IV, propuse un análisis del diseño de acuerdo con dos categorías amplias: poder y acceso a los recursos. También sostuve que la forma en que operan las sociedades civil y política durante el surgimiento y la expansión de un diseño participativo específico influye en la distribución del poder y de los recursos. Los PP son el diseño participativo que reasigna el poder y los recursos de manera más radical. Reasigna el poder casi alterando sus principios constitutivos. Sustituye a la elección –como una forma de autorización–, por las asambleas de libre acceso, una manera de tratar con el poder. También reasigna el acceso a los recursos radicalmente, al crear un

mecanismo para la inversión del acceso a los bienes públicos. He expuesto cómo en el caso de Porto Alegre el éxito de los PP se manifiesta en el modo exitoso como se revierten los mecanismos para la redistribución del poder y de los recursos. Sin embargo, este postulado corroborado por nuevos datos, no es del todo nuevo (Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005). Lo que sí resulta novedoso es la forma en que demuestro su dependencia respecto de la variable política en el caso de Belo Horizonte y, sobre todo, en el de São Paulo.

Los casos que se presentan sobre los presupuestos participativos en Belo Horizonte y en São Paulo demuestran claramente que la eficacia de los diseños desde las bases varía marcadamente a pesar de su modalidad. La eficacia, entendida como la medida en que el poder y el acceso se distribuyen a la población pobre de las bases, cambia de acuerdo con la voluntad política del partido en el poder y con la capacidad de los actores de la sociedad civil para llevar a cabo la distribución de los bienes públicos a través del proceso participativo. Para evaluar la eficacia es importante comparar la forma en que Belo Horizonte y Porto Alegre abordan las características del proceso desde las bases. Porto Alegre posee una institución participativa desde las bases mucho más intensa que Belo Horizonte. La intensidad de la participación depende de dos factores: el compromiso a largo plazo del gobierno para llevar a cabo el proceso participativo, y lo sostenible del proceso participativo. Juntos, estos dos factores determinaron los cuantiosos recursos involucrados en la toma de decisiones en los PP de Porto Alegre. Sin embargo, el diseño no es una receta que pueda ser replicada, sino una práctica cuya eficacia tiene muchas condicionantes. Este capítulo analizó otras dos experiencias participativas que se inspiraron en el diseño de Porto Alegre: Belo Horizonte y São Paulo. Belo Horizonte resultó exitoso a pesar de que tanto el poder como los bienes públicos se distribuyen

de forma menos eficaz que en Porto Alegre. En Belo Horizonte jamás ha habido un consejo que integre todas las propuestas participativas que surgen en las asambleas regionales; además, el techo de la capacidad distributiva para los presupuestos participativos está en alrededor de los 100 reales, mientras que en Porto Alegre es diez veces más alto. Sin embargo, es posible afirmar que ambas experiencias son exitosas debido a la capacidad del gobierno para transferir el poder a las bases, y a la capacidad de las bases para entregar los bienes a los pobres mediante un proceso participativo.

São Paulo es el tercer caso al que se debe prestar atención debido a los límites que le plantea a una institución participativa desde las bases. Casi se puede considerar a São Paulo como un caso no exitoso por dos razones: la primera es que el proceso participativo genera deliberaciones encontradas que no necesariamente fortalecen la percepción de los participantes respecto a su capacidad de decidir sobre la distribución de los bienes públicos. En este sentido, no se ha logrado plenamente la delegación de poder por parte del gobierno, que empodera a los actores sociales de las bases. Además, el resultado del proceso de distribución de los bienes públicos también es ambiguo puesto que los actores de los PP tienen prerrogativas exclusivas muy limitadas para decidir sobre temas como la salud y la educación. Sus deliberaciones siembre están entrecruzadas con la que se da en otras instancias, como la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y los consejos de salud. Por lo tanto, São Paulo plantea un tema fundamental que debe ser respondido: ¿vale la pena realizar un proceso participativo desde las bases con prerrogativas deliberativas tan limitadas? La respuesta de este trabajo es negativa y sugiere, como demostraré en los capítulos VI y VII, que los diseños obligatorios, como los de reparto de poder y ratificación, son más eficaces en contextos con una sociedad política dividida.

La discusión de este capítulo sobre las tres experiencias de presupuestos participativos nos permite responder a la pregunta planteada en el capítulo IV sobre las condiciones para que los diseños participativos sean exitosos. El diseño desde las bases es el diseño democratizador y distributivo más eficaz. Sin embargo, debido a la ausencia de sanciones o mecanismos obligatorios, tiende a ser el diseño participativo menos eficaz en los casos en que las sociedades civil y política no se compaginan plenamente. El caso de São Paulo es la mejor evidencia de ello debido a la división interna que existe en el PT en cuanto a la pertinencia de llevar a cabo la participación. La falta de éxito de los PP en São Paulo tiene que yuxtaponerse a la experiencia de Porto Alegre, ahora que las instituciones participativas se están extendiendo en todo Brasil y en el sur del continente. También ha de compararse a los PP con otras instituciones participativas basadas en diferentes tipos de diseño. La evaluación del éxito de cada una de estas instituciones es crucial para su política de expansión, que debe tener en cuenta las posibilidades ofrecidas a los tomadores de decisiones en los casos donde no existe una compaginación entre las sociedades civil y política. Dichos casos se analizarán en los capítulos VI y VII.

## VI. LAS POLÍTICAS DE SALUD Y LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS EN EL BRASIL DEMOCRÁTICO

La segunda institución participativa que analizaré en este libro son los consejos de salud, la más común en Brasil, resultado del capítulo de la Constitución de 1988 sobre la salud y de la ley secundaria<sup>1</sup> que surgió en 1990 a través de la Ley Orgánica de Salud (*Lei Orgânica da Saúde*, o LOS). Durante la década de los noventa se crearon más de 5 000 consejos de salud en Brasil. Hoy, de acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), existen consejos de salud en 98% de las ciudades brasileñas (IBGE, 2002). Estos consejos se sustentan en una segunda forma de diseño institucional que denomino “reparto de poder”, diseño en el que la participación desde las bases se encuentra con los actores del Estado. El encuentro entre los dos da pie a la negociación y a la deliberación obligatorias sobre los temas de salud, puesto que los gobiernos locales deben llevar esos temas a los consejos de salud. Este diseño participativo crea nuevas formas de rendición de cuentas y de deliberación conjunta. Los consejos de salud son el principal resultado de la lucha de dos movimientos sociales en Brasil: el movimiento popular por la salud y el

---

<sup>1</sup> El derecho en Brasil no permite que se apliquen los preceptos constitucionales sin una legislación complementaria de nivel secundario. En el caso del capítulo sobre salud de la Constitución, éste se especificó a través de las leyes 8080 y 8142 de diciembre de 1990. La última fue la ley que incorporó las conferencias y los consejos en la organización del sistema de salud de Brasil.

movimiento *sanitarista* (el movimiento del personal de salud pública).

Las condiciones de salud en Brasil eran deprimentes hasta 1988; la centralización y la exclusión social habían dado como resultado uno de los peores sistemas de salud en el mundo en desarrollo (Van Stralen, 1996; Arauca, 2003). El acceso a los servicios de salud auspiciados por el Estado no se convirtió en un derecho universal en Brasil sino hasta 1988. El régimen de Vargas (1930-1945) introdujo los servicios de salud del Estado durante los años treinta, pero estableció un vínculo entre el acceso a la salud y la presencia en el mercado laboral (Santos, 1979). Brasil siempre ha tenido un mercado laboral formal y otro informal. El formal estaba integrado por los empleados del Estado y por todos aquellos que trabajaban para las grandes empresas y contaban con sindicatos organizados (French, 2006). Al informal lo integraban los campesinos, los trabajadores pobres y aquellos que trabajaban para pequeñas empresas. Los servicios de salud estaban condicionados a un registro en el mercado laboral formal y era, por lo tanto, suministrado por el Estado, pero no como un derecho universal al que tenían acceso todos los ciudadanos. Se excluía del sistema de salud a la población urbana y a todos aquellos que nunca se incorporaban al mercado formal de trabajo, quienes también quedaban fuera de la cobertura que ofrecía el Estado. La ley de salud de 1937, al igual que muchos otros derechos sociales como las vacaciones y las pensiones, acordaba derechos sociales de forma general, pero requería de la voluntad política del Estado o de la regulación de las asociaciones de profesionales para hacer efectivo el derecho a los servicios de salud.

La organización del sistema de salud en Brasil se deterioró después de 1964, cuando un golpe militar rompió el orden democrático (Alves, 1985). El régimen autoritario tomó tres medidas en relación con la organización del sistema de salud y todas resultaron desastrosas a largo plazo. La primera consistió en la centralización de la seguridad social y los servicios

de salud en manos del gobierno federal, manteniendo al mismo tiempo las estructuras más importantes de exclusión social. De esta manera, se siguió rechazando a los campesinos y a la población urbana empobrecida de un sistema cuyos recursos comenzaron a ser administrados totalmente por el gobierno federal (Escorel *et al.*, 2005: 60). En segundo lugar, el régimen autoritario auspició la expansión masiva de los hospitales privados en las grandes regiones metropolitanas sin darle mucha relevancia a la medicina preventiva, cuyos gastos fueron reasignados a hospitales, en un sistema de salud ya de por sí subfinanciado. Los gastos totales en la salud no superaron la marca del 2% del PNB, al mismo tiempo que los indicadores de salud, como la mortalidad infantil y la expectativa de vida, eran sombríos. En 1980, la tasa de mortalidad infantil en Brasil era de 94.3 por cada 1000. En la región noreste, la tasa era de 144 por 1000, cercana a las tasas de África. Estas tasas atroces estaban relacionadas con la ausencia de medicina preventiva al igual que con una marcada reducción de la cobertura en el nivel local. A medida que millones de personas se trasladaban del campo a las grandes ciudades como parte del proceso de crecimiento económico del país, los campesinos pobres sin acceso a los servicios de salud se convirtieron en habitantes urbanos privados de estos mismos derechos. A pesar de que la población de São Paulo creció a 4.6 millones entre 1970 y 1981, sólo se crearon cuatro centros de salud en ese periodo (Jacobi, 1986: 346). El movimiento por la salud surgió como una reacción a este escenario.

Dos movimientos que aparecieron a finales de los setenta hicieron que la falta de acceso a los servicios de salud se convirtiera en un tema político: el movimiento *sanitarista* –Movimiento del Personal de Salud Pública (Arouca, 2003)– y el MOS, el Movimiento Popular por el Acceso a la Salud (Sader, 1988; Doimo y Rodrigues, 2003; Avritzer *et al.*, 2005). El movimiento

*sanitarista* tiene una larga historia que se puede rastrear hasta finales del siglo XIX (Labra, 1985). El moderno movimiento *sanitarista* se formó durante los años setenta a instancias de médicos, enfermeras y residentes que criticaban la indiferencia del régimen autoritario hacia las condiciones de salud de los pobres (Escorel, 1998). Los *sanitaristas* también criticaban el concepto de salud que guiaba las acciones del régimen (Arouca, 2003). Para ellos, se gastaba demasiado dinero curando enfermedades que eran prevenibles o que surgían debido a una inversión deficiente en acciones de prevención o servicios básicos de salubridad. En un inicio, a los *sanitaristas* les interesaba sobre todo lograr una presencia dentro del Estado con el fin de reformar la política de salud, y no tenían realmente la intención de auspiciar alguna forma de participación popular. Sin embargo, a finales de los setenta se unieron a grupos de personas pobres que se estaban organizando con el fin de exigir un mejor acceso a los servicios de salud. Uno de estos primeros encuentros tuvo lugar en la zona este de São Paulo.

La zona este de São Paulo fue sede de varios movimientos durante el periodo de democratización (Kowarick, 1980; Singer y Brandt, 1980; Avritzer, 2004). El apoyo de la Iglesia católica fue un elemento clave en el surgimiento de estos movimientos. En 1975, el nombramiento de Dom Angélico Sândalo dio un impulso adicional a los movimientos de base que ya estaban activos en la región (Sader, 1988: 263; Sposati y Lobo, 1992). En el caso de la salud, el movimiento surgió en São Mateus y São Miguel Paulista, donde la población empobrecida, con la ayuda de los profesionistas del movimiento *sanitarista*, supo hacer valer una antigua ley municipal que estipulaba la existencia de comités que supervisarían la calidad de los servicios de la ciudad. Ellos establecieron un comité para supervisar los servicios de salud en el este de São Paulo, lo que llevó a la creación de los consejos de salud, los primeros populares que se crearon durante el proceso de

democratización (Sader, 1988: 276). Este fue el inicio de la movilización por los servicios de salud en Brasil, que alcanzó dimensiones nacionales en 1981 con la creación del MOPS, el cual propuso, durante la Asamblea Constituyente, que se crearan consejos en todos los niveles. Así, pues, en el tema de la salud, al igual que en el de los presupuestos y en el de la reforma urbana (véase capítulo VII), no se concibió el nuevo diseño participativo con antelación. Los consejos de salud surgieron en Brasil mediante la combinación de una antigua ley de São Paulo con las acciones de dos movimientos sociales que tenían diferentes ideas acerca del papel del Estado en la política de salud.

Este capítulo consta de cuatro apartados. En el primero mostraré cómo dos movimientos diferentes, uno de profesionistas y otro popular, se unieron y lograron establecer una agenda de salud participativa e incluyente en el Brasil democrático. En el segundo, expondré cómo se creó la legislación participativa en el tema de la salud durante la Asamblea Constituyente, y analizaré sus principales características en tanto que diseño de reparto de poder. En el tercer apartado del capítulo, describiré las instituciones deliberativas y participativas que se crearon en São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte y Salvador, y finalmente presentaré sus resultados en términos de inclusión social, haciendo una comparación del funcionamiento de las instituciones de reparto de poder en los cuatro casos.

### **El surgimiento de la demanda de participación en el tema de la salud**

A finales de los setenta y principios de los ochenta, la sociedad civil brasileña se reconstruyó y ocurrieron acciones dispersas y descentralizadas en el ámbito de la salud. Durante este periodo se realizaron distintas acciones, sobre todo en São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre. En São Paulo, el

encuentro entre los profesionistas del sector salud y los actores populares de la zona este de la ciudad llevó a la realización de elecciones para el primer consejo popular a fin de supervisar el desempeño de los centros de salud. Tras la movilización en São Mateus, los actores sociales exigieron tener control sobre las políticas de salud en la región. Descubrieron una antigua ley municipal que permitía la elección de consejeros, y el 10 de marzo de 1979, 8 146 personas votaron para elegir a 12 madres como representantes al primer y embrionario consejo de salud en Brasil (Sader, 1988: 276). Sin embargo, entre el surgimiento de dicho consejo y la relevancia que adquiriría más tarde en el Brasil democrático aún faltaba un largo camino. El primer consejo de São Paulo no contaba con un acceso constante a las autoridades del Estado; su reconocimiento como institución fue accidentado. Ni siquiera el diseño institucional, con una deliberación entre los actores sociales y estatales, surgió en São Paulo en ese momento. En sus inicios, el consejo de salud de São Paulo tenía el formato de una institución participativa desde las bases, encargada de exigir mejores servicios al Estado. Entonces apareció el formato de consejo. Sin embargo, todavía faltaba un trecho largo para que fuera propuesto en la Asamblea Constituyente y adquiriera los elementos de una institución de reparto de poder.

Al mismo tiempo que en el este de São Paulo se implementaba el primer consejo de salud, en Belo Horizonte, Rio de Janeiro y otros sitios del sureste se debatía sobre la reorganización de la profesión médica y su papel en el mejoramiento de las condiciones de salud entre los pobres de Brasil. Entre 1979 y 1983 se celebraron varios encuentros nacionales del movimiento por la salud. Estos encuentros contaron con la asistencia de personal de salud pública y universitarios (CEBES), y se pusieron en sintonía con otras acciones de la sociedad civil durante ese periodo (Boschi, 1987; Fleury *et al.*, 1989; Dagnino, 2002). En

estos encuentros poco a poco surgió la idea de unificar el sistema de salud eliminando el requisito de formar parte del mercado de trabajo formal, y también la de integrar las nuevas formas de participación que estaban surgiendo, en una estructura nacional de salud, en lugar de crear un sistema comunitario de salud (Escorel, 1999: 185). Hubo dos momentos clave en la unificación de las demandas del movimiento: la V Conferencia Nacional de Salud en 1975 y la VIII en 1986. Durante la V Conferencia Nacional, la agenda contemporánea del movimiento de la salud se unió en torno a los siguientes temas:

- El abandono de la idea de una medicina comunitaria aislada del Estado, la cual todavía estaba arraigada en el movimiento. Este punto fue importante para la diferenciación posterior de los presupuestos participativos y de los consejos de salud, al igual que para el surgimiento de un formato de reparto de poder. En este momento surgió la presencia de los funcionarios estatales en la elaboración e implementación de las políticas de salud.
- La adopción del formato del consejo como la institución para este tipo de participación.
- Servicios de salud equivalentes para las poblaciones urbanas y rurales.
- La institución de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal (Gerschman, 1995: 74).

De esta manera, podemos apreciar el surgimiento de dos lógicas en el seno del movimiento por la salud al final del periodo autoritario (la democratización se produjo en 1985). La primera se orientaba hacia la unificación de las políticas de salud y la transformación de ésta en un derecho ciudadano. Dicha lógica tenía un componente tanto administrativo como político, dada

la irracionalidad administrativa que imperó entre 1964 y 1984. La segunda lógica tenía que ver con la integración de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas. En este sentido, el movimiento por la salud estaba a la vanguardia en relación con otros sectores de la sociedad civil brasileña, que aún seguían una lógica de confrontación con el Estado (Weffort, 1989; Dagnino, 1994; Avritzer, 1994). La VIII Conferencia Nacional de Salud selló la nueva lógica en los servicios de salud. Sin embargo, la V Conferencia Nacional muestra los elementos que no se anticiparon en el diseño naciente: el reparto surgió como un formato institucional para dar cabida a las concepciones divergentes de dos movimientos sociales.

Brasil ha tenido una tradición de conferencias de salud desde los años treinta, cuando Gustavo Capanema estuvo al frente del Ministerio de Salud y Educación en el régimen de Vargas. La primera Conferencia Nacional de Salud se celebró en 1941, dando inicio a una tradición de celebrar conferencias nacionales en momentos clave para redefinir las políticas de salud. La VIII Conferencia Nacional de Salud fue uno de esos momentos. Convocada por el Ministerio de Salud mediante el decreto número 91466 de julio de 1985, el Ministerio dio un paso adicional al permitir la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La conferencia se integró de la siguiente manera: 10%, asociaciones vecinales involucradas en temas de salud; 20%, otras organizaciones de la sociedad civil activas en el tema de la salud; 5%, representantes de partidos políticos; 30%, sindicatos del personal de salud; 20%, asociaciones profesionales del personal de salud; 15%, proveedores privados de servicios de salud (Nascimento, 1986).<sup>2</sup> El presidente

---

<sup>2</sup> Esta composición muestra señales de la presencia del Partido Comunista Brasileño en la preparación de la conferencia. El movimiento popular de salud que surgió en São Paulo era fuerte entre las asociaciones vecinales. El Partido Comunista Brasileño tenía una fuerte presencia en los sindicatos

José Sarney inauguró la conferencia. Las propuestas del MOPS se centraron en la autonomía de los movimientos por la salud del Estado; la institucionalización de los consejos populares a cargo de la deliberación e implementación de las políticas de salud; la descentralización de la política de salud; la estatización de la salud; y el acceso universal de la población a los servicios de salud (Gerschman, 1995: 78). Aunque varias de estas propuestas fueron reformuladas, la idea de una amplia participación popular se incluyó en el informe de la conferencia. Los *sanitaristas* ya tenían un perfil más estatista<sup>3</sup> y sus acciones en la conferencia llevaron a que se aprobara un sistema único de salud (más tarde conocido como el SUS) y a que se formara un comité para defender su postura en la Asamblea Nacional Constituyente (Cordeiro, 2004: 7).

Por consiguiente, podemos observar que el surgimiento de un conjunto de políticas participativas en el tema de la salud fue el resultado de diferentes acciones que se iniciaron en un momento preciso de la democratización brasileña, a finales de los setenta y principios de los ochenta. Distintas acciones a nivel de las bases en 1979 condujeron a la conformación del primer consejo de salud en Brasil en la zona este de São Paulo. No obstante, su incorporación a la agenda de la democratización requirió de otras acciones por parte de los *sanitaristas*, el MOP y otros actores clave dentro del Estado. La V y la VIII Conferencias Nacionales fueron fundamentales en la conformación de una agenda progresista entre la sociedad civil y el Estado, que

---

vinculados a las actividades de salud: enfermeras, residentes y, en algunas ciudades, incluso médicos. La VIII Conferencia Nacional de Salud convocó a todos estos actores (Stotz, 2003; Fleury, 1997).

<sup>3</sup> El perfil estatista de los *sanitaristas* no significaba que favorecieran una completa estatización del sistema brasileño de salud, como propusieron en la VIII Conferencia Nacional los grupos más radicales de la sociedad civil y el PT (Pereira, 1996).

apuntaba hacia un formato institucional cooperativo. Al interior de la sociedad civil, el consenso más importante al que se llegó durante este periodo consistió en abandonar la propuesta de un sistema de salud independiente del Estado; entre los pocos *sanitaristas* de éste, el consenso más importante tuvo que ver con un sistema de salud descentralizado que funcionara con la participación de la sociedad civil. En ese momento, el movimiento por la reforma de salud estaba más consolidado que otros de la sociedad civil, como el de la reforma urbana, gracias a su capacidad para organizarse con antelación a la Asamblea Constituyente, y logró que el Ministerio de Salud patrocinara algunas de sus propuestas. Sin embargo, el elemento más importante que surgió en las dos conferencias de salud antes mencionadas fue el diseño inicial de un formato de reparto de poder en el tema de salud. La idea de un sistema organizado por el Estado con la participación de la sociedad civil surgió tanto en la V como en la VIII Conferencias Nacionales. Paralelamente, en estas conferencias surgió también la idea de un sistema de salud con un control de la sociedad civil en los niveles federal, estatal y municipal. Ambas ideas conformarían la base para el posterior formato de reparto de poder.

### **La Asamblea Constituyente y el surgimiento de un sistema de salud participativo en Brasil**

Los años de 1985 y 1987 fueron clave para el surgimiento de las instituciones participativas en Brasil. El movimiento de la reforma urbana y el Estatuto de la Ciudad, que se examinan en el capítulo VII, tuvieron su origen en ese periodo, al igual que la participación en las políticas de asistencia social y de medio ambiente. Todos los cambios institucionales de relevancia que hicieron de Brasil un país más participativo tuvieron su origen en la Asamblea Constituyente. Los actores de la sociedad civil

brasileña propusieron la participación en diferentes temas haciendo uso del sistema de la enmienda popular. En el tema de la salud se presentó una enmienda popular con poco menos de 60 000 firmas (Rodrigues Netto, 2003). Sus elementos principales eran establecer la responsabilidad del Estado como el principal proveedor de servicios de salud en Brasil; crear un sistema nacional único sin prerequisites para acceder a él; descentralizar la oferta de los servicios; y promover una amplia participación en su elaboración e implementación. Sérgio Arouca, un conocido médico especializado en salud pública, respaldó la enmienda pública de salud en la subcomisión sobre política social.<sup>4</sup> Arouca defendió la ampliación de la cobertura y la democratización del acceso a los servicios (Arouca, 2003). Sin embargo, en este tema, al igual que en el de planeación urbana, los sectores conservadores también estaban organizados (véanse capítulos V y VII). Pese a que la *centraão*, una amplia coalición de sectores conservadores encargados de mantener el *status quo*, no estaba lo suficientemente organizada para presentar una propuesta de reforma alternativa durante la Asamblea Constituyente (Pereira, 1996: 446), logró insertar un mecanismo en la Constitución que se acomodaba a las demandas conservadoras: el capítulo sobre la responsabilidad exclusiva del Estado en los asuntos de salud se cambió por la posibilidad de subcontratar los servicios al sector privado (Costa, 2002: 54). A pesar de la inserción tardía de la subcontratación

---

<sup>4</sup> Sérgio Arouca ha desempeñado un papel clave en la transición del sistema brasileño de salud durante la democratización del país. Fue un reconocido médico especializado en salud pública que ocupó puestos clave en el Ministerio de Salud desde el gobierno de Sarney. Su posición en el Ministerio de Salud fue importante para la convocatoria a la VIII Conferencia Nacional de Salud. También tuvo un papel destacado en la extinción del INAMPS, la institución que estaba a cargo de la fragmentada asistencia de salud para los distintos profesionales. Sobre el papel de Arouca en la transición del sistema de salud, véase Cordeiro, 2004.

al sector privado, el movimiento por la salud tuvo mayor éxito que otros actores de la sociedad civil, como el movimiento de la reforma urbana, en la Asamblea Constituyente. El artículo 198 de la Constitución describe a la salud como un sistema integrado, que se organiza de acuerdo con las siguientes directrices: 1) la descentralización; 2) la atención integral, con especial énfasis en las actividades preventivas; y 3) la participación de la comunidad en la deliberación de las políticas.

Por último, vale la pena destacar el papel de la sociedad política, y del PT en particular, en esta primera fase de la reforma de la salud pública. En los años ochenta, la postura del PT en materia de servicios de salud buscaba una estatización plena. Durante la VIII Conferencia Nacional de Salud defendió su posición y fue derrotado, pero entró a la Asamblea Constituyente con la misma propuesta. Sin embargo, una vez adentro, el PT y otros sectores de izquierda llegaron a la conclusión de que sería imposible lograr una plena estatización y decidieron que el tema central sería la relación entre el Estado y el sector privado (Costa, 2002). Con este paso, el PT comenzó a desempeñar un papel preponderante en el surgimiento de una nueva legislación en materia de salud (Pereira, 1996: 450).

El final del proceso constituyente en el tema de la salud, al igual que en el de la planeación urbana, implicó un traslado a la legislación secundaria. A los conservadores les preocupaban más los efectos de la legislación constitucional en el tema de la salud que en el de la planeación urbana porque, a la par del proceso constituyente, sufrieron derrotas administrativas con la creación de los Sistemas Unificados y Descentralizados de Salud (SUDS) en 1987 (Costa, 2002). Entre 1988 y 1993 se dio una disputa legislativa y administrativa entre el movimiento por la salud y los sectores conservadores antes de que la inclusión y la participación se pudieran convertir en principios efectivos del sistema brasileño de salud.

La elaboración de la Ley Orgánica de Salud (*Lei Orgânica da Saúde*, LOS) tardó casi dos años una vez que se concluyó la Constitución de 1988, lo que demuestra qué tan controvertido era el tema. Tras la Asamblea Constituyente, los sectores conservadores tenían dos objetivos. El primero consistía en demostrar la inviabilidad financiera del nuevo formato institucional. Los recursos para los servicios de salud disminuyeron en Brasil de 1989 a 1992, desde finales del gobierno de Sarney y durante el gobierno de Collor. En 1989, el presupuesto de salud en Brasil era de 11.3 mil millones de dólares; en 1992 sólo llegó a 6.571 mil millones. Estos recursos debían cubrir una población casi tres veces más numerosa que antes (Costa, 2002: 54). No fue sino hasta después de la destitución legal de Collor cuando el presupuesto de salud comenzó a aumentar de nuevo. Detrás del asunto del presupuesto, surgió nuevamente la disputa sobre el financiamiento del sistema de salud al concluirse el proceso constituyente. Una segunda controversia tuvo que ver con la organización del sistema de salud. La Ley Orgánica de Salud (LOS) se elaboró en el Congreso y en 1990 fue enviada al presidente Collor para su aprobación. Éste vetó la ley 8080, que buscaba instituir un sistema único de salud con una amplia participación política, centrándose en los artículos sobre la participación (Rodrigues y Zauli, 2002). El veto llevó a un *impasse* con el Congreso, generando protestas en todo Brasil. En diciembre de ese mismo año, la ley 8142 resolvió ese *impasse* al regular la participación en el sistema de salud mediante la Conferencia y los consejos de salud. Según dicha ley, estos últimos “serán instituciones permanentes y deliberativas, integradas por representantes del gobierno, prestadores de servicios y representantes de la población. Actuarán en la formulación de estrategias y en el control de la ejecución de la política de salud en cada uno de los niveles de gobierno” (Brasil, 1990).

La inserción de los consejos como elemento clave de la organización de los servicios de salud fue el resultado de al menos doce años de activismo por parte de la sociedad civil, lo cual llevó a la institucionalización del formato de reparto de poder. La ley 8142 de 1990 incluía, en la organización de la salud, los siguientes instrumentos institucionales: 1) la conferencia de salud y los consejos de salud; 2) el control de los gastos en este ámbito por parte de los consejos de salud a través de un fondo administrado por la sociedad civil; 3) la paridad entre el Estado y la sociedad civil como la forma de organización de los consejos de salud en los tres niveles de gobierno; 4) y sanciones en caso de que no se institucionalizara la participación (Brasil, 1990). Juntos, los cuatro mecanismos instituyeron una segunda forma de participación en Brasil que hoy se practica en varios otros temas como la asistencia social y el medio ambiente. El surgimiento de un formato de reparto de poder en el ámbito de las políticas de salud implicó un cambio en las concepciones de la sociedad civil, cuya propuesta se aproximaba a un formato desde las bases y podría haber conducido a una forma diferente de institucionalización. De hecho, fueron las acciones del movimiento *sanitarista*, con una orientación estatista más marcada, las que al final condujeron al formato de reparto de poder. El papel del PT también fue muy relevante. Dentro de la Asamblea Constituyente, cambió su postura a favor de una estatización plena por otra a favor de un sistema público con control de la sociedad civil. Al final, el PT auspició los consejos, si tomamos en cuenta los gobiernos que formularon sus políticas de salud con la participación de ellos (Cohen, 2002). En la siguiente sección examinaré la implementación de los consejos de salud en São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte y Salvador, enfocándome en la interacción entre los actores estatales y la sociedad civil para la ejecución de las políticas participativas en el tema de la salud, y en cómo la

participación generó nuevos resultados en lo que se refiere a la inclusión social. Al final del capítulo, haré una comparación sistemática entre el formato desde las bases que surgió en Brasil y el formato de reparto de poder, a fin de evaluar sus efectos democratizadores y distributivos.

### **Las nuevas instituciones participativas en los servicios de salud en Brasil: historia de cuatro ciudades**

La creación del Movimiento Popular por la Salud (Mops) y la implementación y consolidación de las políticas participativas en los servicios de salud tuvieron itinerarios diferentes en las ciudades de São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre. São Paulo es el caso más conocido, aunque se trata de uno peculiar. Como señalé anteriormente, el movimiento por la salud surgió en la zona este de la ciudad a finales de los setenta, lo que condujo al surgimiento de la forma del consejo en 1979 (Sader, 1988). En la región sur de la ciudad, el movimiento popular por la salud surgió a finales de los ochenta y tenía un concepto más institucional (Sacardo y Castro, 2002: 14). La principal forma de acción que surgió del movimiento por la salud de São Paulo era de corte antinstitucional, y fue la que predominó al menos hasta la Asamblea Constituyente. El movimiento tenía serias dudas respecto a firmar o no la enmienda popular de salud que se presentaría en la Asamblea Constituyente (Doimo, 1995). Al final se adhirió a la petición no como movimiento sino de forma individual. No obstante, São Paulo fue una de las primeras ciudades en establecer una infraestructura participativa en el ámbito de la salud. Esto ocurrió durante el gobierno del PT, de 1989 a 2002. Durante ese periodo se crearon 165 consejos locales y se estableció un consejo municipal (Neder, 1997). Sin embargo, antes de analizar las características de los consejos y las for-

mas de participación establecidas, examinaré los movimientos por la salud de Belo Horizonte y Porto Alegre.

El movimiento popular por la salud de Belo Horizonte se formó a principios de los ochenta, después del de São Paulo. En Belo Horizonte, el movimiento *sanitarista* era inicialmente más fuerte que el movimiento popular por la salud (Avritzer *et al.*, 2005). Los médicos, residentes y enfermeras formaban la base del movimiento, y tomaban parte en los encuentros nacionales como el de Salvador y la VIII Conferencia Nacional. El movimiento popular de salud surgió en la zona este de Belo Horizonte a principios de los ochenta y se organizó rápidamente en las regiones de Barreiro y Venda Nova, donde se desarrolló la participación popular mejor organizada. El movimiento popular de Belo Horizonte dio cabida a importantes dirigentes, como el conocido doctor Célio de Castro, quien fue electo presidente del Sindicato de Médicos, constituyente en 1986 y alcalde en 1996. La enmienda popular de salud contó con el apoyo decidido de los sindicatos del personal de salud, psicólogos, enfermeras e integrantes de los movimientos populares. La diferencia más importante entre los movimientos por la salud de Belo Horizonte y de São Paulo fue la presencia temprana de activistas del movimiento de la sociedad política. Tanto el PT como otros partidos de izquierda, el Partido Socialista Brasileño y el PC do B, tuvieron una fuerte presencia en el movimiento. La infraestructura participativa para la salud de Belo Horizonte se estableció en 1991, justo antes de que el PT ganara la alcaldía en 1992.

Porto Alegre ofrece un tercer caso debido al consenso que hubo en la izquierda sobre las políticas participativas. Su movimiento popular por la salud también surgió en los setenta, simultáneamente a la proliferación de las asociaciones vecinales en la ciudad. En 1978 se creó un comité para la mejora de la salud y la sanidad, alegando que las precarias condicio-

nes de salud de la población estaban vinculadas con la falta de infraestructura de sanidad (Reos, 2003: 68). La región de Grande Cruzeiro creó su comité de salud y sanidad durante el mismo periodo. En 1984, el último año del autoritarismo en Brasil, ocurrió un suceso de relevancia en Grande Cruzeiro. Después de años de exigir una mejora en la sanidad de la región, un grupo de residentes pobres se enteraron de la existencia de tuberías que no estaban siendo utilizadas en el Departamento de Drenaje de Porto Alegre, y decidieron apropiárselas para instalar un sistema de drenaje en el barrio. Esto marcó el comienzo de un movimiento que integraba demandas de mejores condiciones de salud con aquellas por una mejora en la infraestructura de drenaje y sanidad. En 1992, tras una larga discusión con los comités locales del sector, se creó un consejo de salud.

Salvador ofrece un punto de contraste. El origen de los movimientos populares en la ciudad difiere de los grandes centros urbanos del sureste debido a la debilidad tanto de la iglesia progresista como del PT. Los *sanitaristas*, profesionales de la salud pública, han tenido una fuerte presencia en la ciudad de Salvador desde finales de los setenta. Sin embargo, el movimiento por la salud no tuvo una rama popular ni una presencia consolidada en el movimiento de las asociaciones vecinales. El PT de la ciudad no contaba con una representación destacada de activistas del movimiento por la salud, como sí ocurría en São Paulo y Belo Horizonte. Además, las asociaciones vecinales no eran, en su conjunto, especialmente fuertes en Salvador, cuyo consejo de salud se creó en 1991, con una marcada influencia de la sociedad política conservadora, como se detallará más adelante.

El análisis del surgimiento de las instituciones participativas en São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre revela las diferentes trayectorias de la interacción entre las sociedades

civil y política. São Paulo impulsó la organización de los actores populares en el tema de la salud y en esa ciudad aparece el primer consejo popular. Sin embargo, los actores populares tenían una concentración desigual en la ciudad. Además, como expondré más adelante, São Paulo es un caso único en el siguiente aspecto: si bien es cierto que el PT abanderó la institucionalización de los consejos de salud en la ciudad, ese fue el único caso en el que algunos sectores de la sociedad política —el *malufismo*— estaban abiertamente en contra de la participación y dispuestos a cambiar una ley existente que hacía posible ésta. Belo Horizonte difiere en dos aspectos importantes: el movimiento por la salud no estaba tan consolidado como en São Paulo y lo integraban más bien profesionistas que actores sociales. Empero, la principal diferencia tiene que ver con el apoyo de la sociedad política a la reforma de los servicios de salud. En Porto Alegre, la sociedad civil tenía una menor presencia en temas de salud, pero la introducción de las políticas participativas en ese ramo logró un mayor consenso entre la sociedad política. Por último, Salvador constituye un caso de contraste en la medida en que la sociedad civil era débil y la sociedad política se oponía a la participación popular. El cuadro 1 sintetiza estas diferentes configuraciones políticas.

La legislación participativa surgió casi al mismo tiempo en las cuatro ciudades. El consejo de salud de Belo Horizonte se creó mediante la ley 5903, que aprobó la Cámara Municipal en 1991. El proyecto de ley se debatió en la Cámara Municipal incluso antes de que se aprobara la legislación nacional. El consejo está integrado por nueve proveedores de servicios de salud, públicos y privados, nueve representantes del personal de salud, y 18 representantes de los usuarios de los servicios de salud. Las principales funciones del consejo son: dar seguimiento a la implementación de las decisiones de la conferencia de salud y a la implementación del sistema único de salud (SUS); participar

en la formulación de la política municipal sobre el tema en sus aspectos económicos y financieros; y aprobar y monitorear la ejecución del plan municipal de salud (BH, Ley 7536).

**Cuadro 1.** El papel de las sociedades civil y política en la implementación de la participación en la salud

	<i>Organización de la sociedad civil</i>	<i>Organización de la sociedad política</i>	<i>Características de la nueva legislación de salud</i>
São Paulo	Fuerte, pero desigual en términos territoriales.	Dividida. El PT apoyaba la participación y el malufismo se oponía.	Fuertemente participativa. El principal problema es implementarla cuando el PT no está en el poder.
Belo Horizonte	Fuerte, pero desigual en términos territoriales.	Unida. Tanto el PT como la oposición favorecían la participación.	Fuertemente participativa. La sociedad civil preside el consejo de salud de la ciudad desde 1998.
Porto Alegre	Fuerte, pero desigual en términos territoriales.	Unida. El PT estaba a favor de la participación pero buscaba subordinarla a los presupuestos participativos.	Fuertemente participativa. Se trata de la única ciudad en la que los proveedores privados de servicios de salud no forman parte de la representación de la sociedad civil.
Salvador	Débil.	La sociedad política está unida en contra de la participación, pero busca cumplir con la legislación nacional.	Débilmente participativa. Los miembros conservadores de la sociedad civil tienen una fuerte representación en el consejo.

La ley de Belo Horizonte sigue la mayoría de las directrices de los movimientos populares de salud y de sanidad. Sin embargo, este grado de consenso no se logró sin conflictos entre los inte-

grantes de la sociedad civil y el gobierno de la ciudad. El difere-  
ndo más importante tuvo que ver con el control de los repre-  
sentantes gubernamentales sobre la agenda en 1998. El secre-  
tario municipal de salud era el presidente del consejo en Belo  
Horizonte, São Paulo y Porto Alegre. En Belo Horizonte, el  
hecho de que el poder para establecer la agenda se concentrara  
en las manos de los representantes gubernamentales condujo a  
una rebelión que llevó a que los líderes de la sociedad civil asu-  
mieran la presidencia del consejo en 1998.

El consejo de salud de Porto Alegre se creó en 1992 a tra-  
vés de la ley municipal 277. Está integrado por 80 miembros,  
42 representantes de salud elegidos por las asociaciones de  
la sociedad civil, 24 profesionales de la salud, seis proveedo-  
res privados de servicios en el sector, y ocho integrantes del  
gobierno municipal. Si se le compara con la composición de los  
consejos en São Paulo y Belo Horizonte, Porto Alegre parece  
estar a la vanguardia en al menos dos aspectos: los represen-  
tantes de las asociaciones de la sociedad civil constituyen más  
de la mitad de los integrantes y, lo que es más importante,  
los proveedores privados de servicios de salud tienen menos  
representación que en las otras dos ciudades. El consejo de  
salud de Porto Alegre está encargado de definir las prioridades  
en la ciudad, estableciendo directrices para el plan municipal,  
monitoreando su ejecución y determinando los criterios para  
los contratos entre los proveedores públicos y privados de los  
servicios de salud (POA, 1997). Una vez más, en este punto  
Porto Alegre ha ido más lejos que las otras ciudades al asig-  
narle al consejo la responsabilidad de supervisar las relaciones  
entre el gobierno y el sector privado (los conservadores inser-  
taron las relaciones entre el Estado y el sector privado en el  
texto constitucional). De esta manera podemos apreciar que el  
consejo de salud de Porto Alegre tiene una configuración más  
participativa que en otras ciudades, y que sus poderes son más am-

plios que los de los consejos de salud en ciudades donde la sociedad civil es más fuerte. Sin embargo, el consejo de Porto Alegre enfrenta un reto diferente: la competencia de otras instituciones participativas, en particular de los presupuestos participativos.

En el caso de São Paulo, la alcaldesa Luíza Erundina creó el consejo municipal de salud mediante un decreto en junio de 1989 (Portaria 1.166). El consejo de salud de São Paulo está integrado por representantes del gobierno, de los proveedores de servicios de salud, de los profesionales liberales y el personal de salud, y por representantes de los usuarios de los servicios, quienes constituyen la mitad de los integrantes (SP, 01/07/1998). El consejo de São Paulo tiene facultades tanto deliberativas como normativas. Según su constitución interna de 2001, sus principales responsabilidades consisten en deliberar sobre los aspectos económicos y financieros de la política de salud, supervisar la implementación del Sistema Único de Salud (SUS) en la ciudad, y aprobar previamente el plan estatal. El consejo de salud de São Paulo refleja las demandas clave del movimiento popular por la salud tanto en su integración como en sus facultades. Esto no se logró sin conflictos con el gobierno, y con el *malufismo* en particular. La principal preocupación tenía que ver con quién representaría a la sociedad civil y cuánto poder tendrían sus representantes frente a otros intereses.

La ley original aprobada por el gobierno del PT estipulaba una representación compartida, pero no detallaba cómo estaría representada la sociedad civil. Tanto el gobierno de Maluf como el de Pitta (1993-1996 y 1997-2000) manipularon la representación de la sociedad civil en el consejo al incluir a proveedores privados en las cuotas de ésta, maniobrando abiertamente la elección de sus representantes, incluso al no convocar al consejo como lo establecía la ley, mismo que respondió especificando más detalladamente quiénes serían

los representantes de la sociedad civil. La constitución del consejo se reescribió en 2001 con el fin de estipular que para poder elegir a uno de sus integrantes, debía haber existido una asociación de la sociedad civil durante al menos un año y demostrado un trabajo constante en el tema durante el mismo periodo. Así, pues, el consejo de São Paulo muestra la influencia de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de una política, pero para llegar a este punto fue necesario que existiera una ciudadanía activa y que se reformulara institucionalmente la legislación participativa. En el siguiente apartado analizaré algunos de los resultados de las políticas, pero antes examinaré el caso de Salvador como un punto de contraste.

El consejo de salud de Salvador se creó en el mismo periodo que los otros, en 1991. Su composición difiere ligeramente del resto: la mitad de sus integrantes son representantes gubernamentales y la otra mitad está compuesta no por usuarios, sino por representantes de la sociedad civil, definidos de manera vaga. Estos últimos incluyen a un integrante de la diócesis de la ciudad, un representante de las asociaciones de comercio e industria y uno de las religiones africanas (Salvador, 2003). Ninguno de ellos aborda directamente los temas de salud. Como resultado de esta composición, hay un número muy bajo de peticiones por parte de los actores de la sociedad civil, tal como expondré en el siguiente apartado. La constitución del consejo de salud de Salvador no incluye claras facultades de deliberación, tiene, más bien, la responsabilidad de “aconsejar” a los representantes gubernamentales y no la de presentar reclamos al Estado o permitir deliberaciones conjuntas entre éste y la sociedad civil. El cuadro 2 sintetiza los diferentes componentes que determinan la configuración específica de las instituciones participativas de salud en las cuatro grandes capitales brasileñas.

**Cuadro 2.** Características institucionales  
de los consejos de salud

	<i>Característica principal</i>	<i>Principal obstáculo a superar</i>	<i>Resultado institucional</i>
Belo Horizonte	Fuertemente deliberativo.	Competencia de los sectores progresistas al interior de la sociedad política.	La sociedad civil preside el consejo.
Porto Alegre	Fuertemente deliberativo.	Competencia de otras instituciones participativas.	La sociedad civil no incluye a representantes del sector privado.
São Paulo	La capacidad deliberativa es polémica.	Resistencia de la sociedad política conservadora.	La legislación del consejo cambió varias veces. La sociedad civil detalló con mayor profundidad su idea de representación.
Salvador	Débil capacidad de deliberación	Resistencia de la sociedad política conservadora.	La sociedad civil tiene una representación tergiversada por el sector privado y las iglesias conservadoras.

El primer punto que debe tenerse en cuenta al evaluar las diferencias entre dichos consejos son los elementos obligatorios de los diseños que surgieron en el ámbito de la salud en Brasil. Si analizamos los cuatro casos en conjunto, nos encontramos con tres de ellos de una sociedad civil fuerte –Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte–, que demuestran que el activismo de los actores es un elemento clave en la implementación de los consejos de salud. En los tres casos, los integrantes de la sociedad civil lucharon por un formato deliberativo, y en el caso de São Paulo, debido al riesgo de la cooptación, también pugnaron por la definición misma de la participación. Así, pues, los con-

sejos de salud presentan otra característica que los diferencia de los presupuestos participativos, a saber, las facultades que pueden asumir los actores de la sociedad civil cuando los políticos no tienen la voluntad de implementar las políticas participativas. En el caso de los consejos de salud, el formato de reparto de poder concedió a las organizaciones de la sociedad civil la facultad de luchar por la efectividad de la institución participativa en la definición de una política pública específica. De esta manera, es más difícil debilitar el formato de reparto de poder, lo que hace que su influencia en la política pública sea más efectiva cuando los actores de la sociedad política no tienen la voluntad de promover las políticas participativas. En el siguiente apartado analizaré los efectos democratizadores y distributivos de las instituciones participativas, y demostraré cómo el diseño institucional de reparto de poder generó nuevas formas de inclusión social en el Brasil democrático.

### **Democratización e inclusión política: los efectos de las instituciones participativas de salud**

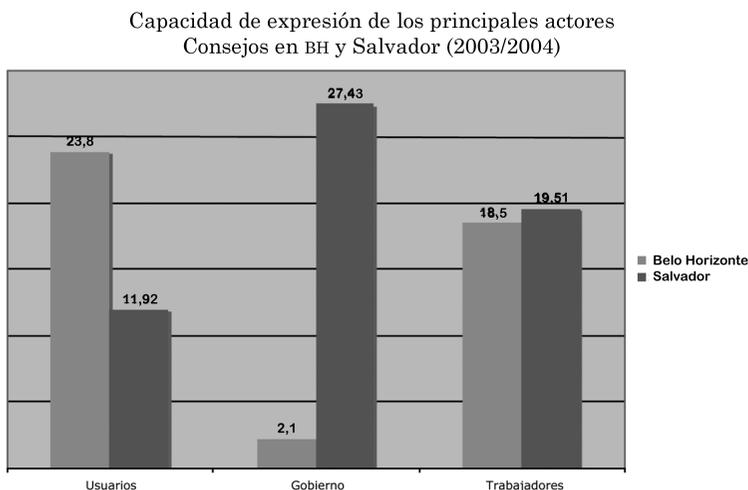
La década de los noventa presencié la consolidación de las instituciones participativas del área de la salud. El primer efecto de estas instituciones sobre la operación de los servicios de salud en Brasil fue la inclusión social. Los consejos de salud que se crearon en São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador incorporaron bajo el estandarte de “usuarios” a un tipo de actor social que no había tenido acceso previo a las instituciones deliberativas. Algunos estudios que se llevaron a cabo en São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre (Coelho, 2004; Avritzer *et al.*, 2005; Cortes, 2005) exhiben la inclusión de actores sociales de bajos ingresos y bajos niveles educativos en los tres consejos. En Belo Horizonte, los integrantes del consejo de salud ganan entre dos y cinco veces el salario mínimo. En Belo Horizonte

y São Paulo tienen, en promedio, ocho años de educación. En Porto Alegre sólo hay cifras disponibles para un subdistrito, Cruzeiro, pero éstas revelan indicadores similares (Reos, 2003). No hay información disponible sobre el ingreso y la educación de los consejeros de Salvador, aunque su composición indica que tienen mayores niveles de ingreso. El hecho de que participaran personas de bajos ingresos en estos consejos significó un rompimiento con el antiguo patrón de una mala distribución de los servicios de salud en la mayoría de las ciudades.

Una segunda característica importante de los consejos de salud fue su organización pública. En los cuatro casos se celebran mensualmente reuniones ordinarias en las que se pueden presentar nuevos temas. En las cuatro, el gobierno es el principal encargado de establecer la agenda, pero con antelación comunica ésta a los integrantes de la sociedad civil (Coelho, 2004; Avritzer *et al.*, 2005; Cortes, 2002). Todos los miembros del consejo tienen derecho a hacer uso de la palabra, aunque en algunos casos, como en São Paulo, existe un límite de tiempo de tres minutos. Resulta interesante señalar el tipo de demandas que surgieron de la integración de los pobres al sistema de salud, y observar si las variaciones en la organización de la sociedad civil afectan su capacidad para presentar demandas. La gráfica 1 presenta las peticiones hechas por los consejeros en los consejos de salud de Belo Horizonte y Salvador en periodos seleccionados (en el caso de Belo Horizonte, de 1997 a 2004; en el de Salvador, en 2003 y 2004 [Avritzer, publicación pendiente]). En Belo Horizonte, 34.5% de las peticiones tenían que ver con la organización del consejo mismo y 28% con la organización de la política municipal de salud. En Salvador, las cifras equivalentes sólo fueron de 12.4% y 15%, respectivamente. No obstante, el contraste más destacado entre un consejo activo, en el que la sociedad civil ha ocupado la presidencia desde 1998, y otro con una presencia selectiva

de ésta, es el tiempo que cada grupo hace uso de la palabra. En la gráfica 1 se compara la participación de los diferentes grupos dentro de los dos consejos:

**Gráfica 1.** Participación activa en las reuniones de los consejos de salud en Belo Horizonte y Salvador.



FUENTE: Avritzer, 2006.

Una tercera forma importante de inclusión social que introdujeron los consejos de salud es de carácter territorial. No obstante, la forma de legislación para seleccionar a los representantes de las subregiones varía en las cuatro ciudades. En São Paulo, la legislación estipula que debe haber seis representantes del movimiento popular por la salud, uno en cada zona: este, sureste, sur, oeste, norte y centro [Decreto 38,576]. En Belo Horizonte, la legislación dispone que habrá un representante de cada una de las nueve regiones de la ciudad (ley 7536), mientras que en Porto Alegre asigna a los consejos

locales de salud la responsabilidad de coordinar las acciones descentralizadas del consejo de ciudad en el nivel regional (Constitución del consejo de 1997). De las cuatro ciudades, sólo Salvador no estipula la inclusión territorial.

Consecuentemente, se han creado mecanismos incluyentes en el nivel regional en tres de las cuatro ciudades. Empero, hay dos problemas que no parecen haber sido resueltos en el ámbito de la democratización territorial. El primero es que incluso en las ciudades con una sociedad civil consolidada, ésta no se distribuye uniformemente en todas las regiones. El hecho de que la participación de las regiones al interior de los consejos haya evolucionado, no significa que no existen problemas en aquellas que tienen bajas tasas de asociación. Coelho descubrió en São Paulo que las regiones con una organización previa y con una presencia en el tema de la salud están mejor integradas en la estructura participativa que en las que las asociaciones populares son más recientes (Coelho, 2004b). En Belo Horizonte, la participación popular se concentra en tres regiones de la ciudad: Barreiro, Venda Nova y Noroeste, dos de las cuales tienen una tradición organizativa consolidada.

Un segundo tema de importancia es el de determinar si los actores populares con menos escolaridad tienen una capacidad de deliberación equitativa frente a los representantes del Estado en los consejos. Como expuse anteriormente, el participante promedio de los consejos de salud en Brasil es una mujer de más de cuarenta años que gana entre dos y diez salarios mínimos,<sup>5</sup> y tiene una escolaridad de al menos ocho años. Las

---

<sup>5</sup> Una excepción interesante en términos de los ingresos es la ciudad de Curitiba. El Partido del Frente Liberal (PFL) ha gobernado esta ciudad, que posee indicadores sociales muy elevados. La legislación del consejo de Curitiba favorece la participación de la clase media-alta. Fuks encontró que 33% de los consejeros ganan 10 veces el salario mínimo o menos, y que 22.7% de los consejeros ganan más de 20 salarios mínimos. Véase Fuks, 2005.

cifras muestran que los participantes en las instituciones de salud tienen ingresos promedio en sus respectivas ciudades. Sin embargo, cuando nos trasladamos a los representantes del Estado, apreciamos niveles educativos significativamente más altos. Coelho encontró que cinco de los ocho representantes en el consejo municipal de São Paulo tenían estudios de posgrado o una escolaridad de más de 15 años (Coelho, 2004: 259). Una encuesta reciente en Belo Horizonte encontró que si bien 36% de los consejeros de salud se consideran muy influyentes respecto a las decisiones de los servicios en el ramo (Avritzer *et al.*, 2005: 56), la mayoría cree que el principal obstáculo para tener una mayor influencia es su falta de conocimientos técnicos. Por lo tanto, podemos señalar que existe una tensión entre dos elementos: la inclusión de actores sociales pobres dentro de una institución deliberativa, por un lado, y su capacidad para tener la misma influencia que los representantes gubernamentales, por el otro. Además, hay casos, como el de Salvador, donde ni siquiera el formato de reparto de poder concede a los representantes de la sociedad civil una voz efectiva. La interrogante es ¿cómo afectaron las nuevas instituciones participativas de salud el acceso de los pobres a los servicios?

La efectividad de las instituciones participativas de salud se puede evaluar por los cambios en el acceso a los servicios de sanidad que tuvieron lugar con el nuevo diseño participativo. São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador ofrecen evidencias diferentes de la mejora en dicho acceso, como lo muestra la tabla 1. Al igual que en el caso de los presupuestos participativos, Porto Alegre tuvo el mejor desempeño al ofrecer a sus habitantes 4.11 citas al año. Salvador ocupa el segundo lugar con 2.88, mientras que Belo Horizonte y São Paulo se encuentran a la zaga con dos citas per cápita. Sin embargo, el número de citas no puede ser el único indicador del desempeño en el tema de la salud (Coelho, 2004). Un alto número de ellas

puede indicar una pobre salud preventiva, por lo que para medir el desempeño decidimos combinarlo con otros dos indicadores: el tiempo asignado por paciente y el número de camas disponibles en los hospitales municipales. Ambos indicadores ubican a Porto Alegre con un muy buen desempeño, y la ciudad ofrece casi el mismo número de camas per cápita que São Paulo. En lo concerniente al gasto, São Paulo encabeza la lista de las cuatro ciudades con siete reales per cápita. Porto Alegre ocupa el segundo lugar con 6.17, Belo Horizonte el tercero con 1.52 y Salvador el cuarto con 1.24. Estos números son muy elocuentes, aunque es razonable suponer costos más elevados para los servicios médicos en São Paulo. La tabla 1 clasifica a las ciudades de acuerdo con su desempeño en al menos tres de las cuatro categorías:

Tabla 1. Desempeño en salud de capitales brasileñas seleccionadas (cifras de 2000-2001)

	<i>Citas de salud per cápita</i>	<i>Camas de hospital ofrecidas por la ciudad</i>	<i>Inversión por cita (en reales brasileños)</i>	<i>Mortalidad infantil causada por gastroenteritis</i>
Porto Alegre	4.13	247	6.17	0.67
Belo Horizonte	2.29	333	1.52	1.35
São Paulo	2.27	2,686	7.01	2.61
Salvador	3.54	6.0	1.24	2.23

FUENTE: Datasus, 2002.

De esta forma, es posible apreciar las diferencias en el acceso a los servicios de salud de las diferentes ciudades. Porto Alegre se ubica a la cabeza en tres de los cuatro indicadores. Si tenemos en cuenta que los costos de los servicios son más elevados en São Paulo, es posible que también ocupe el primer

lugar en gasto. Belo Horizonte y São Paulo se encuentran en el segundo y tercer lugar, respectivamente, con un desempeño muy similar. Los gastos per cápita en salud de São Paulo son cuatro veces más elevados que en Belo Horizonte. Esto es muy importante. No obstante, los indicadores en los que Belo Horizonte supera a São Paulo expresan efectos más cualitativos como la mortalidad infantil. Salvador está bien posicionado en un indicador cuantitativo, el número de citas per cápita, pero la ciudad no tiene tantas camas de hospital disponibles como las demás ciudades. Se ubica en el cuarto lugar en dos temas clave: el gasto per cápita y la mortalidad infantil. Por lo tanto, el desempeño de Salvador está rezagado con respecto a las otras tres ciudades en los dos criterios cualitativos más importantes. Aunque no es posible demostrar que los resultados se deban a que la sociedad civil no sea tan fuerte en el consejo, al menos se observa una fuerte correlación entre los dos.

La democratización de los servicios de salud tiene una consecuencia adicional: un mayor acceso a ellos en las regiones pobres. Sólo en el caso de Sao Paulo está disponible la información por subregión, donde se demuestra que el acceso está creciendo en las regiones más pobres. Es menester señalar que entre las regiones con los peores índices de desarrollo humano municipal (IDH-M)<sup>6</sup> se incluía a aquellas con

---

<sup>6</sup> En las ciudades brasileñas hay demasiadas desigualdades subregionales en el acceso a los bienes públicos en las áreas de salud, educación y asistencia social. La desigualdad en el acceso a los bienes públicos genera indicadores contrastantes de esperanza de vida o mortalidad infantil. Con el fin de diferenciar partes de la ciudad de acuerdo con sus diferentes indicadores sociales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil introdujo el concepto del índice de desarrollo humano municipal (IDH-M). Éste se aparta de la media de la ciudad y recalcula el índice para cada una de las subregiones de la misma. En Belo Horizonte, algunas regiones tienen índices similares a los de Escandinavia, mientras que otras se acercan a los de las regiones más pobres de Bolivia.

altos niveles de organización social, como Cidade Tiradentes y São Mateus en São Paulo, cuyos indicadores sociales se encuentran rezagados respecto a los de las regiones ricas. Sin embargo, si comparamos a las regiones ricas y pobres en cuanto a los servicios de salud, podremos notar una mejora interesante, propiciada por las instituciones participativas. De acuerdo con Coelho, el número de citas en las regiones más pobres creció en 72.47%, mientras que en la ciudad en su conjunto lo hizo en 35%. La autora también demuestra que el número de citas aumentó en todas las regiones salvo aquellas que tenían las mejores condiciones socioeconómicas, donde el número de citas estaba por encima de la media internacional (2.0 per cápita) (Coelho, 2005). De esta manera, podemos ver que aunque no se ha logrado una equidad completa en el acceso a los servicios de salud en São Paulo, sí se produjo una evolución positiva hacia este objetivo.

**Tabla 2.** Citas en el Servicio Público de Salud-Ciudad de São Paulo 2001-2004

<i>Sub-prefeituras por cuartiles de acuerdo con el IDH-M</i>		<i>Núm. de citas 2001</i>		<i>Núm. de citas 2004</i>		<i>Crecimiento</i>
<i>Cuartil</i>	<i>IDH-M</i>	<i>Total</i>	<i>Por usuario</i>	<i>Total</i>	<i>Por usuario</i>	<i>%</i>
1°	0.67	1 557 294	0.87	2 948 353	1.50	72.47
2°	0.70	1 966 803	1.19	2 877 234	1.67	40.92
3°	0.75	1 803 175	1.23	2 800 854	1.90	54.65
4°	0.85	2 140 380	2.83	1 734 367	2.42	14.51
São Paulo	0.74	7 467 652	1.32	10 360 808	1.78	35.50

FUENTE: Coelho *et al.*, 2006, reproducido con la autorización de la autora.

No fue fortuito que el movimiento popular por la salud de São Paulo haya surgido en São Mateus. En el caso de Belo Horizonte, se puede advertir una conexión entre la descentralización y el aumento en las demandas de servicio en dos de las nueve regiones de la ciudad: Nordeste y Venda Nova (Avritzer *et al.*, 2005: 63). Durante los ochenta, Venda Nova tenía algunos de los actores de la sociedad civil mejor organizados. En Porto Alegre, podemos percibir una evolución positiva similar de los servicios de salud en la región de Grande Cruzeiro (Reos, 2003: 65). Todo esto da fe de la efectividad de las instituciones participativas de salud, una efectividad que varía con la fuerza de la sociedad civil y la disposición de la sociedad política para implementarlas.

Se pueden evaluar los consejos de salud siguiendo los principales elementos que surgieron en los cuatro casos. El primer punto que debemos recordar es que la institucionalización del formato de reparto de poder concede a la sociedad civil prerrogativas legales y políticas. En el caso del consejo de salud de Belo Horizonte, la prerrogativa que se asumió fue la presidencia del consejo. En el caso de São Paulo, la prerrogativa consistió en definir la participación de la sociedad civil con mayor precisión. En ambos casos, al igual que en el de Porto Alegre, estas nuevas prerrogativas implicaron la capacidad de ejercer presión para lograr una distribución más equitativa de los servicios de salud, como he demostrado anteriormente. La fuerza de la sociedad civil sólo estuvo ausente en el caso de Salvador, lo que nos permite apuntar hacia unos resultados distributivos más homogéneos cuando dicha sociedad es fuerte, la participación se encuentra legalmente institucionalizada e incluye sanciones para los que están en el poder en caso de que no se cumpla con lo establecido por la ley. Las prerrogativas de la sociedad civil son más sólidas en los formatos de reparto de poder que en las instituciones desde las bases, lo que nos permite diferenciarlas

claramente. El formato de reparto de poder también lleva a que las instituciones participativas dependan menos de la voluntad política de los administradores. En el último apartado de este capítulo haré una comparación sistemática entre los diseños participativos de reparto de poder y desde las bases.

### **Instituciones participativas en el área de la salud: una comparación entre los diseños desde las bases y de reparto de poder**

A partir de nuestro estudio sobre las experiencias de las cuatro ciudades, se pueden realizar algunas comparaciones sistemáticas entre los consejos de salud como institución de reparto de poder y los presupuestos participativos como institución desde las bases. La primera conclusión es parecida a la que se señaló en el capítulo V respecto al surgimiento de los presupuestos participativos. Los consejos de salud no varían y no surgen de acuerdo con alguna estrategia institucional preconcebida. Al contrario, de igual forma que los PP, las instituciones de salud demuestran que los elementos inesperados son la clave de las variaciones en el diseño que hace que las instituciones participativas sean efectivas. El reparto de poder, como diseño, surgió a raíz de la presencia de médicos y actores políticos al interior del movimiento de salud, quienes comprendieron la importancia del Estado en el tema. Como señalé en el capítulo 4, el diseño de reparto de poder difiere del desde las bases en función de la existencia de sanciones en los casos de incumplimiento.

La segunda comparación de relevancia entre ambos diseños tiene que ver con los efectos democratizadores y distributivos de los consejos de salud en Belo Horizonte, Porto Alegre y São Paulo. Los efectos deliberativos de los consejos de salud difieren claramente de los diseños desde las bases. Aunque los PP han tenido efectos deliberativos incluso en casos complicados

como el de São Paulo, estos efectos se veían limitados por su falta de efectividad en la ciudad y por la competencia con otras políticas públicas. Se puede señalar que los efectos deliberativos de los diseños desde las bases están claramente vinculados a la voluntad de la sociedad política para colocarlos en el centro de las políticas participativas. En contraste, el efecto deliberativo de las instituciones de reparto de poder está ligado a la institucionalización de la participación de la sociedad civil. En este sentido, los consejos de salud en São Paulo demuestran la diferencia entre los dos diseños. En realidad, los consejos de salud han tenido tanto efectos deliberativos como participativos incluso en los momentos menos favorables, cuando los sectores conservadores controlaban el gobierno de la ciudad e intentaron minar el poder de las instituciones participativas.

La tercera conclusión que surge de la comparación entre las cuatro ciudades es que los efectos distributivos de los consejos de salud también varían, pero de forma distinta a lo que sucede con los presupuestos participativos. Aquí también podemos hacer una distinción entre los diseños desde las bases y los de reparto de poder. Una vez más, los casos de Porto Alegre y Belo Horizonte parecen ser los menos problemáticos, aunque Porto Alegre gasta más en salud que Belo Horizonte. El caso que merece un análisis cuidadoso es el de São Paulo. A diferencia de los PP, podemos apreciar que el gasto es elevado, por un lado, y que ha mejorado la distribución entre las regiones pobres y ricas, por el otro. De esta manera, el caso de São Paulo es importante para exponer el éxito de los diseños de reparto de poder, puesto que exhibe efectos distributivos incluso cuando la sociedad política no está claramente dispuesta a implementar las configuraciones participativas. La diferencia entre los casos de Salvador, el menos exitoso, y el de São Paulo no estriba realmente en la voluntad de la sociedad política para interferir con el diseño participativo, ya que en

ambos casos hay evidencia de esto. Lo que diferencia a Salvador es que allí la sociedad civil no era lo suficientemente fuerte para hacerle frente a esa voluntad.

El asunto de los consejos de salud de São Paulo resulta clave para establecer la diferencia entre los diseños desde las bases y los de reparto de poder. El caso de los servicios de salud de São Paulo guarda dos diferencias respecto al de los presupuestos participativos. La primera es que, a pesar de los cambios de gobierno entre la izquierda y la derecha, así como la aplicación de algunas políticas antiparticipativas durante los gobiernos conservadores de Paulo Maluf y Celso Pitta, los actores de salud de São Paulo han sabido hacer uso de las sanciones que contempla la ley para impulsar sus intereses. Los actores del gremio pudieron especificar la definición de la sociedad civil en la ley, con el fin de evitar las políticas de desempoderamiento promovidas por los gobiernos conservadores. Además, el consejo de salud de São Paulo también logró aplicar políticas distributivas durante el gobierno de Marta Suplicy al tiempo que los PP estaban siendo debilitados financieramente. Una vez más, la presencia de los actores de la sociedad civil en la aprobación del financiamiento a la política de salud ha sido un factor clave para evitar el debilitamiento de aquéllos pertenecientes al sector de la salud.

El éxito del diseño de reparto de poder en São Paulo nos permite responder parcialmente a la pregunta que formulamos tanto en el capítulo I como en el IV, sobre cuáles son las condiciones para la introducción de las diferentes instituciones participativas. La comparación entre Porto Alegre y Belo Horizonte, por un lado, y São Paulo, por el otro, nos permite señalar que cuando la sociedad civil es fuerte y la sociedad política está dividida, es más probable que los diseños de reparto de poder sean más exitosos que los diseños desde las bases. Estos son más apropiados cuando las sociedades civil y política están

unidas alrededor de la institución participativa. También es menester señalar que los diseños de reparto de poder funcionan al menos tan bien como los diseños desde las bases cuando los primeros son exitosos.

Los consejos de salud de Belo Horizonte y Porto Alegre funcionan tan bien como los presupuestos participativos. La pregunta que aún está por contestarse es qué tipo de política participativa se puede proponer cuando la sociedad civil es débil y, al mismo tiempo, la sociedad política es antiparticipativa. Salvador es el caso que merece ser analizado para proponer una tipología completa de la participación. Salvador no contaba con presupuestos participativos hasta 2004 y no es un caso exitoso en lo que se refiere a los consejos de salud, porque la sociedad civil no ha logrado hacer frente a las acciones de la sociedad política para debilitar los consejos de salud. Abordaré el análisis de la implementación de los planes maestros de desarrollo de la ciudad en las cuatro ciudades a fin de demostrar el papel que pueden desempeñar las instituciones participativas cuando la sociedad civil es débil y la sociedad política es antiparticipativa.

## VII. EL ESTATUTO DE LA CIUDAD Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES MAESTROS DE DESARROLLO DE LA CIUDAD EN LAS URBES BRASILEÑAS

La tercera institución participativa que analizaré en este libro es el Estatuto de la Ciudad y, junto con ella, la proliferación de los Planes Maestros de Desarrollo de la Ciudad a los que dio origen. Estas son las nuevas instituciones participativas que surgieron más recientemente en el Brasil democrático y, como expondré en este capítulo, no se sustentan en la deliberación desde las bases o en un reparto del poder, sino más bien en la ratificación pública, que es un tercer tipo de diseño participativo. La ratificación pública requiere que se establezca una instancia participativa que corrobore las acciones de los gobiernos locales. Actualmente, los planes maestros de desarrollo de la ciudad son obligatorios en toda ciudad brasileña de más de 20000 habitantes, y la ley estipula que en su elaboración es obligatoria la participación de asociaciones representativas. Para aprobar o rechazar el plan maestro de desarrollo de la ciudad (PGC, por las siglas plan general de ciudad, en portugués), se celebran reuniones públicas. Así, pues, la ratificación pública en cuanto tercer tipo de diseño participativo posee tres características principales. En primer lugar, la iniciativa para proponer una política pública específica reside en las manos del gobierno. En segundo lugar, las audiencias públicas son la forma de participación de la sociedad civil dentro de este diseño; el papel de dichas audiencias consiste ya sea en apro-

bar o rechazar la política urbana propuesta por el gobierno. El tercer elemento lo constituyen sanciones más fuertes que incluyen a los tribunales. Los planes maestros de desarrollo de la ciudad que se proponen sin la participación de la sociedad civil pueden ser anulados en tribunales. De esta manera, el diseño de ratificación pública es menos deliberativo que los otros dos que se presentan en este libro, pero la dimensión de sus sanciones es mucho más fuerte que en el caso de los PP y los consejos de salud analizados en capítulos anteriores.

Los planes maestros de desarrollo de la ciudad son resultado de un movimiento que nació con gran ímpetu en Brasil, el movimiento de la reforma urbana, así como de la legislación aprobada durante la Asamblea Constituyente y de la subsiguiente lucha de 13 años que condujo al Estatuto de la Ciudad. Durante los preparativos para la Asamblea Constituyente de 1986-1987, el movimiento de la reforma urbana propuso inicialmente que se adoptaran amplias formas de deliberación democrática para la administración.

Sin embargo, a medida que se desarrollaba el debate sobre dicha reforma urbana, el movimiento se enfocó en una sola forma institucional: la ratificación pública de los cambios administrativos locales en la organización de la ciudad. Éste ha sido el principal resultado de la lucha por la reforma urbana en Brasil. El origen de su movimiento, y de la nueva legislación participativa se encuentra en el profundo proceso de desarrollo urbano que se vivió en Brasil desde los años cincuenta hasta los años ochenta. La reforma urbana ya estaba en la agenda de la izquierda brasileña y de los sectores progresistas al final del periodo democrático anterior (1946-1964). En 1963 tuvo lugar la primera conferencia nacional sobre reforma urbana en el Hotel Quitandinha en Petropolis; sin embargo, tendría que esperar 20 años de autoritarismo antes de regresar a la agenda política. A finales de los setenta y principios de los ochenta,

en los últimos años del régimen autoritario, se reconstituyó la sociedad civil democrática. En el capítulo II expuse la forma como se reorganizó la sociedad civil brasileña a finales de los setenta y cómo fue que las asociaciones vecinales formaron parte de este proceso. En la mayoría de las ciudades cobró relevancia el tema de la relación entre las ciudades legales y las ilegales, lo que motivó la organización de cientos de asociaciones vecinales en el sur, sureste y partes del noreste. Una asociación nacional, el Movimiento Nacional para la Reforma Urbana (MNRU), surgió así al principio del proceso de democratización y se mantuvo activa a lo largo del periodo de debates sobre la reforma urbana (1982-2001). El MNRU se convirtió en el Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNURU) después de la Constitución de 1988, y reinventó su política de alianzas antes de lograr que se aprobara el Estatuto de la Ciudad en 2001. En el proceso, retiró su propuesta de una amplia deliberación democrática y se concentró en una demanda: la ratificación pública de las acciones del gobierno local.

Como punto de partida, en este capítulo examinaré el surgimiento del movimiento de la reforma urbana en Brasil y haré un análisis de las diferentes formas de organización de la sociedad civil. La reforma urbana provocó el nacimiento de algunas de las organizaciones de la sociedad civil más fuertes durante la democratización, en particular el MNRU/FNURU. Me enfocaré en la forma en que cambió la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los actores políticos durante la lucha por la reforma urbana. En segundo lugar, expondré cómo surgió la legislación de la reforma urbana durante y después del proceso constituyente, y cómo se originó el diseño de la ratificación pública. Por último, exploraré la manera en que se ha implementado el requisito de los planes maestros de desarrollo de la ciudad establecido en el Estatuto de la Ciudad, y para ello retomaré los cuatro casos que he

venido analizando a lo largo del libro: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador. A partir de ellos, propondré una tipología de la efectividad de la sociedad civil nacional en diferentes contextos y demostraré por qué la ratificación pública funciona bien en ciudades cuyas configuraciones políticas impidieron que funcionaran adecuadamente los presupuestos participativos o los consejos de salud.

### **La sociedad civil, el constituyente y la participación urbana en Brasil**

El Movimiento Nacional para la Reforma Urbana (MNRU) se creó en 1982 con el objetivo de formular una propuesta para la reforma urbana en la Asamblea Nacional Constituyente. Originalmente estaba compuesto por movimientos populares, asociaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sindicatos (Brasil, 2004). Su composición demuestra que desde el inicio era un híbrido entre una organización de la sociedad civil y un grupo de cabildeo organizado. Contaba con las características de los movimientos sociales urbanos en Brasil durante los ochenta, tales como la movilización y la integración de un amplio espectro de actores sociales diversos (Doimo, 1995). No obstante, desde su creación el MNRU contaba con el apoyo de asociaciones nacionales de ingenieros y arquitectos con sede en Brasilia y que estaban involucradas en la política nacional. La composición del movimiento (véase el cuadro 1) era atípica en la sociedad civil brasileña del periodo, no sólo por el peso de las asociaciones nacionales de profesionistas, sino también por su integración con las organizaciones locales de la sociedad civil. De esta manera, incorporaba tanto a instituciones locales, como la Federación de las Asociaciones de Habitantes del Estado de Rio de Janeiro (FAMERJ) y el Movimiento de Defensa de los Favelados, como a asociaciones

de profesionistas, tales como la Federación Nacional de Arquitectos (FNA) y la Federación Nacional de Ingenieros (FNE). Además, el MNRU anticipó la fuerte presencia de las ONG en el escenario político brasileño a partir de los ochenta. Del reducido número de ellas con influencia en Brasil en esa década, todas formaban parte del movimiento por la reforma urbana.

**Cuadro 1.** Movimiento Nacional para la Reforma Urbana (MNRU)

---

Movimientos populares	Movimiento de Defensa de los Favelados (MDF)
Asociaciones vecinales	FAMERJ
ONG	FASE, Polis
Sindicatos	Federación Nacional de Ingenieros Federación Nacional de Arquitectos
Asociaciones de profesionistas	Asociación Nacional del Suelo Urbano (ANSUR)

---

FUENTE: Brasil, 2004.

Como expuse en el capítulo IV, la Asamblea Nacional Constituyente de Brasil consistió en una asamblea del Congreso que aceptó enmiendas populares. El MNRU propuso una enmienda para la reforma urbana con base en los siguientes principios:

*El derecho a la ciudad.* Este postulado tenía diferentes aspectos. Su significado clave implicaba una vida digna para los pobres que habitaban en las ciudades (Saule, 1995: 23), pero también incluía la unificación de las luchas urbanas en Brasil a través de la integración de las demandas de salud, transporte, sanidad y educación. En palabras de un actor social de ese periodo, “la reforma urbana hará posible la unificación [...] de los movimientos por el transporte, la salud, la vivienda y la

tierra, permitiéndoles formular una plataforma única para dar nueva energía a la ciudad...” (Teixeira Ferreira, 1988).

*La subordinación de la propiedad privada a los objetivos de la política urbana.* Antes de 1988, las ciudades brasileñas carecían de instrumentos fiscales para organizar los intereses y las acciones en materia de bienes raíces en las grandes ciudades. La enmienda popular sobre la reforma urbana preveía los siguientes instrumentos: impuestos progresivos a la propiedad urbana e impuestos a su valor agregado; preferencia del Estado en la adquisición de tierras en ese sector; y prerrogativas del mismo para expropiarlas. En palabras de otro importante actor social, la reforma urbana “politizó el debate sobre la planeación al traer al centro de la discusión el tema de la función social de la propiedad...” (Rolnik, 1997).

*La gobernanza democrática.* La enmienda popular advertía varios mecanismos para el ejercicio de una forma democrática de gobierno, entre los que figuraban las audiencias públicas, las iniciativas y el veto populares de la legislación con el apoyo de 5% del electorado y la autorización para que actuara el Ministerio Público<sup>1</sup> en caso de que existiera un vacío legal. Así, pues, a pesar de que ya se contemplaban varias formas de deliberación democrática, incluyendo la participación desde las bases, la ratificación pública estaba presente desde

---

<sup>1</sup> El Ministerio Público es una figura legal que existe en el derecho brasileño y cuyo papel fue completamente alterado por la Constitución de 1988. Antes de ese año, el papel del Ministerio Público consistía en defender el interés del gobierno federal y de la Unión. En 1985, el Ministerio Público adquirió otras facultades, entre las que sobresalió la defensa de los intereses difusos. La Constitución de 1988 consolidó esta función institucional a través de la diferenciación de dos instituciones: la *Advocacia Geral da União* y el Ministerio Público (Cavalcanti, 2006).

la propuesta inicial del FNRU. Este elemento institucional, a diferencia de los que propusieron el movimiento por la salud y la UAMPA, se mantendría entre las demandas del movimiento de la reforma urbana hasta la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001. La enmienda popular sobre la reforma urbana se presentó a la Asamblea Nacional Constituyente con 131 000 firmas y desató una lucha de cabildeo con los intereses conservadores ligados a los bienes raíces. Inicialmente, el comité temático sobre asuntos urbanos y transporte no atrajo a muchos constituyentes poderosos, puesto que los sectores conservadores tenían otros asuntos urgentes a corto plazo (Arturi, 2001). Alegando que el comité de sistematización había sido tomado por los intereses de izquierda, los conservadores constituyeron un grupo llamado *Centrão*, encargado de formular enmiendas al texto que lo transformarían en una carta conservadora. Los intereses inmobiliarios al interior de la Asamblea Constituyente buscaron transferir la decisión definitiva sobre los asuntos urbanos a una esfera externa al proceso constituyente, para así evitar la aplicación automática de cualquier nueva legislación (Salve, 1995: 28). La mayoría de las propuestas de la subcomisión sobre asuntos urbanos permanecieron intactas, pero se integraron con el requisito de que las ciudades adoptaran Planes Generales,<sup>2</sup> siguiendo la propuesta de *Centrão*. Así, pues, el párrafo 1º del artículo 182 de la Constitución de 1988 exige un “plan

---

<sup>2</sup> Los planes maestros de desarrollo de la ciudad (*planos diretores*) no son instrumentos conservadores *per se*, aunque el movimiento de la reforma urbana los consideró así debido a la forma en que surgieron durante la Asamblea Constituyente. Algunas ciudades brasileñas, como Porto Alegre, cuentan con planes maestros de desarrollo de la ciudad desde finales de los setenta. La novedad que introdujo la Asamblea Constituyente fue el vínculo entre contar con un plan maestro de desarrollo de la ciudad y la posibilidad de introducir los demás mecanismos aprobados por la Constitución en su capítulo sobre política urbana.

maestro, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes...” (Brasil, 1988). Todas las propuestas de reforma urbana estuvieron sujetas al cumplimiento de esta cláusula. El MNRU tuvo un éxito parcial al lograr que su propuesta para la reforma urbana formara parte del texto constitucional. Logró incorporar la gestión democrática de la política urbana y la función social de la propiedad en los estatutos como principios generales, aunque ambos estuvieron subordinados al requisito de la elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo de la Ciudad. La consecuencia de que se subordinara la agenda de la reforma urbana a los planes maestros fue lo que la tradición del derecho brasileño denomina un estatuto o un proceso “infraconstitucional” (elaboración de legislación secundaria) para especificar la ley constitucional. Por lo tanto, tras la aprobación de la Constitución prosiguió una lucha de 13 años.

Al igual que con los presupuestos participativos y los consejos de salud, el surgimiento de este nuevo formato institucional incluyó un elemento de acción imprevisto. En el caso de los presupuestos participativos, el diseño no fue el resultado de la propuesta de un solo actor social; más bien, como demostré en el capítulo v, surgió a partir de diferentes propuestas de la sociedad civil progresista y el PT. En el caso de los planes maestros de desarrollo de la ciudad, nadie previó el vínculo entre éstos y la ratificación pública participativa. Surgió a través de las negociaciones y los choques entre los actores sociales y los sectores conservadores durante la Asamblea Constituyente y sus secuelas.

### **Las sociedades civil y política en el Congreso**

Tras la Asamblea Constituyente, el MNRU se convirtió en el Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU). Este cambio implicó un debate organizacional sobre las características de la

sociedad civil al momento de entablar una lucha legislativa en el Congreso. La composición del FNRU era la siguiente:

**Cuadro 2.** Composición del FNRU

<i>Movimientos populares</i>	<i>Central de los Movimientos Populares (CMP)</i>
Organizaciones no gubernamentales	Polis, Fase, ANSUR, INESC
Asociaciones profesionales	Federación Interestatal de Sindicatos de Ingenieros (Fisenge), Federación Nacional de las Asociaciones del Personal de la <i>Caixa Económica Federal</i> (Fenae), Federación Nacional de Arquitectos (FNA).

FUENTE: Almeida, 2002.

El enfoque de la lucha por la reforma urbana en el Congreso Nacional condujo a una nueva relación entre las sociedades civil y política, lo que nos permite discernir los tres caminos que llevaron al surgimiento de las instituciones participativas en Brasil. En el caso de la reforma urbana, la movilización fuera del Congreso no tuvo un papel relevante. La estrecha relación entre el PT y el FNRU jamás habría sido suficiente para garantizar que se aprobara la legislación. Lo que se puede apreciar en el caso del Estatuto de la Ciudad es una estrategia inicial que se asemeja a la que se utilizó en el tema de la salud y que gradualmente evolucionó hacia una estrategia “suprapartidista”.

Durante los primeros años que siguieron a la aprobación de la Constitución (Grazia, 2001), se presentaron en el Congreso 16 proyectos de ley para legislación secundaria. Ya desde entonces, las alianzas entre los actores de la sociedad civil y los partidos de izquierda no funcionaban tan bien como había sucedido durante la Asamblea Constituyente. El senador Pom-

peu de Sousa presentó el proyecto de ley 180 de 1990, que se conoció como el Estatuto de la Ciudad. Pompeu de Sousa era un reconocido reportero de Rio de Janeiro que se había mudado a Brasilia en los setenta, donde se vinculó con Editora Abril, la editorial de revistas más grande en Brasil. También era cercano a los fundadores de la Universidad de Brasilia, que fue un proyecto importante de la izquierda brasileña durante los sesenta. A Pompeu de Sousa no se le consideraba un político de izquierda. Sin embargo, su proyecto de ley incorporó los siguientes elementos tomados de las propuestas del MNRU/FNRU:

- el derecho colectivo de los ciudadanos a la ciudad (artículo 6);
- la coordinación estatal en la aplicación de la legislación urbana (artículo 5), aunque sin el énfasis que deseaba el FNRU;
- la función social de la propiedad privada, aunque sin el énfasis que deseaba el FNRU;
- impuestos progresivos sobre la propiedad urbana (artículo 16), aunque sin el énfasis que deseaba el FNRU; y
- el requisito de que las ciudades con más de 20 000 habitantes formularan un plan maestro de desarrollo de la ciudad (artículo 38).

Sin embargo, el proyecto de ley de Pompeu de Sousa también se quedaba rezagado respecto a algunos temas clave planteados por el FNRU, en particular la gestión democrática de la política urbana. El proyecto constitucional del MNRU había previsto varios instrumentos para la gestión democrática de la legislación urbana, entre ellos las iniciativas legislativas populares, un veto popular sobre los cambios en la legislación urbana con 5% de los votantes y el derecho a la información y al control (Silva, 1991). El proyecto de Pompeu de Sousa introducía una

formulación mucho más restrictiva para la participación democrática: “las políticas urbanas estarían guiadas por los siguientes principios: gestión (*gestão*) democrática e incentivos para la participación popular en la formulación y en la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano...” (artículo 10).

De cualquier manera, el proyecto de ley de Pompeu de Sousa fue altamente controvertido. Los conservadores no estaban contentos con la reaparición de una parte de la agenda de la Asamblea Constituyente, y sus blancos fueron las facultades de los gobiernos locales, como los impuestos progresivos, la función social de la propiedad urbana y la facultad de “apropiación prioritaria” de tierras para fines públicos. Mientras tanto, los sectores de la sociedad civil (FNRU) no estaban contentos con algunas de las formulaciones del proyecto de ley, en especial con la disolución de las formas democráticas en la gestión municipal. Inicialmente, el FNRU forjó una alianza con el PT y el Partido Comunista de Brasil (PC do B), actores políticos progresistas, con el fin de presentar otro proyecto de ley: el proyecto de ley de Lourdinha Savignon (PT-ES). La disputa entre los actores de la sociedad civil y los sectores conservadores en el Congreso revela algunos aspectos importantes de las estrategias que se utilizaron para crear las instituciones participativas. Al principio, los sectores conservadores apoyaban un proyecto y los actores progresistas otro. Sin embargo, a medida que evolucionó el proceso legislativo, todos se concentraron en el mismo proyecto, el de Pompeu de Sousa. Para los actores de la sociedad civil (FNRU), el tema clave consistía en cómo hacer que este proyecto fuera satisfactorio en lo referente a la participación de dicha sociedad.

El proyecto de ley de Pompeu de Sousa estuvo congelado en el Congreso de Brasil hasta 1997, cuando lo aprobó la primera subcomisión de la Comisión de Desarrollo Económico, Industria y Comercio. Entonces, una subcomisión del Congreso, la Comisión de Desarrollo Económico, emitió un informe

conservador que eliminaba todos los elementos participativos del proyecto. El FNRU respondió presentando el Estatuto de la Ciudad a la Comisión de Asuntos del Consumidor y del Medio Ambiente, que estaba bajo el control de los congresistas de izquierda. En esta comisión se produjeron varios de los avances que permitieron a las fuerzas de la sociedad civil (FNRU) integrar sus agendas en el proyecto de ley de Pompeu de Sousa. Entre ellos se encontraban los siguientes:

- El derecho a la ciudad como un concepto para la formulación de la legislación urbana, que había sido propuesto por el FNRU y había sido rechazado en la Comisión de Desarrollo Económico; y
- Las facultades del gobierno local para efectuar apropiaciones por derecho de prioridad, lo que permitía que el gobierno adquiriera terrenos en áreas en donde se anticipaba una expansión.

Observamos así la forma en que evolucionó la pugna entre el FNRU y los intereses conservadores inmobiliarios. El proyecto de ley de Pompeu de Sousa, que se convirtió en el punto de referencia al formularse la legislación secundaria sobre la reforma urbana, no integró plenamente la agenda del FNRU. Tras reinserter estas demandas, el siguiente paso fue la Comisión de Justicia y Constitucionalidad, la más importante del Congreso brasileño. El informe final sobre la ley, publicado en el 2000, tomó una postura respecto a tres temas principales, dos de los cuales estaban vinculados con la participación: 1) cómo establecer la obligatoriedad de los planes maestros de desarrollo de la ciudad, y 2) si era posible que el gobierno federal le diera carácter obligatorio a la participación. En una audiencia pública, el FNRU defendió todos los instrumentos para la concesión de derechos especiales de vivienda, al igual que el principio de la

función social de la propiedad privada. El reto final consistió en la reinserción de la participación democrática en la versión final de la ley. Dos diputados del PT pidieron que el relator escuchara a los representantes del FNRU sobre el tema. A la postre se aprobó una nueva enmienda a la ley. Dicha enmienda estipulaba el requisito de que se celebraran audiencias públicas en la formulación de los planes maestros de desarrollo de la ciudad (Arruda, 11-2001). Al final, la agenda participativa de la sociedad civil se concentró en el tema de la ratificación de las acciones del gobierno local a través de las audiencias públicas. Ésta se convirtió en una demanda que trascendió a los partidos políticos y que creó un nuevo mecanismo institucional cuyo funcionamiento amerita ser analizado. Las audiencias públicas, como demostraré a continuación, tuvieron un papel clave en las negociaciones para aprobar el plan maestro de desarrollo de la ciudad de São Paulo y anular el de Salvador. Difieren cualitativamente de los otros diseños participativos que surgieron en el Brasil democrático.

### **La implementación del Estatuto de la Ciudad: un análisis de cuatro casos**

Al igual que en los dos capítulos anteriores, dividiré mi análisis sobre el funcionamiento de las instituciones participativas en dos partes. La primera se enfoca en el papel de las sociedades civil y política en el surgimiento de la nueva institución. En este sentido, las acciones del FNRU fueron únicas en la sociedad civil brasileña. Ninguna otra legislación nacional<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Otra legislación nacional sobre participación que resultó altamente controvertida fue la legislación de salud. En 1990 se había dado una pugna sobre el formato participativo de las políticas de salud, al mismo tiempo que se estaba discutiendo la Ley Orgánica de Salud (LOS). Collor vetó los artículos sobre participación en la LOS, lo que desató una movilización en contra del gobierno fede-

requería de tanta movilización y cabildeo a nivel nacional. No obstante, para comprender la efectividad de la política se debe tomar en cuenta un segundo aspecto: la implementación de los planes maestros de desarrollo de la ciudad en diferentes urbes. En este apartado haré un seguimiento del proceso en cuatro ciudades: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador. Expondré cómo las diferentes características de las acciones de la sociedad civil, al igual que los distintos contextos políticos de cada ciudad, llevaron a diferentes resultados.

La democratización brasileña produjo un crecimiento notable en las formas voluntarias e independientes de asociación, como expuse en el capítulo II. Sin embargo, el hecho de que las cuatro ciudades hayan experimentado un auge a finales de los setenta y principios de los ochenta no agota la historia de las asociaciones de la sociedad civil. Los casos de Porto Alegre y Belo Horizonte son ilustrativos porque implicaron una mayor continuidad en la relación entre los sectores de izquierda, las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno de la ciudad. En Porto Alegre, las asociaciones que habían existido desde los años cincuenta evolucionaron en los ochenta hacia una nueva asociación aglutinadora: la UAMPA (Avritzer, 2002c). La tradición de movilización vecinal de Porto Alegre la distinguió de otras ciudades brasileñas a lo largo de este periodo, al igual que la fuerza del sector político de izquierda, como expuse en el capítulo III. La redemocratización (1985-1988) presenció una pugna entre la izquierda y la derecha en la mayoría de las capitales brasileñas, aunque no en Porto Alegre, donde la competencia se dio entre el PDT y el PT, ambos de izquierda. Tras el triunfo de Olívio Dutra en las elecciones de 1988, el PT logró la

---

ral. Sin embargo, ese mismo año surgió el formato final de la LOS con una nueva ley que permitía la participación. Por lo tanto, en términos de su duración y capacidad de movilización, el caso de la reforma urbana es más impresionante. Sobre la legislación participativa de salud en Brasil, véase el capítulo VI.

hegemonía de la izquierda en la ciudad y gobernó durante 16 años. Belo Horizonte, a pesar de no contar con una tradición tan fuerte de partidos políticos de izquierda, era un caso similar porque las asociaciones de la sociedad civil y el PT lograron gobernar la ciudad sin crear una división izquierda-derecha. De esta manera, la ratificación funciona sin complicaciones tanto en Porto Alegre como en Belo Horizonte, de forma similar a la deliberación desde las bases. Si se pudiera contar con una fuerte tradición de la sociedad civil y con buenas relaciones entre las sociedades civil y política, el diseño institucional no produciría una gran diferencia. No obstante, los casos de São Paulo y Salvador indican lo contrario y evidencian los diferentes efectos de los diseños participativos.

En el caso de São Paulo, la población asociada evolucionó de forma interesante. São Paulo tiene una fuerte tendencia hacia la participación informal y religiosa. Ha presenciado vaivenes en los papeles políticos de las asociaciones que se dedican a las políticas públicas. La causa de esta variación reside en el hecho de que ninguna otra ciudad ha experimentado tantos cambios de gobierno en el Brasil democrático. Un gobierno en ejercicio sólo ha regresado al poder una vez entre 1985 y 2005. Durante la década de los noventa, la ciudad osciló entre alcaldes de izquierda y de derecha debido a la competencia entre el PT y el malufismo (véase página 190). Así, pues, dos características únicas de São Paulo se expresan en los planes maestros de desarrollo de la ciudad: la fuerza de la sociedad civil y la pugna entre la izquierda y la derecha al interior de la sociedad política. La fuerza de la sociedad civil se evidencia en los fuertes movimientos temáticos y las ONG de la ciudad, entre los que se destacan Polis y los importantes dirigentes de la reforma urbana. No obstante, por sí solos ellos no pueden ser el contrapeso para una articulación consolidada de los intereses conservadores en la ciudad. Precisamente, esta pugna marcó

la implementación del plan maestro de São Paulo cuando el PT regresó al poder con Marta Suplicy en 2000. Su gobierno propuso la implementación de un nuevo plan maestro de desarrollo de la ciudad de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, que se había aprobado recientemente, pero los tribunales han anulado en dos ocasiones el proceso de ratificación. En consecuencia, São Paulo nos permite analizar el efecto de los diseños de ratificación en el contexto de una política local reñida.

Salvador es un cuarto caso interesante en el sentido de que ha contado con una sociedad civil mucho menos activa desde la democratización (Boschi, 1999). El número de asociaciones étnicas es muy elevado en la ciudad, casi a la par del número de las asociaciones vecinales. Sin embargo, estas asociaciones no se involucran en asuntos altamente politizados como la reforma urbana (Fisher *et al.*, 1995). El PFL, el partido conservador más estable en el Brasil democrático, ha sido dominante en la sociedad política de Salvador. Además, los Magalhaes, quienes tienen una marcada tendencia antiparticipativa, son la oligarquía familiar que controla la ciudad. En resumen, la sociedad civil de Salvador ha sido históricamente débil y dividida, mientras que la sociedad política ha estado bajo el control de los sectores conservadores. Este es el caso clave para analizar el funcionamiento de los diseños de ratificación donde la sociedad civil no está consolidada y donde existe una oposición entre una sociedad civil organizada y las instituciones del Estado.

Porto Alegre y Belo Horizonte tuvieron procesos similares para formular los planes maestros de desarrollo de la ciudad. Ambas ciudades contaban con una participación institucional desde tiempo atrás, al igual que con un largo periodo de asociación entre el Estado y los actores de la sociedad civil (Baierle, 1998; Avritzer, 2002). Porto Alegre posee la tradición más antigua de planeación urbana en Brasil, que data de 1935. Su primer plan maestro de desarrollo de la ciudad sólo contemplaba

el tránsito, pero ya en los años cincuenta intentó formular un plan maestro integral que abordara también la vivienda y la distribución por zona de las fábricas e instalaciones recreativas. Así, pues, los intentos de Porto Alegre por formular un plan integral de ciudad datan del periodo autoritario. El primer plan maestro de desarrollo de la ciudad de 1979 incluía lo siguiente: la división entre las zonas urbanas y rurales de la ciudad; la diferenciación de las zonas urbanas de acuerdo con las unidades de planeación; y la incorporación de algunas formas emergentes de participación. De esta manera, Porto Alegre introducía elementos de planeación urbana y participación cuando estas discusiones apenas se iniciaban en otras partes del país.

El plan maestro de Porto Alegre de 1979 estuvo vigente durante 20 años. En ese periodo surgieron nuevos problemas, relacionados sobre todo con la continua subdivisión de los terrenos urbanos y la dificultad para legalizar las ocupaciones de terrenos públicos. Estos problemas, que formaron parte de los debates en la Asamblea Constituyente y la elaboración del Estatuto de la Ciudad, recibieron una respuesta diferenciada. Durante los 16 años de gobierno del PT, la ciudad introdujo los presupuestos participativos y colocó en la agenda los temas de la subdivisión y la asignación de títulos a los ocupantes de tierras públicas. En Porto Alegre surgieron varios instrumentos legales de planeación urbana, paralelamente a los debates sobre ese mismo tema a nivel federal. Ya en 1991, la ciudad diferenciaba entre su reserva permanente de terrenos urbanos para las áreas verdes y la conservación urbana de las tierras ocupadas que podrían ser utilizadas para legalizar la propiedad de los pobres. La ley también preveía concesiones de propiedad colectiva por parte de la ciudad (Porto Alegre, 1991). En 1994, la ciudad creó su fondo de planeación urbana, una parte del cual se estableció mediante la creación y venta de propiedad de la ciudad. De esta manera, Porto Alegre anticipó instrumentos

legales que la mayoría de las ciudades no utilizarían sino hasta la aprobación del Estatuto de la Ciudad, lo que demuestra cómo las sociedades civil y política proporcionaron conjuntamente un margen de acción para la reforma urbana con el que no contaba ninguna otra ciudad brasileña en ese entonces.

Empero, lo que resulta más interesante es que los tribunales no detuvieron estos intentos. El sistema legal del estado de Rio Grande do Sul interpretó las leyes existentes de forma progresista, y favoreció la asignación por parte del Estado de tierras ocupadas por habitantes urbanos empobrecidos. En 1995, el Corregidor General de Justicia (*Corregedor Geral de Justiça*) emitió un dictamen que autorizaba la legalización de la tierra pública ocupada. El Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul confirmó este dictamen y declaró que “la división de terrenos urbanos y su registro no van en contra de la ley federal; únicamente no están contemplados por la ley y, debido a la peculiaridad del caso, el registro es una forma de garantizar los derechos de propiedad...” (Tribunal Justiça RGS, 39-1995). La Suprema Corte de Brasil reconoció posteriormente la constitucionalidad de la decisión del Tribunal de Rio Grande do Sul.

El consenso en Porto Alegre sobre un nuevo plan maestro de desarrollo de la ciudad surgió en 1993 durante la primera Conferencia sobre la Ciudad. Se formuló en 1995 y en 1996 fue presentado ante la Cámara Municipal. Ese año, las organizaciones de la sociedad civil exigieron un debate más amplio y el gobierno entrante retiró el proyecto (Guimaraens, 2001). Estos debates tenían que ver sobre todo con los límites para las nuevas construcciones. Durante 1997 se celebraron nuevas audiencias públicas y la ley regresó a la alcaldía, donde se aprobó dos años más tarde, el 5 de noviembre de 1999.

Una iniciativa clave del plan maestro de desarrollo de la ciudad de Porto Alegre, en relación con otras grandes capitales brasileñas, fue la incorporación de un mecanismo de revisión

dentro de los planes maestros de ciudad, que se aplicaría de acuerdo con el desarrollo de ésta. El hecho de que Porto Alegre haya contado con un plan maestro desde 1979 generó conciencia de que las ciudades brasileñas cambian rápidamente y de que el gobierno de la ciudad carece de mecanismos para controlar el crecimiento. El plan maestro de desarrollo de Porto Alegre transformó toda el área de la ciudad en una sola área urbana con el fin de establecer el control sobre este proceso. También abrió un espacio para redefinir la planeación urbana, y creó una alternativa entre la ausencia de control y un control total, que consistió en ajustar los objetivos de la ciudad (Pila, 2005). Una segunda innovación de importancia fue el establecimiento de un consejo encargado de revisar constantemente el plan maestro de desarrollo de la ciudad: el Consejo de Desarrollo Urbano y Ambiental. El nuevo consejo tiene, entre otros objetivos, que sugerir nuevas políticas de desarrollo urbano, proponer formas para crear nuevos terrenos urbanos, aprobar propuestas específicas de creación de terrenos y deliberar sobre temas ambientales (Poa, 1999). Así, Porto Alegre presenta dos características de los diseños de ratificación: en las ciudades que tienen una fuerte tradición de sociedad civil y una sólida relación entre las asociaciones civiles y el sistema político, la aprobación de los diseños de ratificación se realiza sin complicaciones, al mismo tiempo que el sistema jurídico tiende a integrarse en el amplio acuerdo que organiza la interacción entre la sociedad civil y los actores estatales.

La formulación del plan maestro de desarrollo de la ciudad de Belo Horizonte fue muy similar a la de Porto Alegre. Fue el primero que se aprobó en una gran capital en Brasil. Cuando se eligió a Patrus Ananias, del PT, como alcalde en 1992, él prometió que en el primer semestre de su gobierno se habría aprobado un plan maestro de desarrollo de la ciudad. El gobierno anterior, del PSDB, había intentado implementar un plan de este tipo,

pero no logró que se aprobara. Inmediatamente después de su toma de posesión, Ananias estableció una comisión, integrada sobre todo por técnicos, para trabajar sobre el plan. No fue sino hasta que el plan ya se había elaborado cuando se incorporaron al debate el Sindicato de la Industria de la Construcción (Sinduscon) y la Comisión del Mercado Inmobiliario (CMI). En cada una de las nueve regiones de Belo Horizonte hubo una audiencia pública, y después se envió el plan a la Cámara Municipal, la cual realizó una audiencia pública para la ciudad en su conjunto (Mendonça, 2006). La mayoría de los mecanismos que se propusieron fueron aprobados. Sin embargo, se permitió un retraso de seis meses en Belo Horizonte para atender intereses de corto plazo. De esta manera, los intereses inmobiliarios pudieron adaptarse a la nueva ley, que se aprobó en julio de 1996, pero cuya implementación se pospuso hasta enero del año siguiente. En este sentido, la negociación entre los intereses inmobiliarios y el gobierno se dio internamente en el proceso; no llegó a los tribunales y tampoco implicó desafíos al proceso. Belo Horizonte y Porto Alegre demuestran que la mayoría de las formas de participación, sin importar su diseño, funcionan cuando las organizaciones de la sociedad civil son fuertes y están vinculadas con un partido de izquierda afianzado en el poder. Aunque era posible que se produjera una intervención legal, al final esto no ocurrió. Sin embargo, como demostraré en los casos de São Paulo y Salvador, el diseño y la acción legal se vuelven cruciales cuando estas condiciones cambian.

La formulación y la aprobación del plan maestro de desarrollo de la ciudad de São Paulo fue un reflejo de las discontinuidades que se dieron en la organización de las sociedades civil y política de esa ciudad. El plan maestro de São Paulo se elaboró durante el primer año del gobierno de Marta Suplicy y fue enviado por la alcaldía a la Cámara Municipal en mayo de 2002. Su relator fue Nabil Bonduki, un veterano del movi-

miento de la reforma urbana. Bonduki había sido profesor de planeación urbana en la Universidad de São Paulo y presidente de la asociación de arquitectos de la ciudad entre 1986 y 1989, cuando se propuso la legislación sobre participación a nivel nacional. Bonduki participó en el primer gobierno del PT en São Paulo como parte del personal de confianza del secretario de Planeación y fue electo concejal de la ciudad en 2000. Su presencia como relator demuestra la fuerza de los actores de la sociedad civil en la ciudad. Sin embargo, sus acciones y la fuerza del grupo de cabildeo conservador le hicieron entrar en conflicto con el alcalde y con otros concejales. El plan maestro de São Paulo se aprobó en dos partes: la primera establecía los parámetros para el desarrollo de la ciudad, mientras que la segunda contemplaba planes regionales específicos. La primera parte consistía en siete directrices principales:

- ocupar regiones intermedias en el proceso de desarrollo urbano, que podrían ser declaradas de interés público de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad, si sus propietarios no les asignaban un propósito inmediato;
- elegir seis nuevas zonas de la periferia de la ciudad en las que la propiedad pública ocupada sería asignada a los pobres mediante la *cesión de derechos especiales de uso*, un mecanismo creado por el Estatuto de la Ciudad;
- otorgar incentivos para el transporte público con el fin de reducir el uso de los automóviles;
- otorgar incentivos para reocupar zonas del centro con el fin de detener la ocupación de áreas verdes;
- restablecer la permeabilidad del suelo de São Paulo;
- incrementar el número de zonas exclusivamente residenciales; y
- crear zonas de conservación cultural (FSP, 2002).

La aprobación de esta primera parte cumplió con los requisitos de participación: se celebraron 26 reuniones públicas, así como 15 reuniones con ONG y personal técnico. Más de 230 organizaciones participaron en el proceso en agosto de 2002. La parte más controvertida de éste implicó la delimitación de barrios y la asignación de licencias de construcción en ellos, tema esencial para los intereses inmobiliarios. Cantidades impresionantes de dinero se generan en las ciudades brasileñas al cambiar la tierra disponible para su desarrollo. El plan maestro regional tuvo que ser consolidado por la Cámara Municipal; el gobierno requirió de 33 votos para su aprobación. Los representantes de la Cámara Municipal hicieron enmiendas al plan que tomaron en cuenta los intereses específicos de los especuladores de bienes raíces. El gobierno aceptó sus enmiendas y, con sus votos, aprobó el plan. Sin embargo, los actores de la sociedad civil consideraron que el proceso se había manchado (Estado de São Paulo, 22/08/2002).

La segunda etapa del plan maestro de São Paulo comprendió la elaboración de planes generales regionales, lo cual resultó polémico. Existieron dos grandes conflictos: uno relacionado con el acceso a la información y el otro con el estatus de los representantes de la sociedad civil. El gobierno de la ciudad publicó la información relevante sobre los cambios regionales en el *Diario de la Ciudad* y convocó a 31 audiencias públicas en las regiones a principios de noviembre de 2003, que atrajeron a tres tipos de actores: integrantes de asociaciones vecinales, que no querían el cambio en sus barrios; representantes de especuladores de bienes raíces, que tuvieron un uso restringido de la palabra en las reuniones; y urbanistas. Los intereses inmobiliarios tenían dos quejas principales que acabaron en litigio. La primera tenía que ver con el hecho de que la información estaba incompleta. Para ellos esto era importante porque no podían saber con certidumbre si la ley afec-

taba sus propiedades. El fiscal público de São Paulo demandó a la ciudad sustentado en esta imputación y con el argumento de que “los mapas y anexos [a la ley] están incompletos y sin esa información los ciudadanos no pueden participar plenamente en las audiencias públicas” (*Folha de São Paulo*, 13/11/2003). Los tribunales aceptaron este argumento y se le exigió a la ciudad que hiciera públicos todos los mapas que implicaran cambios en las licencias de construcción. La segunda queja de las empresas de bienes raíces tenía que ver con su incapacidad para defender sus intereses dado que sus representantes no habían tenido libre acceso a las asambleas. Lo que sucedió en realidad es que la ciudad permitió solamente una participación individual por parte de los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil. Los especuladores de bienes raíces no querían asistir a las reuniones personalmente; querían que los abogados de la asociación defendieran sus intereses. Los integrantes de las asociaciones vecinales participaron normalmente en las 31 asambleas. Una vez más, los fiscales de São Paulo solicitaron la anulación de las 31 asambleas. Los tribunales aceptaron esta demanda, argumentando que “la exclusión de organizaciones de la sociedad civil” violaba la Constitución. Para el juez Simone Cassoretti, “la participación individual no basta para cumplir con la exigencia constitucional de una gestión democrática de la ciudad. Se debe conceder a las asociaciones representativas el derecho a participar...” (*Folha de São Paulo*, 20/12/2003). Los planes maestros regionales se aprobaron en julio de 2004, una vez que se habían celebrado las audiencias públicas nuevamente.

Resulta ilustrativa la formulación de los planes maestros regionales y de ciudad de São Paulo por una razón en particular: demuestra que en la ciudad los intereses involucrados en la especulación urbana son muy fuertes y deben ser contrarrestados por las fuerzas políticas. En São Paulo estas

fuerzas fueron la sociedad civil organizada, en particular las ONG fuertes como Polis y las asociaciones vecinales en barrios que se enfrentaban a desarrollos indeseados. No obstante, los intereses inmobiliarios se organizaron y lograron anular varias disposiciones del plan maestro de desarrollo de la ciudad. El proceso de ratificación pública del plan maestro de São Paulo demuestra el funcionamiento de los elementos participativos: las audiencias públicas desempeñaron el papel que esperaba el FNRU, al incluir a la población en el proceso de aprobación, y también fungieron un rol que el FNRU no esperaba, a saber, la legalización de los intereses inmobiliarios. Sin embargo, a diferencia de los presupuestos participativos y de los consejos de salud, al final la ley estableció un punto medio y demostró el potencial de la ratificación pública para mediar entre intereses opuestos. Así, pues, en un caso en el que tanto la sociedad civil como los intereses de bienes raíces eran fuertes, la ley permitió una configuración aceptable para ambas partes, que consideraba parcialmente a los intereses inmobiliarios a través de la Cámara Municipal y el sistema judicial.

Una vez más, resulta interesante comparar los procesos de São Paulo y Porto Alegre. En São Paulo los controles urbanos no se podían promulgar sin la aprobación del Estatuto de la Ciudad, a pesar de la fuerza de los movimientos urbanos de la sociedad civil en la ciudad. Ni siquiera durante el gobierno del PT entre 1988 y 1992, la mayoría de las propuestas de la reforma urbana había prosperado en la Cámara Municipal o sido rechazada en los tribunales. Los intereses inmobiliarios conservadores habían puesto en movimiento a los tribunales de São Paulo para defender sus intereses, mientras que en Porto Alegre los tribunales habían anticipado algunos mecanismos del Estatuto de la Ciudad. Por lo tanto, podemos concluir que sin el Estatuto de la Ciudad, muchos de sus nuevos mecanismos jamás se habrían implementado en São Paulo.

Salvador es un cuarto caso de interés. Su plan maestro de desarrollo de la ciudad se formuló entre 1999 y 2002. En 1999, la ciudad contrató a una consultoría privada para que le presentara un diagnóstico preliminar sobre el desarrollo urbano (Sampaio, 2004). No existe mucha información disponible sobre lo que sucedió en esa etapa. No obstante, lo relevante es que no participó ninguna asociación civil ni ningún movimiento de planeación urbana, permitiéndole al gobierno realizar su propio diagnóstico con base en los intereses inmobiliarios. En 2003, la ciudad planeó dos audiencias públicas para recabar sugerencias para su plan maestro. La primera se celebró, pero la segunda no fue posible debido a que no se le dio difusión. A pesar de que la ley exige más de una audiencia pública durante la formulación del plan, el alcalde de Salvador, Antônio Imbassay envió la propuesta de plan maestro a la Cámara Municipal, sin importarle que no cumpliera con los requisitos del Estatuto de la Ciudad. La Federación de Asociaciones Vecinales de Salvador y el capítulo de la ciudad de la Orden de Abogados Brasileños (OAB) solicitaron al ministerio público que presentara una demanda civil en contra de la ley (Caribe, 2002). La demanda procedió, y el 12 de noviembre de 2003 se anuló el proceso. El nuevo gobierno dirigido por el PDT asumió funciones en 2005 y cambió el enfoque de la ciudad hacia las audiencias públicas; actualmente las está promoviendo con el fin de formular un nuevo plan.

Consecuentemente, podemos observar cómo varía la efectividad de los diseños participativos en Brasil. Aunque es cierto que los planes maestros de desarrollo de la ciudad, los consejos de salud y los presupuestos participativos funcionan de forma similar en Porto Alegre y Belo Horizonte, también he considerado casos más complicados en los que la sociedad civil no tiene el suficiente poder para obligar a la implementación de las instituciones participativas o en los que el sistema político

se opone enfáticamente a estas instituciones. En este sentido, los casos de Salvador y São Paulo esclarecen los elementos que intervienen en la expansión de las instituciones participativas. En la siguiente sección de este capítulo propondré una tipología para el éxito de las instituciones de ratificación.

### **Los planes maestros de desarrollo de la ciudad en una perspectiva comparada**

La comparación de Salvador con São Paulo, Porto Alegre y Belo Horizonte nos permite proponer una tipología sobre el funcionamiento de los diseños de ratificación pública en Brasil. Porto Alegre y Belo Horizonte son los casos más simples, donde la fortaleza de la sociedad civil y los actores políticos de corte progresista orientaron la política de la ciudad en una dirección también progresista. Varios de los mecanismos que debieron esperar al surgimiento de una legislación federal ya estaban presentes en Porto Alegre desde principios de los noventa. La ratificación pública en Porto Alegre y Belo Horizonte funcionaba tan bien como el reparto de poder y la deliberación desde las bases. En este sentido, podemos afirmar que en las ciudades donde las organizaciones de la sociedad civil son fuertes y están bien enlazadas con el sistema político, los diseños de ratificación tienen un papel auxiliar al lado de otras instituciones participativas. En lo que se refiere a la comparación entre diferentes tipos de diseños participativos, también podemos sostener que cuando funcionan bien los diseños desde las bases, igual operan bien los diseños de reparto de poder y de ratificación.

São Paulo es un caso completamente diferente, a pesar de la fortaleza de su movimiento de la reforma urbana. No obstante que ese movimiento tuvo sus orígenes en la ciudad y de que sus dirigentes más importantes surgieron ahí, los intereses inmobiliarios también eran fuertes y la sociedad política se encontraba

marcadamente dividida. Por lo tanto, el Plan Maestro de São Paulo debió esperar al surgimiento de la ley nacional: el Estatuto de la Ciudad. Incluso con el Estatuto, la aprobación de un nuevo plan maestro de desarrollo de la ciudad fue controvertida. El sistema jurídico y la Cámara Municipal reflejaron el conflicto sobre la política urbana en la ciudad. Las audiencias públicas a las que asistieron las organizaciones de la sociedad civil se anularon porque no incorporaron a los intereses inmobiliarios. En consecuencia, São Paulo demuestra que los planes maestros de desarrollo de la ciudad funcionan bien en un ambiente político de discordia. La ratificación pública posee la ventaja de involucrar a actores sociales con opiniones encontradas en la formulación de políticas públicas. Al final, cuando se aplica la política pública, ésta tiene el apoyo de todo un conjunto de actores. En este sentido, —se insiste— la ratificación pública funciona mejor en contextos complejos y de discordia.

El caso de São Paulo también nos permite comparar los efectos democratizadores y distributivos de los diseños desde las bases, de reparto de poder y de ratificación. Los diseños desde las bases, como señalé en el capítulo v, no funcionaron bien en la ciudad debido a su fuerte dependencia de la voluntad política del gobierno. Por otro lado, y como expuse en el capítulo vi, el diseño de reparto de poder funciona mejor debido a la independencia que los actores de la sociedad civil pueden adquirir frente a la sociedad política. El diseño de ratificación pública es el más independiente de los tres en lo que se refiere a la voluntad política. Sus efectos democratizadores y distributivos pueden ser limitados a corto plazo debido a sus aspectos reguladores. Sin embargo, los diseños de ratificación funcionan bien cuando se trata de establecer un consenso a largo plazo sobre una nueva forma de regular la política pública. En el caso de São Paulo, también fue muy importante que todos los cuestionamientos legales a la nueva política pública se dieran

a lo largo del proceso de implementación de los planes maestros de desarrollo de la ciudad. Al final, la ratificación pública es el diseño más eficiente para generar consenso respecto a una política pública. Igualmente, es el único diseño que involucra a los tres poderes gubernamentales en la esfera local: el Ejecutivo, la Cámara Municipal y los tribunales.

Salvador es un buen caso de contraste y nos permite ver los diseños participativos desde una perspectiva comparativa. Ninguno de los demás diseños participativos que hemos abordado hasta ahora en el libro ha sido eficaz en la ciudad. Los presupuestos participativos no se introdujeron aquí sino hasta 2004 y la elite local logró que los consejos de salud evitaran la participación de la sociedad civil en la materia.

El plan maestro de desarrollo de la ciudad de Salvador demuestra que en un contexto en el que tanto la sociedad civil como la sociedad política progresista son débiles, el Estatuto de la Ciudad es crucial y permite restringir las acciones de los sectores conservadores. Este es un aspecto adicional de los diseños de participación que está ausente en los diseños desde las bases y de reparto de poder. También se pueden diseñar a las instituciones participativas para bloquear acciones indeseadas. El diseño de ratificación pública tiene la ventaja de exigir el compromiso de actores sociales plurales en la formulación de la política urbana. Cuando no existe una verdadera participación es posible anular el plan, como en efecto ha sucedido. Esto también distingue a la ratificación pública del reparto de poder y de la deliberación desde las bases: la ratificación pública es el diseño que tiene la mayor capacidad para establecer sanciones. En este caso, la sanción no se aplica mediante la suspensión de una transferencia de recursos, sino más bien mediante la anulación de la política pública en cuestión. El cuadro 3 resume los diferentes casos:

**Cuadro 3.** Comparación de los diseños de ratificación  
en diferentes contextos

	<i>Organización de la sociedad civil</i>	<i>Acciones de la sociedad política</i>	<i>Acciones legales involucradas</i>	<i>Resultado</i>
São Paulo	Fuerte, uno de los orígenes del movimiento de la reforma urbana. Sin embargo, los intereses inmobiliarios también están bien organizados.	Divididas a lo largo del proceso de democratización. El PT gobernó la ciudad en dos ocasiones; los sectores conservadores en tres.	Acciones legales presentadas por los sectores conservadores con el fin de permitir que los intereses inmobiliarios estuvieran presentes en las audiencias públicas.	El plan maestro de desarrollo de la ciudad fue aprobado tras cambios hechos por los tribunales y la Cámara Municipal.
Porto Alegre	Muy fuerte. Participó en el Congreso de la Ciudad, donde se decidió sobre la revisión del plan maestro de desarrollo de ciudad.	Hegemonía del PT y consenso en torno a la reforma urbana.	No se emprendieron acciones legales.	El plan maestro de desarrollo de la ciudad llevó a cabo la reforma de las políticas urbanas.
Belo Horizonte	Fuerte. Participó en la propuesta de un nuevo plan maestro de desarrollo de la ciudad.	El PT es muy fuerte; tiene margen de maniobra sobre la oposición.	No se emprendieron acciones legales.	El plan maestro de desarrollo de la ciudad llevó a cabo la reforma de las políticas urbanas.
Salvador	Débil.	Hegemonía del PFL, de derecha. Control de la familia Magalhaes.	Acciones legales interpuestas por la sociedad civil y los actores políticos progresistas para contrarrestar los intereses inmobiliarios.	El plan maestro de desarrollo de la ciudad conservador fue frenado por los tribunales

En las observaciones finales del libro sistematizaré la relación entre las instituciones participativas en función de su contexto y de su diseño. También analizaré las diferentes configuraciones de las instituciones participativas y trataré de proponer una tipología sobre el contexto en el que se deberían implementar. Asimismo, demostraré que una estrategia diferente para implementar las instituciones participativas en fases, y de acuerdo con el contexto, puede ser una política más apropiada que la multiplicación de estas instituciones. Al final de las conclusiones del libro se verá que, conjugando el contexto y el diseño, es posible proponer un enfoque diferente al de la bibliografía de la corriente dominante en el tema.

## CONCLUSIÓN: DIFERENCIACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS

Este libro tuvo el objetivo de contextualizar los presupuestos participativos (PP) en Porto Alegre mediante el análisis de otras dos experiencias participativas en Brasil: los consejos de salud y los planes maestros de desarrollo de la ciudad. El análisis de las tres experiencias en cuatro ciudades –Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo y Salvador– nos permitió proponer desde el primer capítulo el concepto de las instituciones participativas. Este concepto, a su vez, hizo posible percibir desde un inicio las diferentes formas en que las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos se involucran en las configuraciones participativas. Asimismo, nos permitió enfocarnos en los diferentes diseños participativos y apreciar de qué modo éstos hacen que la participación varíe según el contexto.

Al aplicar el concepto de instituciones participativas a las diferentes experiencias de participación en Brasil, pudimos establecer tres argumentos respecto a los recientes debates sobre la participación (Fung y Wright, 2003; Baiocchi, 2005; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). La primera observación analítica que se presenta desde los capítulos I y II es que la organización de la sociedad civil no es una condición suficiente para la introducción de las instituciones participativas, y que las variaciones en la organización de la sociedad civil justifican los cambios en el formato de la participación. Un segundo punto es que las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos tienden a ser socios de igual peso al momento

de introducir las configuraciones participativas. Además, en el capítulo III expuse cómo las divisiones al interior de los partidos políticos conducen a configuraciones participativas débiles. Por último, pero no menos importante, el concepto de instituciones participativas nos permite señalar que el diseño de éstas debería modificarse de acuerdo con las dos variables previas; es decir, que las variaciones en la organización de la sociedad civil y en la formación de una coalición política a favor de la participación deberían justificar los cambios en el diseño de la misma. En el capítulo IV denominé a esta variación diseño participativo interactivo. A continuación ampliaré estas tres observaciones analíticas.

La organización de la sociedad civil es una variable clave en las instituciones participativas. En varias obras se ha demostrado la importancia de la organización de la sociedad civil en el surgimiento y posterior éxito de las instituciones participativas (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Wampler y Avritzer, 2004; Baiocchi, 2005; Sintomer, 2005). Otros trabajos han subrayado el impacto de las instituciones participativas en el fortalecimiento de la organización de la sociedad civil (Abers, 2000; Baiocchi, 2003; Fung y Wright, 2003). Sin embargo, existían muchas dudas sobre los límites que una débil organización de la sociedad civil le impone a las instituciones participativas. Para intentar responder a esta interrogante en el libro comparé tres casos de presupuestos participativos y cuatro de consejos de salud. La comparación de la experiencia de los PP en Porto Alegre con el uso que se les dio en otras dos ciudades –Belo Horizonte y São Paulo– tuvo el objetivo de demostrar que éstos pueden conducir a resultados distintos incluso cuando la sociedad civil es fuerte. En las tres ciudades había una sociedad civil relativamente consolidada cuando se inició la democratización a finales de los setenta. No obstante, diferencias coyunturales como la composición y la distribución geográfica

de organizaciones de la propia sociedad civil en el territorio de las ciudades influyeron en la capacidad de los gobiernos del PT en esas tres localidades para llevar a cabo las políticas participativas, tal y como expuse en los capítulos II, III y V.

A la sociedad política también se le ha considerado una variable clave en la implementación de las instituciones participativas (Santos, 1998; Abers, 2000; Baiocchi, 2003; Avritzer y Navarro, 2003; Houtzager *et al.*, 2003). Todas estas obras se enfocaron en el papel central que tiene la iniciativa de los partidos políticos en la implementación y posterior expansión de las instituciones participativas. Sin embargo, en ellas no se resolvieron varias dudas sobre la calidad de la participación en las experiencias que se sustentaban únicamente en las iniciativas de los partidos políticos (Silva, 2003; Avritzer y Navarro, 2003). Muchas de estas experiencias carecían de la calidad y la intensidad de la experiencia de Porto Alegre. En el presente libro propuse vincular a la sociedad civil y a la sociedad política en un marco integral con el fin de demostrar que el elemento analítico relevante es la forma en que interactúan ambas. Este nuevo marco me permitió contextualizar la experiencia de Porto Alegre y exponer los éxitos y los fracasos tanto con los presupuestos participativos como con otras experiencias participativas.

Intenté esclarecer la importancia del contexto al proponer, en el capítulo IV, el concepto del diseño participativo interactivo; para tal efecto, expuse de qué modo los diseños participativos varían dependiendo de la forma en que permiten que la participación redefina la distribución del poder y de los recursos materiales. En el capítulo V comparé tres casos de presupuestos participativos –Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo– a fin de demostrar la importancia del diseño. Porto Alegre es el caso típico de los PP con una sociedad civil fuerte que propuso la democratización del presupuesto desde 1986

(Avritzer, 2002), y un PT fuerte y unido que la implementó a partir de 1990 (Abers, 2000). Los otros dos casos difirieron del de Porto Alegre en por lo menos dos aspectos: Belo Horizonte también cuenta con una sólida organización de la sociedad civil y una sólida presencia del PT, pero ninguno de estos actores es tan fuerte como en Porto Alegre. En Belo Horizonte la organización de la sociedad civil es más débil que en Porto Alegre y carece de una agrupación aglutinadora que pueda desempeñar el papel que asumió la UAMPA, como expuse en el capítulo II, lo que dio como resultado una experiencia participativa más moderada. Los PP en Belo Horizonte han sido exitosos en el sentido de que han existido durante más de 12 años, han permitido implementar cerca de mil obras públicas y distribuir cerca de 100 reales por persona en las regiones pobres de la ciudad. No obstante, difieren de los de Porto Alegre en el lugar prioritario que éstos tienen dentro de la administración pública y en las sumas de las inversiones que canalizan. Los PP de Belo Horizonte no centralizan todas las políticas sociales de la ciudad y funcionan en conjunción con otras políticas participativas, como expuse en el capítulo V. La inversión más elevada para PP en Belo Horizonte fue de 5.35% del presupuesto total, mientras que en Porto Alegre fue de 20.8%. De este modo, los casos de Porto Alegre y de Belo Horizonte nos permiten demostrar que las diferencias en la configuración de las sociedades civil y política hacen que la misma institución participativa, los PP en este caso, distribuyan el poder y los recursos materiales de formas distintas.

El caso más ilustrativo sobre la expansión de los PP es São Paulo. La sociedad civil de São Paulo estaba tan organizada como las de Porto Alegre y Belo Horizonte cuando se iniciaron los procesos participativos en Brasil a principios de los noventa. En Porto Alegre y Belo Horizonte, la sociedad civil se expandió más allá de sus bastiones de origen a través de

los procesos participativos. Esto fue precisamente lo que la de São Paulo no logró hacer. La sociedad civil organizada permaneció acotada a una de las regiones de la ciudad, el distrito Este, lo que inhibió la expansión del proceso. En el caso de la sociedad política, el PT de São Paulo era menos participativo que en Porto Alegre y Belo Horizonte, lo que hizo que las políticas participativas fueran más controvertidas al interior de los gobiernos del PT. El resultado fue que el gobierno del PT en São Paulo concedió menor importancia a los PP, y la mayoría de sus planes de inversión no rebasaron los 100 reales per cápita en las regiones pobres, incluyendo programas que ya se habían decidido al interior del gobierno, como el Programa de Salud de la Familia (PSF). Además, en São Paulo sólo se implementó 40% de los planes de inversión.

Los casos de Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo nos permiten mostrar las variaciones en la eficacia de las instituciones participativas para reasignar el poder y los recursos. A este elemento lo denominé eficacia de los diseños desde las bases, que surgen bajo condiciones muy específicas. Los presupuestos participativos aparecieron por primera vez en Porto Alegre y es muy probable que sólo allí hubieran podido surgir. Sin embargo, nuestro análisis sobre la expansión de los PP demostró que también podían funcionar bien en Belo Horizonte, aunque en condiciones menos favorables. En este sentido, establecer la distinción entre las condiciones de surgimiento y las condiciones de expansión puede ayudarnos a comprender lo que diferencia a Porto Alegre de Belo Horizonte. El factor más importante que expone este libro respecto a los diseños desde las bases es que éstos constituyen las instituciones participativas más democráticas y las más distributivas cuando funcionan bien. Pero, también se trata de la institución participativa más exigente y la que presenta el mayor número de requisitos, tales como una sociedad civil fuerte y una socie-

dad política unida. Además, los diseños desde las bases son la institución participativa que resulta más fácilmente afectada cuando hay una sociedad política antagonica.

El segundo elemento importante de los PP en cuanto diseño participativo desde las bases es su deficiente eficacia cuando la sociedad política no está muy dispuesta a implementarlos, y esto se refleja en compromisos presupuestarios acotados. São Paulo, con su deficiencia de prácticas deliberativas sólidas y su ausencia de mecanismos de sanción en casos de incumplimiento, demuestra que la eficacia se convierte en la principal preocupación en los casos débiles. Respecto a esta ciudad también llama la atención un asunto que a menudo han ignorado los defensores de la expansión de los PP, a saber, que bajo condiciones desfavorables esta institución genera menos resultados democráticos y distributivos que otras instituciones participativas como los consejos de salud. A fin de demostrar mejor este postulado, examinamos otros cuatro casos de consejos de salud, enfocándonos en un segundo elemento de los diseños participativos que se analizó en el capítulo IV: el elemento de la sanción.

Los consejos de salud fueron el segundo diseño participativo que se analizó en este libro. Estos consejos no son instituciones participativas desde las bases, al menos no en el mismo sentido que los PP. La diferencia institucional de los consejos de salud tiene que ver con la preocupación de los profesionales de la salud por la acción del Estado a lo largo de la democratización brasileña, lo que llevó a lo que denominé el diseño participativo de reparto de poder. Los consejos de salud en cuatro ciudades –São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador– difieren de los presupuestos participativos en la medida en que la disposición de la sociedad política para ejecutar la política participativa se ve relativizada por la obligación de las ciudades de implementar los consejos.

En los casos de Porto Alegre y Belo Horizonte, no existe una gran diferencia entre los presupuestos participativos y los consejos de salud. Ambas instituciones surgieron al inicio del proceso de democratización y no dependían de una fuerte presencia del PT en las ciudades. En Belo Horizonte, la legislación de los consejos de salud se aprobó antes de que resultara electo un alcalde del PT. Los consejos de salud funcionan bien en ambas ciudades y han producido efectos deliberativos y distributivos. De entre los efectos deliberativos en Belo Horizonte se puede destacar que los actores de la sociedad civil presiden el consejo y que los participantes tienen el poder de establecer la agenda. En Porto Alegre, la fuerte presencia de la sociedad civil en el consejo ha llevado a que se establezca una clara división entre ésta y los proveedores de servicios de salud. En ambos casos, la fuerte presencia del PT y la continuidad de la izquierda en el gobierno han garantizado los elementos deliberativos del consejo. Las dos ciudades también muestran los resultados distributivos de las instituciones participativas de salud. Las cifras sobre mortalidad infantil en ambas ciudades son muy bajas y el número de camas de hospital destaca entre las capitales brasileñas. Así, pues, una conclusión general que se puede extraer es que en las ciudades donde las instituciones desde las bases son fuertes, también es notable la capacidad de las instituciones de reparto de poder para distribuir poder y recursos. El éxito de los presupuestos participativos en Porto Alegre y Belo Horizonte coincidió con el éxito de los consejos de salud. De este modo, el primer elemento que es menester señalar en cuanto a los diseños desde las bases y de reparto de poder es que cuando los primeros son exitosos, como en Porto Alegre y Belo Horizonte, también lo son los de reparto de poder. Sin embargo, lo inverso no es cierto, como lo demostré con los casos de São Paulo y Salvador en los capítulos VI y VII, lo cual

introduce en la discusión la importancia del elemento de la sanción.

Para comprender mejor la diferencia en el diseño de las instituciones participativas en Brasil se analizaron otros dos casos: São Paulo y Salvador. El primero ofrece una comparación ilustrativa debido a los problemas que enfrentaron los presupuestos participativos en la ciudad. Los consejos de salud son una institución muy importante en São Paulo debido a los orígenes del movimiento popular por la salud en su distrito Este. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió con los PP—donde la incapacidad de la sociedad civil para expandirse en toda la ciudad se convirtió en el principal obstáculo para su eficacia deliberativa y distributiva—, el consejo de salud de São Paulo sí produjo resultados deliberativos y distributivos. El efecto democratizador más importante del consejo de salud de São Paulo fue el esfuerzo de dicho consejo por definir la participación y evitar la cooptación. El efecto distributivo más importante de los consejos es un mayor acceso de los pobres a las citas médicas, como expuse en el capítulo VI. Así, pues, difiere el desempeño de las dos instituciones participativas en São Paulo: en el caso de los presupuestos participativos, el clásico diseño desde las bases, su dependencia de la sociedad política minó su implementación, mientras que en el de los consejos de salud, incluso bajo gobiernos poco afectos a estas instituciones, observamos efectos democratizadores y distributivos positivos. Yo atribuyo la diferencia a dos elementos de diseño: primero, el hecho de que los niveles de movilización no tienen que ser tan elevados en el caso de los consejos, y segundo, la existencia de una sanción para los actores gubernamentales en caso de que no cumplan con las reglas para la participación. De ahí, podemos destacar dos elementos que marcan la diferencia entre el diseño desde las bases y el de reparto de poder: la organización de la sociedad civil, vinculada a una sanción obligatoria en

casos de incumplimiento. Conjuntamente, estos dos elementos marcan la diferencia entre las dos instituciones y demuestran la importancia del concepto de los diseños participativos interactivos. Esta diferenciación de las instituciones participativas también nos permite hacer una recomendación de política pública: cuando la sociedad civil es fuerte y la sociedad política no tiene la disposición para implementar políticas participativas, el diseño de reparto de poder es la forma más apropiada de participación. La insistencia de los gobiernos, de las instituciones internacionales y de los formuladores de políticas públicas en implementar el diseño desde las bases en todo lugar donde desean promover la participación puede conducir a políticas participativas que no son tan eficaces como deberían serlo. Esta es la conclusión que se deriva de la comparación entre el caso de São Paulo y los de Porto Alegre y Belo Horizonte.

Sin embargo, los tres casos anteriores no agotan la gama de posibilidades. El de Salvador, con sus consejos de salud y planes maestros de desarrollo de la ciudad, demuestra que las instituciones participativas pueden carecer de eficacia aun cuando existan sanciones. Es el más ilustrativo sobre los límites y los potenciales de las instituciones participativas. Salvador no implementó los presupuestos participativos sino hasta 2005 y su movimiento por la salud no está muy bien organizado. Sí contaba con una fuerte presencia de los *sanitaristas*, pero sus asociaciones vecinales no estaban tan activas en el tema de la salud debido a la sobreconcentración de las asociaciones civiles en temas étnicos (Baiocchi, 2007). La hegemonía de muchos años de los liberales (PFL) ha conducido a una legislación inusual sobre participación en el tema de la salud. Los representantes de la sociedad civil en los consejos de salud de Salvador no están directamente relacionados con temas de salud. Se trata de integrantes de la Iglesia y de las asociaciones del comercio y de la industria. La endeble repre-

sentación de la sociedad civil en el consejo de Salvador ha dado como resultado una reducida capacidad deliberativa. En el capítulo VI expuse cómo los representantes gubernamentales de Salvador, en las reuniones del consejo de salud, hacen uso de la palabra veinte veces más que en Belo Horizonte, y de igual modo los representantes de la sociedad civil hacen uso de la palabra menos de la mitad de las veces, también en comparación con Belo Horizonte. Además, si atendemos a los resultados distributivos, observaremos que en Salvador no se han implementado políticas de salud clave como las camas auspiciadas por la ciudad en los hospitales locales. Al comparar a São Paulo con el resultado general en Salvador, podemos establecer una segunda tipología: si los diseños de reparto de poder funcionan mejor bajo condiciones políticas desfavorables, como lo demuestra la comparación entre los presupuestos participativos y los consejos de salud en São Paulo, también es necesario señalar los límites de las instituciones de reparto de poder. Estas últimas requieren de la presencia de una sólida representación de la sociedad civil en las instituciones. Las asociaciones de salud de São Paulo jamás cejaron en su lucha con el gobierno de la ciudad sobre la composición del consejo de salud de la ciudad. Salvador no cuenta con un movimiento por la salud lo suficientemente fuerte para desempeñar tal papel. Esta diferencia se expresa tanto en los resultados deliberativos como en los distributivos de la institución participativa de salud de Salvador. Así, pues, la fortaleza de la sociedad civil es el límite que diferencia la capacidad del gobierno y de las instituciones internacionales para implementar diseños participativos de reparto de poder.

La tercera institución que analicé en el libro se trata de los planes maestros de desarrollo de la ciudad. Estos no son instituciones desde las bases puesto que surgen al interior del gobierno y sólo se ven ratificados en audiencias públicas. Los

planes maestros de desarrollo de la ciudad se diferencian de los PP porque no son instituciones desde las bases, y de los consejos de salud porque el proceso deliberativo que desencadenan no conduce a una institución, sino más bien a un traslape entre el Estado y la sociedad civil sobre las reglas que rigen la expansión urbana. En la implementación del plan maestro de desarrollo de la ciudad hay dos nuevas instituciones que tuvieron un papel clave: las cámaras municipales y el sistema judicial. En el capítulo VII comparé cuatro casos de planes maestros de desarrollo de la ciudad –Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo y Salvador–, para demostrar cómo las variaciones en el diseño producían resultados diferentes a los de los PP y los consejos de salud. El nuevo elemento de diseño que he destacado es la sanción a través del sistema judicial, vinculada a la restricción de las acciones del poder ejecutivo. Aunque de las instituciones que se abordan en este libro, los planes maestros de desarrollo de la ciudad son los que llevan a un menor empoderamiento civil y los menos deliberativos, el elemento de la sanción que incluyen permite que esta institución participativa se aplique en contextos antagónicos a la participación. Más adelante ofreceré un resumen de los cuatro casos de planes maestros de desarrollo de la ciudad examinados en este libro.

Porto Alegre y Belo Horizonte son casos similares y se analizan conjuntamente. Ya expuse el éxito de los presupuestos participativos y los consejos de salud en ambas ciudades, el cual se puede atribuir a la fortaleza de la organización de la sociedad civil y el sólido consenso a favor de la participación entre la sociedad política; a estas experiencias las he denominado “públicos participativos” en mis obras anteriores (Avritzer, 2002). El mismo análisis es aplicable a los planes maestros de desarrollo de la ciudad, de los cuales el de Belo Horizonte es el más antiguo de los cuatro y se aprobó durante el primer año de gobierno del PT. Los planes maestros de desarrollo de

la ciudad son la institución participativa que más interfiere con los intereses privados. El plan de Belo Horizonte introdujo una característica que se emuló en casi todas las ciudades: la conjunción de una amplia consulta en las regiones sobre negociaciones temáticas con intereses privados. El plan de Belo Horizonte se aprobó en la Cámara Municipal, un actor clave para este tipo de institución, pero para su aprobación la ciudad negoció una prórroga de seis meses antes de su promulgación, separando así la aplicación de las nuevas reglas a corto y largo plazos. El caso de Porto Alegre es muy similar al de Belo Horizonte. La ciudad propuso su plan maestro como resultado del primer Congreso de la Ciudad; este plan se formuló en 1996 y fue presentado ante la Cámara Municipal. A su vez, ésta sólo aprobó el plan tras regresarlo a la sociedad civil para sostener un amplio debate. Una característica del caso de Porto Alegre que merece especial atención es el hecho de que en esta ciudad los tribunales decidieron legalizar la ocupación de los terrenos públicos por los pobres, una forma de activismo jurídico que no ocurriría en ningún otro lugar. Los planes maestros de desarrollo de la ciudad de Belo Horizonte y Porto Alegre fueron exitosos por dos razones: ambas lograron contener los intereses inmobiliarios organizados y aprobar un plan urbano de desarrollo más equitativo; asimismo, integraron los distintos intereses en una coalición que fue aprobada en la Cámara Municipal y que no fue cuestionada por los tribunales. De hecho, todas las instituciones participativas que se introdujeron en el Brasil democrático funcionaron bien en estas dos ciudades. En ese sentido, se puede proponer un primer elemento de una tipología sobre las instituciones participativas. De acuerdo con este elemento, las instituciones de ratificación y de reparto de poder se pueden implementar cuando las instituciones desde las bases han sido exitosas. Porto Alegre y Belo Horizonte ofrecen evidencias sólidas en este tenor. El tema que merece un

análisis más detallado es el relativo a cuál es la institución participativa adecuada en el contexto de una sociedad civil fuerte y una sociedad política antagónica a la participación. Para responder a esta pregunta, examiné los casos de São Paulo y Salvador con el fin de diferenciar la eficacia de las instituciones participativas de reparto de poder y las de ratificación.

El caso de São Paulo también es clave para entender las complejidades de los diferentes diseños institucionales en cuanto a los planes maestros de desarrollo de la ciudad. Marta Suplicy propuso un plan de este tipo unos meses después de su toma de posesión, lo que implicó negociaciones entre los actores de la sociedad civil, los urbanistas, los intereses inmobiliarios y la Cámara Municipal. El primer plan propuesto fue presentado ante audiencias públicas que lo aprobaron. Sin embargo, los intereses inmobiliarios lo cuestionaron en los tribunales, alegando que su participación había sido indebidamente restringida. Los tribunales aceptaron esta demanda y se dio una segunda ronda de asambleas públicas en las cuales se mantuvo intacto el plan. Al final, las negociaciones estratégicas se realizaron al interior de la Cámara Municipal e implicaron la adaptación del plan a los intereses específicos de los poseedores de bienes raíces en lo relativo a las delimitaciones territoriales. No obstante, a largo plazo el plan maestro de São Paulo organizó la expansión de la ciudad, evitó cambios constantes en el uso del suelo, y dotó a la ciudad de mecanismos para buscar el asentamiento de los pobres. La deliberación del plan maestro de desarrollo de la ciudad de São Paulo revela las diferencias entre las tres formas de diseño participativo que se examinan en el libro. Los presupuestos participativos no funcionaron bien en la ciudad debido a, por un lado, la ausencia de una sociedad civil fuerte y con presencia en toda la ciudad y, por otro, la ausencia de un consenso sobre la participación en la sociedad política. Los consejos de salud de São Paulo se enfrentaron a

limitantes similares, pero fueron exitosos tras algunas luchas con gobiernos conservadores. Su plan maestro de desarrollo de la ciudad también parece ser un caso positivo: en él se incluyó a los sectores conservadores en las negociaciones, pero al final la ciudad obtuvo un plan maestro progresista. La diferencia entre los diseños de reparto de poder y los de ratificación parece ser la mayor capacidad de la ratificación para producir una deliberación en toda la ciudad entre intereses plurales. Así, pues, aquí se puede proponer un nuevo elemento para una tipología sobre la probabilidad de que las instituciones participativas funcionen exitosamente. Las instituciones de ratificación funcionan bien en contextos donde las instituciones desde las bases y las instituciones de reparto de poder son exitosas. El elemento clave en São Paulo es que cuenta con una sociedad civil fuerte, la cual da muestras de estar activa en instituciones con capacidad para imponer sanciones. El último punto que se debe abordar en esta tipología son los casos en que la sociedad civil es débil y la sociedad política se opone a la participación. Esto me llevó al ejemplo de Salvador.

El plan maestro de desarrollo de la ciudad de Salvador también nos permite hacer una evaluación de la eficacia de los diferentes diseños participativos. Como señalé anteriormente, Salvador no contó con presupuestos participativos sino hasta 2005 y, por lo tanto, no se le puede evaluar en función de sus instituciones participativas desde las bases. Por otro lado, su plan maestro de desarrollo de la ciudad —propuesto en 1999 y presentado ante la Cámara Municipal en 2002— es un buen caso para evaluar la eficacia de la legislación de ratificación. En Salvador no se siguió la mayoría de los pasos que estipulaba la legislación y que sí se cumplieron en las otras tres ciudades. El diagnóstico de la ocupación de terrenos urbanos se hizo casi en secreto y a ninguna asociación de planeación urbana se le informó acerca de la contratación de una empresa consultora externa al Estado.

**Cuadro 1.** Contexto e implementación de las instituciones participativas

<i>Contexto</i>	<i>Estudio de caso</i>	<i>Instituciones participativas desde las bases</i>	<i>Instituciones participativas de reparto de poder</i>	<i>Instituciones participativas de ratificación</i>	<i>¿Qué diseño implementar en casos similares?</i>
Una sociedad civil fuerte y una sociedad política unida que apoya la participación.	Porto Alegre y Belo Horizonte.	Fuertes y eficaces.	Fuertes y eficaces.	Fuertes y eficaces.	Las tres instituciones participativas de forma simultánea.
Una sociedad civil fuerte y una sociedad política dividida.	São Paulo.	Relativamente débiles e ineficaces.	Fuertes y eficaces.	Fuertes y eficaces.	Implementar únicamente las instituciones de reparto de poder y de ratificación.
Una sociedad civil débil y una sociedad política opuesta a la participación.	Salvador.	Las instituciones desde las bases no se pueden implementar.	Débiles e ineficaces.	Relativamente débiles pero eficaces para frenar las acciones de quienes tienen el poder.	Implementar la participación en etapas, comenzando con las instituciones de ratificación.

Cuando se propuso el nuevo plan, no se llevó a cabo el número requerido de audiencias públicas. Se presentó ante la Cámara Municipal y fue cuestionado en los tribunales por su incumplimiento de los requisitos que estipula el Estatuto de la Ciudad. Al final, el tribunal anuló el plan de Salvador y exigió a la ciudad que llevara a cabo las audiencias públicas requeridas.

Salvador es un caso límite porque la ciudad ya había implementado consejos de ciudad que se alejaban de las prácticas comunes en Brasil y socavaban el poder de los actores de la sociedad civil. La diferencia entre los consejos de salud y los planes maestros de desarrollo de la ciudad es que el diseño de ratificación sancionaba el incumplimiento, que en los otros dos casos sólo había conducido a problemas de eficacia. En este sentido, los diseños de ratificación son los que propician un menor empoderamiento, pero los que tienen más eficacia cuando los actores de la sociedad civil no son lo suficientemente fuertes para influir en las acciones de la sociedad política. El diseño de ratificación es el único que puede detener las acciones de quienes tienen el poder cuando la sociedad civil es débil y la sociedad política se opone a la participación.

Los once casos de participación que se contemplan en este libro nos permiten establecer una tipología de la eficacia de las instituciones participativas en contextos diferentes. Las instituciones desde las bases funcionan bien con una sociedad civil altamente empoderada y una sociedad política favorable a la participación. Aquí observamos resultados tanto deliberativos como distributivos. Aunque no se trata de un nuevo descubrimiento (Abers, 2000; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005), la aportación del presente libro consiste en demostrar que cuando se les traslada a contextos que no reproducen estas condiciones, las instituciones desde las bases se vuelven menos eficaces. Las instituciones de reparto de poder se distinguen de las instituciones desde las bases por dos características. En primer lugar, son más eficaces cuando la sociedad civil es más débil. En este sentido resultan ilustrativos los casos de los consejos de salud de São Paulo y Salvador. Mientras que los presupuestos participativos en São Paulo produjeron débiles resultados deliberativos y distributivos, los consejos de salud garantizaron las deliberaciones democráticas incluso en el contexto de condi-

ciones políticas altamente desfavorables durante los gobiernos conservadores de Maluf y Pitta. Esto también fue en parte lo que sucedió en Salvador, donde no se contó con presupuestos participativos entre 1990 y 2004, sí tiene un consejo de salud con facultades limitadas. La diferencia entre Salvador y São Paulo reside en qué tan activa es la oposición de la sociedad política a la institución participativa y cómo reacciona la sociedad civil frente a este escenario. No obstante, es indudable que cuando las instituciones desde las bases funcionan bien, producen mejores resultados deliberativos y distributivos que las instituciones de reparto de poder. El tercer diseño participativo que se examina en el libro es la ratificación. Éste posee dos características principales: funciona relativamente bien cuando la sociedad civil es débil y la sociedad política no es participativa, y cuenta con fuertes mecanismos de sanción. São Paulo y Salvador expresan ambos elementos. También demuestran que la Cámara Municipal y los tribunales marcan una enorme diferencia en la implementación de los diseños de ratificación. En comparación con los diseños desde las bases y los de reparto de poder, los diseños de ratificación producen efectos deliberativos más limitados. Sin embargo, no debe pasarse por alto el hecho de que bajo condiciones muy desfavorables sí se pueden producir algunos pequeños efectos deliberativos y distributivos.

La tipología de la participación que se presentó anteriormente nos permite tanto contextualizar la experiencia de Porto Alegre como responder a las preguntas clave que se formularon en los capítulos I y II, a saber, cuáles instituciones participativas deben introducirse en diferentes contextos y cómo diferenciarlas. La respuesta que ofrece este libro sobre la diferenciación de las instituciones participativas consistió en separar la voluntad de quienes tienen el poder para distribuir el poder y los recursos, del elemento de sanción que se incorpora en el funcionamiento de las instituciones participativas.

Esta diferenciación nos permite contextualizar el experimento de Porto Alegre, teniendo en cuenta que lo anterior no significa devaluar su impacto político. Al contrario, a lo largo del libro se ha aclarado que las instituciones desde las bases son las más democráticas y distributivas, razón por la que los presupuestos participativos se han vuelto tan populares. Así, pues, la presente obra no pretende devaluar las instituciones desde las bases, sino que busca más bien demostrar que, si no se presta atención al contexto, la mayoría de los intentos por expandir los presupuestos participativos de Porto Alegre estarán destinados al fracaso. Sin embargo, este libro también presentó una alternativa en estos casos, la cual consiste en recurrir a formas más institucionalizadas de participación con una mayor capacidad de sanción. En los capítulos VI y VII expuse que estas instituciones producen mejores resultados en contextos menos favorables. Esto nos lleva al segundo propósito del libro, que consiste en demostrar que sólo la interacción entre las sociedades civil y política puede fortalecer la participación, ya que por sí solas no llevan al éxito de la participación. Es la variación en el diseño, integrada al contexto, la variable que resulta clave para generar instituciones participativas exitosas. La expansión futura de estas instituciones en Brasil, América Latina y otros lugares dependerá de la capacidad de los promotores de la participación para superar la fase de los encomios acríticos a las virtudes de las instituciones desde las bases, y de que se den cuenta de que la mejor manera de extender la participación consiste en adaptarla a los distintos contextos donde se pretende implementar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, Rebecca N. (1996). "From ideas to practice: the PT and participatory governance in Brazil", *Latin American Perspectives*. Vol. 23, pp. 35-53.
- \_\_\_\_\_ (1998). "From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*. Pp. 511-537.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- \_\_\_\_\_ and Margareth E. Keck (2005). "Muddy waters: Decentralization, coordination and power struggle in the Brazilian water management reform", *International Journal for Urban and Regional Research* (forthcoming).
- AGUAYO, S. (1996). "A Mexican Milestone", *Journal of Democracy*. (April), pp. 157-167.
- ALEGRETTI, G. O retorno das caravelas. Manuscript (2006). Centro de Estudos Sociais. Coimbra.
- ALMANAQUE FOLHA (2006). available at:< [www.uol.com.br/folha/almanaque](http://www.uol.com.br/folha/almanaque)>. Acesso em 6 de jun. 2006.
- ALMEIDA SILVA, Carla (2002). "Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana", Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo, pp. 143-183.
- ALMOND, Gabriel (1970). *Political Development*. Little, Brown, Boston.
- \_\_\_\_\_ and Sidney Verba (1989). *The Civic Culture Revisited*. Sage Publications, 376 p.
- ALVAREZ, Sonia E. and Arturo Escobar (1992). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Westview Press, 400 p.

- ALVAREZ, Sonia and Evelina Dagnino (1998). *Cultures of politics, politics of cultures: revisioning Latin American social movements*. Westview Press, Boulder.
- AMES, Barry (2002). *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and comparative politics*. Ann Arbor, Michigan University Press, 352 p.
- ANDRIOLI, Antônio (2004). *A reforma agrária e o governo Lula: entre a expectativa e a possibilidade*. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)>. Acesso em: 8 de maio 2006.
- ANTONUCCI, Denise (1999). Plano Diretor de São Paulo - 1991 Avanços e Permanências. 1999. Dissertação (Máster Dissertation) at FAU, Universidade de São Paulo.
- ARATO, Andrew (1981). "Civil Society Against the State: Poland 1980-81", *Telos* 4 (spring).
- ARMONY, Ariel C. (2004). *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford University Press, 312 p.
- AROUCA, Sergio (2003). *O dilema preventista: contribuições e crítica da medicina preventiva*. Editora UNESP, São Paulo, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 268 p.
- ARRETICHE, Marta (2004). "Toward a unified and more equitable system: health reform in Brazil", Robert Kaufman and Joan Nelson (eds.), *Crucial needs, weak incentives*. Washington/Baltimore/London, pp. 155-188.
- ARRUDA, Inácio (2006). *Nota política sobre os Vetos do Estatuto e as conquistas da Reforma Urbana*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/inacioarruda/noticias/vetoses-tatuto.htm>>. Access in: 20 march de 2006.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Estatuto da Cidade uma conquista histórica*. Available at: [http://www.inacio.com.br/downloads/ESTATUTO\\_DA\\_CIDADE\\_SEPARATA\\_2001.doc](http://www.inacio.com.br/downloads/ESTATUTO_DA_CIDADE_SEPARATA_2001.doc). Acesso em: 29 de maio de 2006.
- ARTURI, C. S. (2001). "O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro", *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*. No. 17, pp. 11-31.
- AVRITZER, Leonardo (1994). "Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro", Leonardo Avritzer (ed.), *Sociedade Civil e Democratização*. Del Rey, Belo Horizonte, pp. 269-303.

- \_\_\_\_\_ (1995). "Transition to democracy and political culture: an analysis of the conflict between civil and political society in post-authoritarian Brazil", *Constellations I*. No. 5.
- \_\_\_\_\_ (1996). *A Moralidade da Democracia*. São Paulo: Perspectiva. Editora da UFMG, Belo Horizonte, 176 p.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Um desenho institucional para o novo associativismo", *Lua Nova*. No. 39, pp. 148-174.
- \_\_\_\_\_ (1999). "The conflict between civil and political societies in postauthoritarian Brazil: an analysis of the impeachment of Collor de Mello", Keith S. Rosenn and Richard Downes (eds.), *Corruption and political reform in Brazil: the impact of Collor's impeachment*. North South Center, Miami.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Democratization and changes in the pattern of association in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42, No. 3, pp. 59-76, (fall).
- \_\_\_\_\_ (2002a). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, 205 p.
- \_\_\_\_\_ (2002b). "Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte", Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2002c). "Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil", Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Democratizar a Democracia*. Record, Rio de Janeiro, pp. 561-592.
- \_\_\_\_\_ 2003. "O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico", Leonardo Avritzer e Zander Navarro (eds.), *A Inovação Democrática no Brasil*. Cortez Editora, São Paulo, pp. 13-60.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2004). *A participação em São Paulo*. Editora UNESP, São Paulo, 470 p.
- \_\_\_\_\_ (2005). "El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo", César A. Rodríguez Garavito, Patrick S. Barrett and Daniel Chavez, (eds.), *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá, pp. 1-460.

- \_\_\_\_\_ (2006). "New public spheres in Brazil", *International Journal of Urban Regional Research*.
- \_\_\_\_\_ (2007). *A participação social no nordeste*. Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ et al. (2005). *Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/pesquisas>> Acesso em: 10 de maio de 2006.
- \_\_\_\_\_ and Navarro, Zander (eds.) (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. Cortez Editora, São Paulo, 335 p.
- \_\_\_\_\_ and Maria de Lourdes Dolabela Pereira (2005). "Democracia, participação e instituições híbridas", *Teoria & Sociedade*. UFMG, Belo Horizonte, pp. 16-41.
- \_\_\_\_\_ and Pires, Roberto Rocha (2005). "Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza", *Teoria & Sociedade*. UFMG, Belo Horizonte, pp. 68-89.
- AZEVEDO, Clovis Bueno de (1995). *A estrela rachada ao meio*. Entrelinhas, São Paulo.
- AZEVEDO, Sérgio de and Prates, Antônio Augusto. 1991. "Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva", *Ciências Sociais Hoje*. Relume Dumará, Rio de Janeiro.
- BACHRACH, Peter y Morton S. Baratz (1962). "The two faces of power", *The American Political Science Review*. Vol. 56, issue 4 (diciembre), pp. 947-952.
- \_\_\_\_\_ (1975). "Power and its two faces revisited: A Reply to Geoffrey Debnam", *The American Political Science Review*. Vol. 69, no. 3 (septiembre), pp. 900-904.
- BACQUÉ Marie-Hélène, Henri Rey e Yves Sintomer (dirs.) (2005). *Gestion de proximité et démocratie délibérative. Une perspective comparative*. La Découverte, coll. Recherches, Paris.
- BAIERLE, S. G. (1998). "The explosion of experience: the emergence of a new ethicalpolitical principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil", S. E. Alvarez, E. Dagnino, A. Escobar, (eds.). *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*. 1a. ed. Westview Press, Boulder, Colorado, US.

- BAIOCCHI, Gianpaolo (2002). "Synergizing civil society; state-civil society regimes and democratic decentralization in Porto Alegre", *Political Power and Social Theory*. No. 15, pp. 3-86, Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Participation, activism and politics", A. Fung and E. Wright, *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project)*. Verso, London.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford, University Press, 224 p.
- BANFIELD, Edward (1959). *The moral basis of a backward society*. Free Press, Glencoe.
- BAQUERO, M. (1995). "Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política", *Cadernos de Ciência Política*. No. 3. Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- BARBOSA, Vivaldo Vieira (1980). Law and the authoritarian state: the modern roots of the authoritarian corporative state in Brazil 1930-1945. Ph.D. Dissertation, Harvard.
- BARNES, M. (1999). "Users as citizens: collective action and the local governance of Welfare", *Social Policy & Administration*. Vol. 33, no. 1, pp. 73-90.
- BARROS, Mauricio Rands (1999). *Labour Relations and the New Unionism in Contemporary Brazil*. Palgrave Macmillan, 343 p.
- BARRY, Brian (1970). *Sociologists, Economists and Democracy*. MacMillan, London.
- BASSUL, José Roberto (2005). *Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu? Senado Federal*. Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília.
- BELO HORIZONTE (2002). "Orçamento Participativo 2001-2002", *Revista Planejar BH*. Ano 3, No. 10, pp. 24-25. Secretária municipal de planejamento.
- BELO HORIZONTE. *Lei n. 7.536, de 19 de junho de 1998, que dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal de saúde de Belo Horizonte*. Available at: <<http://www.pbh.gov.br/smsa/conselho/regimento.doc>>. Acesso em: 14 de junho de 2006.

- BOBBIO, Norberto (1987). *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. University of Minnesota Press, 184 p.
- BOSCHI, Renato R. (1987). *A arte da associação: política de base e de democracia no Brasil*. Vértice/Iuperj, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 42, No. 4, pp. 655-690, Rio de Janeiro.
- BRASIL (1988). *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado, Brasília, DF.
- BRASIL. *Lei 8.142 de 28 de Dezembro de 1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde*. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br>. Acesso em: 12 de maio de 2006.
- BRASIL, Ministério da Saúde. *Lei Orgânica da Saúde*. Assessoria de Comunicação Social, 2a. ed. 2006.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque (2004). *Espaços públicos, participação cidadã e renovações políticas urbanas locais nos anos 80*. (Dissertação de Mestrado em sociologia) Belo Horizonte FAFICH/UFGM, 247 p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2004). *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford University Press, New York, 317 pp.
- BRUNEAU, Thomas (1974). *The Political Transformation of the Brazilian Catholic Church*. University Press Cambridge, Cambridge.
- CALDEIRA, Teresa (2000). *São Paulo, city of walls*. University of California Press, Berkeley.
- CALDEIRA, Teresa and James Holston (2004). “Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas”, Leonardo Avritzer (ed.), *A participação em São Paulo*. UNESP, São Paulo, pp. 215-256.
- CALHOUN, Craig (1992). *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press, Cambridge.
- CAMMACH, P. (1990). “Brazil; the long march to the new republic”, *New Left Review*. (190), pp. 21-58.

- CARDOSO, Fernando Henrique (1989). "Associated-Dependent Development and Democratic Theory", A. Stepa, (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press, New York, 424 p.
- CARIBE, Daniel (2005). Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador: alguns limites para a implementação da participação cidadã na elaboração do projeto. Trabalho de conclusão na disciplina "Governo Local e Cidadania", Mestrado em Administração, UFBA, (mimeo).
- CARVALHO, Antonio Ivo de (1995). *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação cidadã e controle social*. FASE/IBAM, Rio de Janeiro.
- CARVALHO, J. M. (1998). *Pontos e Bordados. Escritos de história e política*. 1a. ed., Editora UFMG, Belo Horizonte, 457 p.
- CARVALHO, José Murilo (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 1a. ed., v. 1, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 236 p.
- CASANOVA, José (1994). *Public religions in the modern world*. University of Chicago Press, Chicago.
- CAVAROZZI, Marcelo (1992). "Beyond transitions to democracy", *Journal of Latin American Studies*. 24, 3, pp. 665-84.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza (2006). "A gerência equalizadora: Estratégias de gestão no setor público", Paulo Emílio Matos Martins and Octavio Penna Pieranti (eds.), *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. Editora FGV, pp. 277-312.
- CAVALCANTE Fadul, E. M. and Mônica de Aguiar Macallister da Silva (2005). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador*.
- CIDADE: Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (1999). "Orçamento Participativo – Quem é a População que Participa e que Pensa do Processo". (The Participatory Budget: Who participates and what they think of the process). Porto Alegre, Brasil.
- CHILCOTE, R. H. (1982). *Partido Comunista Brasileiro: conflito e integração*. Graal, Rio de Janeiro.
- COELHO, V. S. R. P. and José Veríssimo (2004). "Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da

- sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo”, Leonardo Avritzer (ed.), *Participação em São Paulo*. Unesp, São Paulo, pp. 105-122.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?”, Vera Schattan R. P Coelho and Marcos Nobre (eds.), *Participação e Deliberação*. 34 Letras, São Paulo, pp. 255-269.
- \_\_\_\_\_ *et al.* (2006). Projeto – Participação e distribuição de serviços públicos de saúde no Município de São Paulo (forthcoming).
- COHEN, Jean L. (1985). “Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements”, *Social Research*. V. 52, No. 4, pp. 663-716.
- \_\_\_\_\_ and Andrew Arato (1992). *Civil society and political theory*. MIT Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1996). “The public sphere, the media and civil society”, Andras Sajó (ed.), *Rights of access to the media*. Kluwer Law International, The Hague.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Procedure and substance in deliberative democracy”, J. Bohman and W. Rehg (eds.), *Deliberative democracy*. MIT Press, Cambridge.
- COHEN, Joshua and Joel Rogers (1995). *Associations and democracy*. Verso, London.
- COHN, Amélia (2002). “Equidade e Reformas na saúde nos anos 90”, *Cadernos de Saúde Pública*. Vol. 18, Rio de Janeiro.
- CONNIFF, Michel (1975). “Voluntary association in Rio: 1870-1945”, *Journal of Interamerican studies and world affairs*. Vol. 17, no. 1.
- COPP, David (ed.) (1995). *The idea of democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 461 p.
- CORDEIRO, Hésio (2004). “The institute of social medicine and the health reform struggle: a contribution to the history of the unified national health system in Brazil”, *Physis*. Vol. 14, No. 2, pp. 343-362.
- CORNWALL, Andrea y Coelho, V. S. R. P. (2007). *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. 1a. ed., vol. 1, Zed Books, Londres, 270 p.

- CORTES, S. M. V. (2002). Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde, *Sociologias*. Vol. 7, pp. 18-49, Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas”, *Educar em revista*. Vol. 25, pp. 143-174, Curitiba.
- COSTA, Sergio (1997). “Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públicas locais”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, No. 35, pp. 121-134, São Paulo.
- COSTA, Ricardo Cesar Rocha da (2002). “Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990”, *Rev. Sociol. Polit.* No. 18, pp. 49-71.
- COUTO, Cláudio G. (1995). *O Desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 264 p.
- \_\_\_\_\_ and Abrucio, Fernando Luiz. (2003). “O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições”, *Revista Tempo Social*. Vol. 15, No. 2, pp. 269-301, São Paulo.
- CRITERIUM PESQUISAS DE OPINIÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2003). *Expectativa Governo Lula*. Criterium, São Paulo.
- CUNHA, Eleonora S. M. (2004). Aprofundando a democracia: o potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- DAHL, Robert (1990). *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven.
- DAGNINO, Evelina (ed.) (1994). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. Brasiliense, São Paulo, 172 p.
- \_\_\_\_\_ and Ana Cláudia Teixeira (1998). “Cultura democrática e cidadania”, *Opinião Pública*. Vol. 5, No. 1, pp. 11-43.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra/Unicamp, São Paulo, 364 p.

- \_\_\_\_\_. J. Alberto Olvera and Aldo Panfichi (eds.) (2006). *A Disputa pela construção democrática na América Latina*. Paz e Terra, São Paulo, 501 p.
- DAMATTA, Roberto (1979). *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1985). *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Brasiliense, São Paulo-SP.
- DATASUS (2002). Brasil, Ministério da Saúde. Indicadores básicos de saúde no Brasil: conceitos e aplicações [texto na Internet]. Brasília. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2005/public.htm>> Acesso em: 11 de novembro de 2005.
- DIAMOND, Larry (1989). *Democracy in developing countries*. L. Rienner, Boulder.
- \_\_\_\_\_. (1994). "Toward democratic consolidation", *Journal of Democracy*. (July).
- \_\_\_\_\_. and Richard Gunter (eds.) (2001). *Political parties and democracy*. John Hopkins University Press and The National Endowment for Democracy, 392 p.
- DIAS, Márcia R. (2002). *Sob o signo da vontade Popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. 1a. ed., Editora da UFMG, Belo Horizonte, 305 p.
- DOIMO, Ana Maria (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70*. Relume-Dumará: ANPOCS, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. and M. A. Rodrigues M. (2003). "A formulação da nova política de saúde no Brasil em tempos de democratização: entre uma conduta estadista e uma concepção societal da atuação política", *Política & Sociedade*. Vol. 1, No. 3, pp. 95-115, Santa Catarina, Florianópolis.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo", Leonardo Avritzer (ed.), *A participação em São Paulo*. Editora UNESP, São Paulo, pp. 123-196.
- DOUGLAS, M. (1986). *How institutions think*. Syracuse University Press, Syracuse, 146 p.

- DRAIBE, Sonia (2002). "Social policies in the nineties", Renato Baumann (ed.), *Brazil in the 1990s: An economy in transition*. Palgrave, Nova York.
- DRYZEK, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press, 208 p.
- DUVERGER, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Librairie Armand Colin, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1964). *Political parties their organization and activity in the modern state*. Routledge Kegan & Paul, 439 p.
- ELIAS, Paulo Eduardo (1999). "PAS: um perfil neoliberal de gestão de sistema público de saúde", *Estud. Av.*, vol. 13, No. 35, (Abr), pp. 125-137.
- ERICKSON, Kenneth Paul (1977). *The Brazilian corporative state and working-class politics*. University of California Press, 255 p.
- ESCOBAR, Arturo and Sonia E. Alvarez (1992). *The Making of new social movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Westview Press, Boulder, 400 p.
- ESCOREL, Sarah (1998). *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Vidas ao Léu – trajetórias de exclusão social*. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.
- ESPING-ANDERSON, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, 260 p.
- \_\_\_\_\_ (1996). "After the golden age? Welfare state in a global economy", Esping-Anderson (ed.), *Welfare states in transition, national adaptations in global economies*. Sage Publications Ltd.
- ESTADO DE SÃO PAULO (2002). "Plano Diretor aprovado inclui mudanças em zonas residenciais". (23 de agosto). Disponível em: <[www.estadao.com.br/agestado/noticias/2002/ago/23/305.htm](http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2002/ago/23/305.htm)>. Acesso em: 20 de maio de 2006.
- EVERS, Tilman (1985). "Identity: the hidden side of new social movements in Latin America", David Slater (ed.), *New Social Movements and the State in Latin America*. CEDLA, Amsterdam, pp. 43-71.

- FARIA, Cláudia Feres (2005). O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado. Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Fafich-UFMG, Belo Horizonte.
- FERNANDES, Edésio (1998). “A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte”, Edésio Fernandes (ed.), *Direito Urbanístico*. Del Rey, Belo Horizonte, pp. 133-167.
- \_\_\_\_\_ (2001). “Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução”, Edésio Fernandes (ed.), *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Del Rey, Belo Horizonte, pp. 11-54.
- \_\_\_\_\_ (2002). “Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”, Liana Portilho Mattos (ed.), *Estatuto da Cidade Comentado*. Mandamentos, Belo Horizonte, pp. 31-64.
- FERREIRA, M. (1999). “Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, No. 41, pp. 90-102.
- FLEURY, Sonia et al. (1989). *Reforma Sanitária: Brasil e Italia*. HUCITEC/CEBES, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1997). *Saúde e Democracia: a luta do CEBES*. Editora Lemos, São Paulo.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2000). “30 mil podem ficar fora de pré-escola”, 29 de setembro, p. C 7.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2002). “Moradores e construtoras duelam na Vila Mariana”, 29 de setembro, p. C 2.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2003). “Entidades criticam planos diretores”, 13 de novembro, p. C 10.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2003). “Planos regionais terão de voltar à discussão”, 20 de dezembro, p. C 3.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2004). “Tucanos vão atacar ação na saúde”, 08 de abril, p. C 4.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2005). “Chegada ao poder matou Campo, diz analista”, 02 de setembro, p. A 15.

- FOLHA DE SÃO PAULO (2005). "Por que não mais PT?", 27 de setembro, p. A 3.
- FOX, Jonathan A. (1994). "The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico", *World Politics*. Vol. 46, No. 2 (jan), pp. 151-184.
- \_\_\_\_\_ (1996). "How does civil society thicken? the political construction of social capital in rural Mexico", *World Development*. Vol. 24, No. 6, pp. 1086-1103.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Unpacking transnational citizenship", *Center for Global, International and Regional Studies. Annual Review of Political Science*. No. 8, pp. 171-201.
- FRASER, Nancy (2003). "Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation", Nancy Fraser and Axel Honneth, *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. Verso, London.
- FRENCH, John D. (1992). *The Brazilian workers' ABC: Class conflict and alliances in modern São Paulo*. The University of North Carolina Press.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Drowning in laws: labor law and brazilian political culture*. The University of North Carolina Press.
- FUKS, Mário (2005). "Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba", *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba.
- FUKUYAMA, F. (1995). *Trust: the social virtues and creation of prosperity*. The Free Press, New York.
- FUNG, Archon (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso, 224 p.
- \_\_\_\_\_ and Erik O. Wright (eds.) (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. (Real Utopias Project)*. Verso, 224 p.
- GASPARI, Helio (2003). *A ditadura derrotada*. Companhia das Letras, São Paulo.
- GAY, Robert (1994). *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro*. Temple, Philadelphia.
- GERSCHMAN, S. (1995). *A democracia inconclusa: Um estudo da reforma sanitária brasileira*. Fiocruz, Rio de Janeiro.

- GIDDENS, Anthony (1984). *The constitution of society*. University of California Press, Berkley.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Stanford University Press, 256 p.
- GOHN, M. G. M. (1991). *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. 1a. ed. Edições Loyola, São Paulo.
- GOLDFRANK, Benjamin (2001). *Quem vai participar do OP quando todas as ruas estiverem pavimentadas?* University of California, Berkeley.
- GRAZIA, de Grazia de (2001). “Reforma urbana e o estatuto da cidade”, *Fundação João Pinheiro: Gestão urbana e de cidades*. Fundação João Pinheiro/Lincoln Institute of Land Policy, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ and Ana Clara T. Ribeiro (2003). *Experiências do orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Editora Vozes, Petrópolis, 120 p.
- GRET, M. and Y. Sintomer (2002). *Porto Alegre: l’espoir d’une autre démocratie*. Coll. Sur le vif, La Découverte, Paris.
- GUIMARAES, Juarez (2004). *A Esperança equilibrista: o governo Lula em tempos de transição*. Fundação Perseu Abramo, 168 p.
- GUIMARAENS, Maria Etelvina (2001). *O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*. (Mimeo), Porto Alegre.
- GUNTHER, R., J. R. Montero and J. Linz (eds.) (2002). *Political parties: Old concepts and new challenges*. Oxford University Press, 384 p.
- GUTMANN, Amy and Dennis Thompson (1996). *Democracy and disagreement*. The Belknap Press of Harvard University Press, London.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Deliberative Democracy”, Andreas Hess (ed.), *American Social and Political Thought*. New York University Press, pp. 256-262.
- HABERMAS, Jurgen (1984). *Theory of communicative action*. Translated by Thomas McCarthy. Beacon Press, Boston.
- \_\_\_\_\_ (1989). *The structural transformation of the public sphere*. MIT Press, Cambridge.

- \_\_\_\_\_ (1992). "Further reflections on the public sphere", *Calhoun, C. Habermas and the public sphere*. MIT Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1994). "Three normative models of democracy", *Constellations*. No. 1.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Between facts and norms*. Translated by William Rehg, MIT Press, Cambridge.
- HAGOPIAN, Frances (1996). *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge, University Press Cambridge.
- HELD, David (1989). *Political Theory and the Modern State*. Polity Press, 276 p.
- HOBBSBAWM, Eric J. (1996). *The age of extremes: A history of the world, 1914-1991*. Vintage, 672 p.
- HOLLANDA, Sergio Buarque de (1937). *Raízes do Brasil*. José Olympio, Rio de Janeiro.
- HOLSTON, J. (1993). "Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 8, No. 21, pp. 68-98.
- HOUTZAGER, P. et al. (2003). "Who participates? Civil society and the new democratic politics in São Paulo, Brasil", *Institute of Development Studies: Working Papers*. Vol. 210, pp. 1-72, Sussex.
- HUMPHREY, John (1982). *Capitalist control and workers' struggle in the Brazilian auto industry*. Princeton University Press, 258 p.
- HUNTER, Wendy (2006). The normalization of an anomaly: the workers' party in Brazil, paper presented at XXVI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), (march), San Juan.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1993). *The third wave: Democratization in the late twentieth Century*. New edition, University of Oklahoma Press, 384 p.
- \_\_\_\_\_ (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon & Schuster, New York.
- INGLEHART, Ronald (1989). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, 504 p.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Modernization and post-modernization*. Princeton University Press, Princeton, 440 p.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional de Emprego (PNE) (1996). Pesquisa Suplementar Associativismo, representação de interesses e intermediação política. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 05 de maio de 2003.
- \_\_\_\_\_ (1998). Base de dados metodologia: micro dados da PNAD. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 12 de maio de 2003.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, IBGE 245 pp. Available at: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf> Acesso em: 01 jun. de 2006.
- IRELAND, Rowan (1999). "Popular religions and the building of democracy in latin america: saving the tocquevillian parallel", *Journal of interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 41, No. 4, (winter), pp. 111-136, special issue, "Religion in America: Churches, Globalization, and Democratization".
- JACOBI, P. (1986). Políticas públicas de saneamento básico e reivindicações sociais no município de São Paulo. 1974-1984. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Editora Cortez, São Paulo.
- JELIN, Elizabeth and Hershberg, Eric (1996). *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*. Westview Press, Boldner.
- JEPERSON, R. L. (1991). "Institutions, institutional effects and institucionalism", Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press.
- KAASE, Max, & Kenneth Newton (1995). *Beliefs in Government*. Oxford University Press, New York.
- KALDOR, Mary (1995). "European Institutions, Nation-States and Nationalism", Daniele Archibugi and David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- KECK, Margareth E. (1989). "The new unionism in the Brazilian transition", *Democratizing Brazil*. Oxford University Press, New York.

- \_\_\_\_\_ (1991). *A Lógica da diferença*. Editora Ática, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1992). *The workers party and democratization in Brazil*. Yale University Press, New Haven.
- \_\_\_\_\_ and Abers, Rebecca N. (2006). “Muddy Waters: Decentralization, Coordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform”, *International Journal for Urban and Regional Research*.
- KINZO, Maria D’Alva G. (1988). *Legal opposition politics under authoritarian rule in Brazil: The Case of the MDB, 1966-79*. Palgrave Macmillan, 284 p.
- KITSCHKEIT, H. (2000). “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities”, *Comparative Political Studies*. Vol. 33, Nos. 6/7.
- KOWARICK, Lúcio (1980). *A espoliação urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- KRISHNA, Anirudh (2002). *Active Social Capital*. Columbia University Press, 192 p.
- LABRA, Maria Eliana (1985). O movimento sanitaria nos anos 20, da “conexão sanitária internacional” à especialização em saúde pública no Brasil. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, (setembro), 410 p.
- LACLAU, Ernesto (1985). “New social movements and the plurality of the social”, David Slater (ed.), *New social movements and the state*.
- LADRECH, R. (1999). “Political parties and the problem of legitimacy in the European Union”, T. F. Banchoff and P. S. Mitchell (eds.), *Legitimacy and the European Union*. Routledge, London.
- LAMOUNIER, B., F. Weffort and M. V. Benevides (eds.) (1981). *Direito, cidadania e participação*. T.<sup>a</sup> Queiroz, São Paulo.
- LATIN AMERICA WEEKLY REPORT (1990). “Debate over Taking More IMF Medicine”, (1<sup>o</sup> fevereiro).
- LEAL, Victor Nunes (1977). *Coronelismo: the municipality and representative government in Brazil*. Cambridge University Press, 200 p.

- LIEVESLEY, Geraldine (2005). "The latin american left: The difficult relationship between electoral ambition and popular empowerment", Routledge, Taylor & Francis Group, vol. 11, no. 1 (march), pp. 3-18.
- LIMA, Eduardo Martins de (1988). PT origem e proposta, estudo sobre a novidade, histórica representada pelo Partido dos Trabalhadores no quadro partidário brasileiro pós-45. 155 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais.
- LINZ, Juan and Alfred Stepan (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- LOCKE, R. M. (1995). *Remaking the Italian Economy*. Ithaca, Cornell University Press.
- LOVE, Joseph. L. (1971). *Rio Grande do Sul and Brazilian federalism 1882-1930*. Stanford University Press, Stanford.
- LOWI, Theodor J. (1979). *The end of liberalism: The second republic of the United States*. W. W. Norton & Company, 331 p.
- MACAULAY, Fiona (1996). "Governing for everyone: The Workers Party administration in São Paulo 1989-1992", *Bulletin of Latin American Research*. No. 15 (2).
- MAINWARING, Scott and Eduardo Viola (1986). "New social movements, political culture and democracy: Brazil and Argentina in the 80's", *Consciousness and Action among Western Working Class*. Macmillan, London.
- \_\_\_\_\_ and Timothy Scully (eds.) (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 578 p.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford University Press.
- MANIN, Bernard (1987). "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*. Vol. 15, No. 3 (aug.), pp. 338-368.
- MARQUETTI, Adalmir (2003). "Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", Leonardo

- Avritzer and Zander Navarro (eds.), *A Inovação Democrática no Brasil*. Cortez, São Paulo, pp. 129-156.
- MARSHALL, T. H. (1973). *Class, Citizenship and social development*. Greenwood Press.
- MARTINS, Carlos *et al.* (1983). “De Castello a Figueiredo: uma incursão na Pré-História da “Abertura”, *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. Editora Brasiliense, Coleção Leituras Afins, São Paulo, pp. 13-61.
- MELUCCI, Alberto (1980). “New social movements: a theoretical approach”, *Social Science Information*. Vol. 19, No. 2.
- \_\_\_\_\_ (1985). “The symbolic challenge of contemporary movements”, *Social Research*.
- \_\_\_\_\_ (1989). *Nomads of the Present*. Temple University Press, Philadelphia.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Challenging Codes*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MENDEZ, Juan, Guillermo O’Donnell and Paulo Sérgio Pinheiro (eds.) (1999). *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- MENDONÇA, Jupira (2006). *Interview given to Claudia Feres on the local city master plan*.
- MENEGELLO, R. (1989). *PT: A formação de um partido: 1979-1982*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- MOISÉS, José Álvaro (1975). “Associações voluntárias e participação política”, *Cadernos Noel Nütels*. Vol. 1, pp. 1-23, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1993). “Elections, political parties and political culture in Brazil: changes and continuities”, *Journal of Latin American Studies*. Vol. 25, No. 4, pp. 575-611.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Os Brasileiros e a Democracia*. Ática, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Cidadania, confiança e instituições democráticas”, *Revista Lua Nova*. No. 65, pp. 71-94. CEDEC, São Paulo.
- MOREIRA ALVES, Maria Helena (1988). *State and opposition in military Brazil*. University Press, Texas.

- MORSE, R. M. (1982). *El espejo de Próspero: un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo*. Siglo XXI, México.
- MULLER, Edward N. and Mitchell A. Seligman (1994). "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", *American Political Science Review*. No. 88, pp. 635-652.
- NAVARRO, Zander (2005). PT à deriva. Disponível em:<<http://www.democraciaparticipativa.org/>> Acesso: 02 de Jun de 2006.
- NEDER, Ricardo T. (1997). *Figuras do Espaço Público contemporâneo: associações civis, Ongs no Brasil*. 1a. versão, Unicamp, Campinas IFCH.
- NUNES, Edson de Oliveira (1984). Bureaucratic Insulation and clientelism in contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de Berkeley.
- NYLEN, William R. (2003). *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brasil*. Palgrave Macmillan, New York.
- O'DONNELL, Guillermo (ed.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. The Johns Hopkins University Press, 208 p.
- \_\_\_\_\_ (1992). "Transitions, continuities, and paradoxes", S. Mainwaring, G. A. O'Donnell, and J. S. Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, pp. 17-56.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Another institutionalization: Latin America and elsewhere*. The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame.
- \_\_\_\_\_ Jorge Vargas Cullell and Osvaldo M. Iazzetta (eds.) (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications (From the Helen Kellogg Institute for International Studies)*. University of Notre Dame Press, 274 p.
- ODA, Leila Macedo (ed.) (2000). "Análise de riscos em laboratórios de saúde pública no Brasil", *Cadernos de Saúde Pública*. ENSP/Fiocruz, Rio de Janeiro.

- OFFE, Claus (1974). "Structural problems of the capitalist state. On the selectiveness of political institutions", *German Political Studies*. No. 1, pp. 31-57.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press Edition, 304 p.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Modernity and the State: East, West*. The MIT Press, 288 p.
- OLIVEIRA, Francisco (2003). *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. Boitempo, São Paulo, 150 p.
- OLSON MANCUR (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second printing with new preface and appendix*. Revised edition, Harvard University Press, 192 p.
- OLVERA, Alberto (1994). "A Sociedade Civil no México: a realidade, o projeto e o mito", Leonardo Avritzer (ed.), *Sociedade Civil e Democratização*. Del Rey, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Regime Transition, Democratization and Civil Society in Mexico*. New School for Social Research, New York.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Civil Society and Political Transition in Mexico", *Constellations*. Vol. 4, No. 1, pp. 105-123.
- OXHORN, Phillip (1995). *Organizing civil society in Chile*. Penn State Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). *When democracy isn't all that democratic: social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America*. APSA, Atlanta.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Citizenship as consumption or citizenship as agency. Comparing democratizing reforms in Bolivia and Brazil", *Latin American Studies Association (LASA)*. Porto Rico, (march), pp. 15-18.
- PACHECO, Eliezer and Dilvo Ristoff (2004). *Educação Superior: Democratizando o Acesso*. INEP, Brasília.
- PAIVA, José Maria de (1987). "Comunidades Eclesiais de Base", Malori José Pompermayer (ed.), *Movimentos sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas*. Editora da UFMG, Belo Horizonte, pp. 141-168.
- PALLOCCI FILHO, Antônio (2003). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Disponível em: <<http://www>>

- fazenda.gov.br >. Acesso em: 22 de abril de 2006. Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 141-168.
- PARSONS, T. (1971). *The System of Modern Societies*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- PEREIRA, Carlos (1996). “A Política Pública como Caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na Reforma Sanitária Brasileira 1985-1989”, *Dados*. Vol. 39, No. 3.
- PERUZZOTTI, Enrique (1997). “Civil Society and the Modern Constitutional Complex: the Argentinian experience”, *Constellations*. Vol. 4, No. 1, pp. 94-104.
- PERUZZOTTI, E. and Catalina Smulovitz (2006). *Enforcing the rule of law*. Penn State Press.
- PERUZZOTTI, Enrique (2007). The politics of institutional innovation. The implementation of participatory budgeting in the city of Buenos Aires. Paper apresentado no Seminário Internacional “Arranjos Participativos no Mercosul”, org. Projeto Democracia Participativa, Departamento de Ciência Política, UFMG.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho (2001). Orçamento participativo e planejamento municipal: Uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Monografia (Curso Superior de administração, habilitação em administração pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.
- PITKIN, H. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.
- POCHMAN, M. (2003). “Gastos Sociais, Distribuição de Renda e Cidadania: uma equação política”, *Econômica*. Vol. 5, No. 1, (junho).
- POLIS, Instituto (2005). “São Paulo: Considerações sobre a Proposta Orçamentária para 2006”. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/106.pdf>>. Acesso em: 13 de maio de 2006.
- PORTO ALEGRE (1997). *Regimento do Conselho de Saúde de Porto Alegre*.

- PRZEWORSKI, Adam (1988). “Democracy as a contingent outcome of conflicts”, *Constitutionalism and democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Democracy and the Market*. New York University Press, New York.
- P.T. (1979). *Declaração Política Aprovada no Encontro de São Bernardo*.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, 280 p.
- RAWLS, John (1971). *A Theory of Justice*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- REIS, Elisa (1995). “Desigualdade e Solidariedade: uma releitura do familismo a-moral de Banfield”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 10, No. 29.
- RÉOS, Janete Cardoso (2003). Participação de usuários e responsáveis dos gestores de políticas sociais do município de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Rio Grande do Sul. 1999. Tribunal de Justiça. Parecer No. 195/99-GC Expediente No. 21569. Disponível: <<http://www.tj.rs.gov.br/institu/projetos/parecerm.html>>. Accessed in november 2005.
- RODRIGUES, Leôncio M. (1987). *Quem É Quem na Constituinte: Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*. OESP-Mahltese, São Paulo.
- RODRIGUES, M. M. A. and Zauli, E. M. (2002). “Presidentes e congresso nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998)”, *Dados-Revista de Ciências Sociais*. Vol. 45, No. 3, pp. 387-429, Rio de Janeiro.
- RODRIGUES NETO, Eleutério (2003). *Saúde: Promessas e Limites da Constituição*. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- ROLNIK, R. (1997). *A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Vol. 1, Studio Nobel / FAPESP, São Paulo.

- ROLNIK, R. (2006). Entrevista concedida a Marcos Morais on the Statute of the City.
- ROMERO, Mauricio (2006). “Os trabalhadores bananeros de Uraba: de ‘súbditos a cidadãos?’”, Boaventura de Souza Santos (org.), *Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- RONIGER Luis and Ayse G. Ayata (1995). “Democracy, clientelism and civil society”, *Contemporary Sociology*. Vol. 24, No. 6 (nov.), p. 769.
- \_\_\_\_\_ and Carlos Waisman (eds.) (2002). *Globality and Multiple Modernities: Comparative North American and Latin American Perspectives*. 1a. ed., vol. 1, Sussex Academic Press, Sussex.
- ROSANVALLON, Pierre (1990). “The decline of social visibility”, *Civil society and the state*. Verso Press, London.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Le sacre du citoyen*. Gallimard, Paris.
- ROSENBAUM, Walter (1974). *Political Culture*. Praeger, New York.
- SACARDO, G. A. and I. E. Castro (2002). *Saúde: Conselho Municipal*. Observatório dos direitos do Cidadão, Instituto Polis, São Paulo.
- SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 327 p.
- SALVADOR (2003). *Regimento do Conselho de Saúde*.
- SAMPAIO, A. H. L. (2000). Consultoria para atualização do plano diretor de Salvador, (mimeo).
- SÁNCHEZ, Félix R. (2004). “O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): Uma inovação democrática”, Leonardo Avritzer, *A Participação em São Paulo*. Editora UNESP, São Paulo, pp. 409-470.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979). *Cidadania e justiça: a política social na orden brasileira*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Razões da Desordem*. Rocco, Rio de Janeiro, 152 p.

- SANTOS, Boaventura de Sousa (1977). “The Law of the Oppressed: the Construction and Reproduction of legality in Pasargada”, *Law and Society Review*. No. 12, pp. 5-125.
- \_\_\_\_\_ (1998). “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics and Society*. No. 4, p. 461-510.
- \_\_\_\_\_ (2002). “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva”, Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a Democracia*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, pp. 455-559.
- \_\_\_\_\_ and Leonardo Avritzer (2006). “Opening up the canon of Democracy”, Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon (Reinventing Social Emancipation: Towards New Manifestos)*. Verso, London.
- SÃO PAULO. Decreto No. 38.576, de 5 de novembro de 1999. dá nova regulamentação à Lei No. 12.546, de 7 de janeiro de 1998, que dispõe sobre o funcionamento o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo .
- SÃO PAULO. Lei No. 12.546, de 7 de janeiro de 1998, que dispõe sobre o funcionamento o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Disponível em: <<http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/saude/legislacao/0001>>
- SÃO PAULO. Portaria No. 1.166, de 29 de junho de 1989. Da Lei Orgânica do Município de São Paulo de 06 de Abril de 1990. Disponível em: <<http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/saude/cms/0008>>. Acesso em: 22 de junho de 2006.
- SARTORI, Giovanni (1973). *Democratic Theory*. Reprint edition, Greenwood Press Reprint, 479 p.
- SARTORI, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Vol. I, Chatham House Publishers, New Jersey.
- SAULE JÚNIOR, Nelson (1995). O Direito à cidade na Constituição de 1988. Legitimidade e eficácia do Plano Diretor. Dissertação de Mestrado em Direito PUC-SP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1999). *Direito à cidade - Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. Max Limonad/ Instituto Pólis, São Paulo.

- \_\_\_\_\_ (2005). “O Direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática”, Instituto Polis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo>. Accessed in 08 may. 2006.
- SCHERER-WARREN, Ilse (2000). *Cidadania e multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo*. Vol. 1, Socius/ Edufusc, Lisboa/Florianópolis, 2002 p.
- SCHMITTER, Phillip (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford University Press, Stanford.
- SCHUMPETER, Joseph (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper, New York.
- SEELE, Andrew (2003). *Deliberative Municipal Governance in Latin America: Causes and Consequences*. 36, Academic Paper.
- SHILS, Edward (1991). “The virtue of Civil Society”, *Government and Opposition*. Vol. 26, issue 1, (january) pp. 3-20.
- SILVA, Ana Amélia (1990). “A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania”, *Espaço & Debates*. Vol. 10, No. 30, pp. 28-41. São Paulo.
- SILVA, M. K. (2001). *Construção da Participação Popular*. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRG), Rio Grande do Sul.
- SILVA, M. K. (2002). *Cidadania e exclusão*. 1a. ed., Editora da Universidade, Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SILVA, Tarcísio (2003). “Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade de Recife”, Leonardo Avritzer (ed.), *A inovação democrática no Brasil*. Cortez Editora, São Paulo, pp. 297-334.
- SINGER, Paul and Vinícius Caldeira Brant (eds.) (1980). *São Paulo: o povo em movimento*. Vozes/Cebrap, Petrópolis, 231 p.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Brasiliense, São Paulo.
- SINTOMER, Yves and Marion Gret (2002). *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*. Éditions La Découverte et Syros, 135 p.

- SKIDMORE, Thomas E. (1999). *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford University.
- SNYDER, Richard (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development*. Vol. 36, No. 1, pp. 93-110.
- SOMMERS, Margareth (1993). "Citizenship and the Place of the Public Sphere: law, community and Culture in the transition to democracy", *American Sociological Review*. No. 58, pp. 587-620.
- SPOSATI, Aldaísa and Lobo, Elza (1992). "Controle social e políticas de saúde", *Cadernode saúde pública*. Ano 8, No. 4. RJ, (out-dez), pp. 366-378.
- STEPAN, A. (1988). *Rethinking Military Politics*. Princeton University Press, Princeton.
- STEPAN, Alfred and Juan J. Linz (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. The Johns Hopkins University Press.
- STOTZ, Eduardo Navarro (2003). Trabalhadores, direito à saúde e ordem social no Brasil, *São Paulo Perspec*. Vol. 17, No. 1, pp. 25-33.
- STRALEN, C. J. Van (1996). The struggle over a national health system: the movimento sanitário and health policy-making in Brazil. Universiteit van Utrecht/ Faculteit Sociale Wetenschappen. (Tese de Doutorado). Utrecht.
- TATAGIBA, Luciana (1999). *Análise da literatura sobre experiências recentes da sociedade civil na formulação de políticas públicas*. Relatório de pesquisa: Unicamp.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil", Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2004). "A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo", Leonardo Avritzer, *A participação em São Paulo*. Editora UNESP, São Paulo, pp. 323-370.
- TEIXEIRA FERREIRA, Luis Paulo (1988) – Entrevista publicada na *Revista Movimento Popular*. Polis/CPV No. 1, São Paulo.

- TENDLER, Judith (1997). *Good government in the tropics*. The Johns Hopkins University Press.
- TILLY, Charles (1985) *The Contentious French*. Harvard University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_ *et al.* (2003). *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Why? What happens when people give reasons... and why*. University Press, Princeton.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1966). *Democracy in America*. Harper & Row, New York.
- TRE. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Brasil. 1996. De 1960 até as Eleições de 1994. Disponível em: <[http://www.tre df.gov.br/institucional.htm](http://www.tre.df.gov.br/institucional.htm)>. Acesso em: 10 de maio de 2003.
- TOURRAINE, Alain (1992). *Critique de la modernité*. Fayard, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1988) *Return of the actor. Social theory in post-industrial society*. University of Minnesota Press.
- UAMPA (1986). A participação popular na administração municipal. Porto Alegre.
- UNDP (2004). *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>>. Acesso em: 02 jun.2006.
- VERBA, Sidney (1995). *Voice and Equality*. Harvard University Press, Cambridge.
- VITALE, D. (2004). Democracia semi-direta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo. (Tese de Doutorado). Faculdade de Direito. Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito. Universidade de São Paulo (USP).
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002). “Uma política de esquerda para o século XXI? Ou teoria e praxis novamente”, José Corrêa Leite, Isabel Loureiro and Maria Elisa Cevasco, *O Espírito de Porto Alegre*. Editora Paz e Terra, São Paulo.
- WAMPLER, Brian (2000). Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil. Doctoral Dissertation, University of Texas, Austin.

- \_\_\_\_\_ (2004). "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo", Leonardo Avritzer (ed.), *A participação em São Paulo*. UNESP, São Paulo, pp. 371-408.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania State Press, University Park.
- \_\_\_\_\_ and Leonardo Avritzer (2004). "Participatory publics: civil society and new institutions", *Comparative Politics*. New York.
- \_\_\_\_\_ and Leonardo Avritzer (2005). "The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government", *Journal of Latin American Urban Studies*. Vol. 7.
- WEBER, Max *et al.* (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press, (december).
- \_\_\_\_\_ (1968). *Economy and Society*. Bedminster Press, New York.
- WEFFORT, F. C. (1980). *O populismo na política brasileira*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1989). "Why Democracy?", A. Stepan, *Democratizing Brazil*. Oxford University Press, New York.
- WEYLAND, Kurt (1996). *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. University of Pittsburgh Press, 293 p.
- WIARDA, Howard (1974). *Politics and Social Change in Latin America: the distinct Tradition*. University of Massachusetts Press, Amherst.
- WIARDA, Howard (2001). *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*. Yale University Press, New Haven.
- WHITAKER, Francisco *et al.* (1989). *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Iniciativa popular de lei: limites e alternativas", Maria Victoria Benevides, Paulo Vannuchi and Fábio Kerche (eds.), *Reforma política e cidadania*. Perseu Abramo, São Paulo, pp. 182-200.

ZAVERUCHA, Jorge (1998). “A Constituição Brasileira de 1988 e seu Legado Autoritário: formalizando a democracia mas retirando sua essência”, Jorge Zaverucha (ed.), *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no final do século XX*. Bagaço, Recife, pp. 113-148.

# ÍNDICE

## PRIMERA PARTE

<b>I. La teoría democrática y el surgimiento de las instituciones participativas en Brasil.....</b>	<b>9</b>
Teoría democrática y participación.....	13
Teoría democrática e instituciones participativas .....	19
Estructura del libro .....	23
<b>II. Democratización y cambios en los patrones de asociación en Brasil .....</b>	<b>31</b>
Cultura política, patrones de asociación y democracia.....	31
La democratización y el cambio en los patrones de asociación en Brasil .....	36
De asociaciones a actores asociados: una tesis sobre la afiliación informal.....	41
Actores asociados en São Paulo .....	43
La vida asociativa en Porto Alegre y Belo Horizonte .....	49
La vida asociativa en Salvador .....	55
Vida asociativa e instituciones participativas en Brasil ..	59
<b>III. Democratización y cambios en los patrones políticos: el surgimiento del PT .....</b>	<b>63</b>
El origen del PT: entre la identidad y la estrategia.....	69
Identidad y estrategia a nivel local .....	74

El PT y las políticas locales de participación: un análisis del papel del partido en el impulso a la participación en el nivel local. ....	82
--	----

<b>IV. Innovación institucional y surgimiento de las instituciones participativas en Brasil.....</b>	<b>93</b>
Las características de diseño de las instituciones participativas .....	97
Análisis de los elementos del diseño institucional en las instituciones participativas .....	103
Instituciones participativas y diseño institucional: historia de cuatro ciudades .....	112

**SEGUNDA PARTE**

<b>V. Surgimiento, expansión y consolidación de los presupuestos participativos en Brasil .....</b>	<b>123</b>
Urbanización y desigualdad en el contexto urbano de Brasil .....	128
El surgimiento de los presupuestos participativos en Porto Alegre y sus elementos deliberativos.....	130
La ampliación de los presupuestos participativos a Belo Horizonte y de São Paulo .....	138
Los presupuestos participativos: un análisis de su impacto distributivo .....	156
Los presupuestos participativos y la explicación de las variaciones en los diseños desde las bases .....	169

<b>VI. Las políticas de salud y las instituciones participativas en el Brasil democrático .....</b>	<b>173</b>
El surgimiento de la demanda de participación en el tema de la salud.....	177

La Asamblea Constituyente y el surgimiento de un sistema de salud participativo en Brasil .....	182
Las nuevas instituciones participativas en los servicios de salud en Brasil: historia de cuatro ciudades .....	187
Democratización e inclusión política: los efectos de las instituciones participativas de salud .....	196
Instituciones participativas en el área de la salud: una comparación entre los diseños desde las bases y de reparto de poder .....	205
<b>VII. El Estatuto de la Ciudad y la implementación de los planes maestros de desarrollo de la ciudad en las urbes brasileñas .....</b>	<b>209</b>
La sociedad civil, el constituyente y la participación urbana en Brasil .....	212
Las sociedades civil y política en el Congreso .....	216
La implementación del Estatuto de la Ciudad: un análisis de cuatro casos .....	221
Los planes maestros de desarrollo de la ciudad en una perspectiva comparada .....	234
<b>Conclusión: diferenciación entre las instituciones participativas .....</b>	<b>239</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>257</b>

Siendo rector de la Universidad Veracruzana  
Raúl Arias Lovillo,  
*Las instituciones participativas en el Brasil democrático,*  
de Leonardo Avritzer,  
se terminó de imprimir en octubre de 2010,  
en Master Copy SA de CV, Avenida Coyoacán núm. 1450, col. Del Valle,  
del. Benito Juárez, CP 03220, México, D. F., tel. 55242383.  
La edición consta de 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.  
Se utilizaron tipos CenturySchoolbook de 10/14 y 14 puntos.  
Formación: Aída Pozos Villanueva; edición: Liliana Calatayud Duhalt.