

Participación, esfera pública y cogestión. Una interpretación del presupuesto participativo basada en el caso de Porto Alegre*

Presentación

La urbanización brasileña y el surgimiento de los Presupuestos Participativos

Porto Alegre: crecimiento urbano e reproducción de la desigualdad social

El surgimiento de nuevos actores populares en la esfera pública local

Esfera pública, ciudadanía e poder local: algunos elementos teóricos

Límites a la construcción de la esfera pública y la ciudadanía en Brasil

¿Qué es el Presupuesto Participativo de Porto Alegre?

Contribución del PP a la democracia y la justicia distributiva

Conclusión

Bibliografía

Luciano Fedozzi¹

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre.
fedozzi@cpovo.net**

* Publicado in FISCHER, N.B. e MOLL, J. (orgs.) *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis:Vozes, 2000. Tradução: Central de Trabalhadores da Argentina (CTA) - Seminário Presupuesto Participativo & Planificación Participativa. FLACSO, Buenos Aires.

¹ Participó en la implantación del Presupuesto Participativo como Coordinador de Gabinete de Planificación de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-1992). Doctor en Ciências Sociais y profesor del Programa de Posgrado em Sociologia de la UFRGS. Es autor de tres libros sobre el Presupuesto Participativo de Porto Alegre.

PRESENTACIÓN

Interpretado en el discurso de distintos actores políticos y sociales como una estrategia bienvenida para la institución de la ciudadanía e y la democracia distributiva en el ámbito de los municipios, el Presupuesto Participativo (en adelante PP) viene suscitando discusiones de carácter teórico y práctico que pueden contribuir – a la luz de una reflexión sobre las potencialidades y límites propios de esas experiencias que se amplían en el continente latinoamericano, así como en todo el mundo – a la construcción de nuevas relaciones de cuño democratizante entre el Estado y la sociedad, así como a nuevos estadios de equidad social y política y nuevos conocimientos de carácter emancipatorio.

El presente artículo tiene la intención de contribuir a la discusión acerca de los PP's buscando conceptos capaces de posibilitar una reflexión crítica sobre interpretaciones (políticas y académicas) corrientes acerca de ese fenómeno, en especial, sobre el destacado caso del PP de Porto Alegre².

Primeramente, será abordado el contexto del surgimiento de esa forma innovadora de gestión urbana en Brasil, en el seno de las profundas transformaciones socioeconómicas ocurridas desde la década de 1960, y de los procesos de redemocratización y de descentralización que el país vivió a partir de 1985-88.

Para tal fin son extraídos algunos elementos del estudio anterior más amplio realizado sobre el impacto del PP en la construcción de la ciudadanía en Brasil. Se agregan a este estudio otros elementos que enfatizan en la lectura de la experiencia del PP a la luz de la discusión conceptual –seguramente incompleta y provisoria– relacionada con la categoría “esfera pública”³. De este modo, la discusión se centra en la posible contribución y/o límites de esa práctica política a la creación y consolidación de una esfera pública democrática. Como señalan distintos analistas, la construcción y el fortalecimiento de una esfera pública democrática, se impone como condición necesaria para la construcción de alternativas desconstituyentes del histórico autoritarismo societario brasileño o, en otros contextos de tradición más democrática, como un camino necesario para la profundización de la democracia y de la justicia social.

Con base en las teorías habermasianas de la democracia deliberativa y la esfera pública, se proponen categorías analíticas que apuntan, por un lado, a arrojar instrumentos conceptuales que puedan contribuir a la discusión sobre posibles generalizaciones de esa forma de participación, aún que rechazando la adopción de algún modelo único a ser reproducido en contextos distintos. Por otro lado, la utilización de herramientas teóricas aquí propuestas buscan demostrar los límites y los riesgos de interpretaciones meramente

² *Porto Alegre tiene 1,360 millones de habitantes y, en general, posee índices de calidad de vida superiores a las demás capitales del país. No obstante, la ciudad también reproduce el modelo de urbanización excluyente constatado en Brasil, especialmente desde la década de 1960. Según datos oficiales la ciudad tiene hoy cerca de 22% de la población viviendo en condiciones precarias en aproximadamente 354 villas irregulares.*

³ *Extraídos de Fedozzi (2000b)*

apologéticas del PP de Porto Alegre, que han servido, en general, para mitificar dicha experiencia, en vez de aclararla.

1 - URBANIZACIÓN BRASILEÑA Y EL SURGIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Una de las características determinantes que acompañó el proceso autoritario de formación del Estado y de la sociedad brasileña – desde la colonización portuguesa - es la gran desigualdad social, que se agravó con las transformaciones económicas, sociales y políticas que ocurrieron en el país entre las décadas de 1950 y 1980. En ese período el país dejó de ser agrario exportador y se hizo predominantemente urbano e industrial, llegando a ser el octavo PBI mundial. La población de las ciudades se incrementó en más de 60 millones de personas, 29 millones solamente durante los años 80, pasando las áreas urbanas a concentrar, hoy día, 80% de la población brasileña (IBGE, 2000).

Este extraordinario proceso migratorio – uno de los mayores del mundo contemporáneo – fue impulsado por el modelo de *modernización conservadora* gestado en el período nacionalista-desarrollista de 1930-50 e intensificado por el régimen militar instaurado a partir de 1964. A pesar de la mejora de algunos indicadores sociales (como la disminución de la mortalidad infantil y el aumento de la expectativa de vida), la modernización urbana e industrial se hizo a costa de la concentración de riquezas, de tierras urbanas y rurales, de acceso selectivo a los equipamientos y servicios públicos, sin precedentes en el país, haciendo de los polos de desarrollo capitalista de Brasil, principalmente las capitales y las regiones metropolitanas, escenarios emblemáticos de la desigualdad social, de la degradación ambiental y de la escalada de la violencia que caracteriza el *apartheid* en que está inmersa la sociedad brasileña hoy. A diferencia de países vecinos, como Uruguay y Argentina, que construyeron, en el siglo pasado, las bases de un Estado de Bienestar Social, Brasil figura hasta el día de hoy como una de las naciones más desiguales del mundo, según indican los sucesivos informes de la ONU.

Por otro lado, estudios diversos vienen demostrando que la globalización en curso está promoviendo procesos de "desindustrialización, 'desmetropolización' y disociación profunda entre la reproducción del capital y la reproducción de un vasto contingente poblacional cuya calificación no lo habilita a entrar en el nuevo sistema productivo, desafiando los paradigmas de gestión local ante las nuevas formas de exclusión social, cuyas consecuencias son más graves que aquéllas provocadas por el proceso de 'explotación urbana' verificado desde los años 60"⁴ (Ribeiro e Santos Júnior, 1994). La noción de "explotación urbana" deviene de la constatación de que la industrialización y la urbanización periféricas al capitalismo avanzado hacen nacer amplias necesidades colectivas de reproducción, pero la intervención del Estado es absolutamente limitada para atenderlas. Los fondos públicos son prioritariamente destinados al financiamiento inmediato de la acumulación de capital y, cuando son dirigidos al consumo colectivo, privilegian las capas de mayor ingreso" (Ribeiro, 1994, p.273-4 In: Ribeiro e Santos Júnior, 1994). Las ciudades brasileñas, especialmente las grandes y medias, reflejan hoy, con sutil

⁴ El proceso de explotación urbana se refiere a la "sumatoria de extorsiones que se da a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que – conjuntamente con el acceso a la tierra y la vivienda– se presentan como socialmente necesarios para la subsistencia de las clases trabajadoras" (Kowarick, 1979, p.59).

fidelidad, la permanente contradicción que caracteriza a la sociedad brasileña, comprendida entre polos de prosperidad, modernidad y riqueza - con niveles de vida comparables al de los ricos del primer mundo - y polos de pobreza localizados, en general, en las periferias de las ciudades, donde prevalecen carencias básicas en infraestructura y servicios públicos. Fue producida una dualidad intra municipal entre la ciudad “formal y legal” y la ciudad “irregular y clandestina”.

Este nuevo contexto nacional marcado por los cambios estructurales de carácter socioeconómico y por los cambios institucionales democráticos (desconcentración de los recursos hasta entonces en manos de la Federación, descentralización administrativa y retorno a las elecciones directas en las capitales de los Estados) trajo como consecuencia la valorización del poder local a partir de la nueva Constitución de 1988, e hizo surgir nuevos desafíos y oportunidades de innovaciones en las instancias municipales. A pesar de la existencia de algunas experiencias participativas en las décadas de 1970/1980⁵, el surgimiento gradual de los PP's - cuyo caso de Porto Alegre fue el primero a destacarse - brindó un nuevo “paradigma”, pasible de ser practicado por las fuerzas sociales que tienen en la participación un criterio fundamental de su proyecto de transformación de la sociedad.

Una encuesta realizada en Brasil reveló que aproximadamente 140 ciudades brasileñas (de los 5.576 existentes y entre una población de 170 millones) practicaban algún tipo de participación popular en la elaboración del presupuesto público (en la gestión 1997-2000) (FNPP e Grazia, 2003). Claramente las experiencias son diversas, muy distintas entre sí⁶. Es de señalar, sin embargo, que existen muchas experiencias de PP que se vieron finalizadas o fragilizadas con el cambio de las fuerzas políticas en el gobierno⁷. Sin embargo es posible señalar en estos últimos años que se amplía la tendencia y otros municipios plantean, sea por medio de asociaciones civiles o por los parlamentarios, la cuestión de la aplicabilidad práctica del PP, que fue presentado como forma alternativa de gobierno en gran parte de los municipios en la última campaña electoral (2004). Hoy se habla de aproximadamente 240 casos de PP, aunque no haya datos que lo confirmen.

Por otro lado, aún no se tiene conocimiento, por las investigaciones que se están realizando en Brasil, de cómo son realmente esas experiencias: ¿son realmente participativas?, ¿la población comparte realmente el poder, delibera, cogestiona? Todavía no hay datos precisos para poder demostrar esta cuestión extremadamente importante.

Es importante señalar esto para demostrar que no se trata de un modelo pronto para ser reaplicado, exportado, que en el mismo Brasil coexisten distintos tipos de experiencias de PP, y que también hay una tendencia muy importante: la pluralidad partidaria en su aplicación. Claro está que el PP puede y viene siendo adoptado por distintas razones políticas, tanto por aquellos que tienen genuina convicción democrática como identidad de

⁵ Dentro de otras experiencias de participación en la gestión local en las décadas 1970/80 pueden ser citados los casos de Lages (SC), Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Diadema (SP), Pelotas (RS) y Recife (PE).

⁶ De estas 140 ciudades, 71 estaban gobernadas por el PT (entre 181 que gobernaba en todo el país). La mayoría del resto eran partidos de orientación ideológica de izquierda y/o de centro izquierda (PSDB, PSB, PDT, PMDB, PPS, PV). Incluso lo cumplen extra programáticamente algunos partidos conservadores, clientelistas, como el PFL (Partido del Frente Liberal). En Brasil, desde el punto de vista ideológico, a veces la política local no es muy clara o alineada verticalmente. Existen políticos de partidos nacionalmente conservadores que adoptan algunos programas que serían de tradición progresista.

⁷ Es el caso, entre otros, de Barra Mansa (con 140.000 hab.), en el Estado de Río de Janeiro, que llevó a cabo la pionera práctica del PP de la juventud y del PP infantil, premiada por el PNUD de ONU. También es importante el caso de Florianópolis (350.000 hab.), capital del Estado de Santa Catarina, cuando el gobierno de derecha electo en 2000 terminó con el PP hasta entonces existente.

su proyecto ético-político, como, también, por sectores que pretenden obtener "legitimidad" por medio de *simulacros de participación*, en la medida que ese tema tiene, hoy, gran prestigio, incluso haciendo parte de los requisitos exigidos por las agencias multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, cuando se trata de proyectos de desarrollo social.

2 - PORTO ALEGRE: CRECIMIENTO URBANO Y REPRODUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SOCIAL

Aunque Porto Alegre sea considerada una de las metrópolis brasileñas con mejor calidad de vida del país⁸, no quedó al margen de la urbanización desigual y caótica provocada por las transformaciones socioeconómicas del país. La migración del medio rural y de ciudades del interior del Estado, en busca de empleos y de ingresos, sumado al declive social por la deterioración de los salarios, llevó a un aumento expresivo de la población de la ciudad y de su Región Metropolitana⁹, cuyas tasas de crecimiento fueron respectivamente de 27.1% y de 45.8% en la década de 70, por encima de la tasa media de 16.6% de crecimiento del Estado (IBGE, 1980).

La expansión de los núcleos marginados formados por ocupaciones en áreas irregulares o clandestinas, públicas y/o privadas, es una de las principales consecuencias del modelo desarrollista de carácter excluyente. A partir de 1964, en Porto Alegre, los Prefectos nombrados por el régimen ditatorial pautaron sus políticas urbanas basándose en patrones tecnocráticos de gestión, no reconociendo los actores populares como sujetos portadores de derechos, ni como interlocutores legítimos para la negociación de sus demandas ante la administración pública. La ciudad de Porto Alegre, entonces, no quedó inmune al vertiginoso aumento de la "favelización" – fenómeno emblemático de las desigualdades sociales en las metrópolis brasileñas. El número de "favelas" pasó de 124 al comienzo de los años 70, representando el 11,14% de la población, a 249, representando el 33.66% de la población, en el comienzo de los años 90, es decir, más de 400 mil personas. La ciudad irregular e informal creció a tasas de 9% al año, mientras que la *otra* Porto Alegre, legal y formal, dotada de infraestructura creció 1.9% al año (PMPA, 1991).

La expulsión de "favelas" a través de programas de *erradicación* para áreas lejanas y sin infraestructura, realizadas por desplazamientos violentos, fue una de las formas

⁸ *Porto Alegre ha sido considerada la ciudad brasileña con mejor calidad de vida del país, entre las ciudades con más de 200 mil habitantes. Para eso, fueron considerados, entre otros indicadores, el consumo per capita (US\$ 3.942), el índice de alfabetización de la población (90% de los habitantes por encima de los 10 años), la seguridad (2,43 homicidios por grupo de 10 mil personas), la expectativa de vida (72,6 años), la mortalidad infantil (20/1000), el saneamiento básico (99% de los domicilios poseen agua tratada y 75% poseen sistemas de alcantarillado), el número de hospitales y de camas disponibles (40 hospitales, siendo 26 con atención por el sistema público con un total de 5.782 camas), las áreas verdes (15,83 metros cuadrados por habitante), el sistema de recolección de basura (100% de los barrios son abarcados por el sistema de recolección selectiva) (investigación de la Revista Exame, 1996. En mayo de 2000, una nueva investigación de la misma revista consideró Porto Alegre como la segunda mejor ciudad brasileña para hacer negocios. Según un estudio de la ONU y el IPEA recientemente divulgado, en términos de IDH (que incluye 4 dimensiones: acceso a recursos monetarios, educación, salud y longevidad), la ciudad ocupa la posición más destacada entre las metrópolis con más de un millón de habitantes en Brasil, seguida por Curitiba y São Paulo (2001). En otro método de evaluación (ICV –Índice de Condiciones de Vida), que suma otros 23 indicadores y evalúa vivienda, mercado de trabajo y desarrollo infantil, la ciudad está en 3° lugar en el ranking, quedando atrás de Curitiba y São Paulo. El ítem negativo que más pesó en ese método para que la ciudad no obtuviera el 1° lugar fue el aumento del desempleo y de la economía informal (Diario Zero Hora, 24/03/2001, p. 34-35).*

⁹ *La Región Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) está compuesta por 22 municipios que poseen más de 40% de la población del Estado. Por otro lado, a pesar de que la RMPA sea una de las regiones que presentan los menores índices de pobreza del país, hubo un aumento de la proporción de pobres en el período de 1981 a 1990, pasando de 17,9% a 20,9% (Fuente: IBGE)*

utilizadas en ese período. Al mismo tiempo, se buscó cooptar fracciones de las comunidades a través de políticas clientelistas y de programas que buscaban neutralizar los movimientos contestatarios y utilizarlos en el proceso electoral.

2.1 - El surgimiento de nuevos actores populares en la esfera pública local

No obstante el carácter ofensivo de las políticas del régimen autoritario, en la segunda mitad de la década de 70, cuando avanzaban las luchas nacionales por la redemocratización del país, el movimiento de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (AMs) se constituyó, progresivamente, en un espacio público de organización autónoma de las clases populares para la reivindicación de derechos relacionados al acceso al suelo urbano, a los servicios y equipos públicos.

Al final de los 70 y comienzo de los 80, una fracción significativa de los movimientos populares de Porto Alegre pasó a desarrollar formas de resistencia a las prácticas de autoritarismo y de sumisión al poder público institucionalizado. En respuesta a la distribución desigual del espacio y del uso del suelo urbano y a la apropiación selectiva de los recursos públicos en infraestructura y servicios, emergieron en la esfera pública local actores comunitarios que pasaron a adoptar prácticas de enfrentamiento con los órganos do Estado. El surgimiento, en 1983, de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA) es representativo de ese nuevo momento.

Esos movimientos populares presentaban un discurso que, por un lado, exigía el reconocimiento de los derechos universales a la ciudadanía y, por otro, se rebelaba contra el estigma que comúnmente asociaba los moradores de las “favelas” con la condición de delincuentes o de bandidos¹⁰. El discurso basado en la noción de derechos asumidos por esa parte de los vecinos pobres y su tematización en la esfera pública local representaron un salto cualitativo a la superación de las prácticas de sumisión paternalista (o de pedir) y/o clientelista (a cambio de favores) tradicionalmente presentes en la relación entre las clases populares y los poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil, lo que no significa que esas prácticas hubieran sido eliminadas de los movimientos comunitarios. Barricadas en las calles, asambleas en los locales de vivienda, recolecta de firmas, manifestaciones enfrente a la Prefectura, cartas abiertas a la población, denuncias en los medios, cooperativas de vecinos para hacer obras, fueron algunas de las tácticas de contestación utilizadas para resistir en los lugares en que vivían y para obtener el reconocimiento de sus derechos. Dichas movilizaciones fueron llevadas a cabo, principalmente, por los vecinos de las áreas de viviendas precarias, en situación irregular y/o clandestina, no obstante también hubiese reivindicaciones en áreas estructuradas de la ciudad. En por lo menos cinco grandes áreas de la ciudad la organización popular asumió un carácter regional, a través de los Consejos Populares, Articulaciones Regionales, Uniones de Villas, etc.

Con el retorno a las elecciones directas para las capitales, en 1985, el PDT (Partido Democrático Laborista), que históricamente, detenía gran apoyo popular en Rio Grande do

¹⁰ Como decían los vecinos de Villa União, asentamiento clandestino en la región Norte de la ciudad, en el momento en que se movilizaban por la posesión de la tierra en 1982: *No somos delincuentes desocupados como mucha gente piensa. Por lo contrario, somos trabajadores de la construcción civil, de las fábricas, de las tiendas. Con un salario menguado, no le aflojamos, sudamos mucho para conquistar el pan de cada día. Por todo esto, creemos que tenemos derecho a un pedazo de tierra (Carta abierta a la población). Menegat (1995, p.82).*

Sul por meio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (liderado por los caudillos nacionalistas Getúlio Vargas, y, posteriormente, João Goulart y Leonel Brizola¹¹), asumió la Prefectura de Porto Alegre. Aunque el programa del PDT previera implantar la participación popular, hubo frustración del movimiento comunitario respecto de esto. En las elecciones siguientes, en 1988, la izquierda organizada en la Frente Popular (formada por el PT y por el entonces PCB), sorprendió en las elecciones, obteniendo la victoria con 37% de los votos válidos, puesto que aún no había sido instituida la segunda vuelta.

Se dio inicio entonces a un rico, pero difícil desafío para la izquierda socialista y comunista, el de gobernar por primera vez la capital del Estado (en sus 220 años de historia). La trayectoria de enfrentamiento con el Estado, por parte de los movimientos populares -apoyados por los partidos de izquierda- se vio enfrentada a interactuar con él para modificarlo. No hay espacio acá para tratar esta compleja tarea¹². Es importante destacar, entretanto, que el modelo construido y consolidado en Porto Alegre, no nació pronto. Por el contrario, necesitó un proceso de aprendizaje colectivo de todos los actores, tanto de los no gobernantes locales, como también de la sociedad civil, particularmente de los habitantes de las villas populares, las “favelas”, que son las capas que más participan del proceso. Resumiendo, se podría decir que el camino se hizo caminando, es decir, cuando ese modelo se consolidó en el segundo o tercer año -años '90 o '91- de la primera gestión, se vislumbró un sistema que ninguno de los autores aisladamente había imaginado. Por el contrario, todas las ideologías de la participación que tenían los nuevos gobernantes –visiblemente centradas en el paradigma marxista-leninista y trotskista del *doble poder*, o sea, en la experiencia de los *soviets* que se “traducían”, en la realidad de Porto Alegre, en los Consejos Populares ya existentes en algunas importantes regiones de la ciudad- se mostraron no apropiadamente para la realidad que se fue diseñando. Es muy importante resaltar ese aspecto, porque hasta hoy, se trata de un proceso con un sistema abierto para que cada año se discutan sobre las reglas del juego y se vaya cambiando en función de la práctica y el diálogo de los actores sociales involucrados en el proceso.

En segundo lugar, como señalamos anteriormente, es importante atender al hecho de que la construcción del PP de Porto Alegre contó con una base social de tradición asociativa y de acción colectiva de carácter socio territorial en la lucha por la extensión de los derechos a la ciudad. Este acumulo social fue fundamental para la sinergia creada a partir de la apertura proporcionada por el gobierno del Frente Popular.

Luego de pasar por distintas etapas y completar dieciséis años de existencia (1989-2004), el **PP** de Porto Alegre (**PP**) se reveló como una de las experiencias de mayor fecundidad democrática del Brasil contemporáneo. Mientras tanto, debido a la calidad, la continuidad administrativa y el reconocimiento obtenido, la experiencia del **PP** está, de hecho, recubierta por un potente “efecto demostración” que sirve de inspiración a métodos

¹¹ *Getúlio Vargas foi líder da revolução de 1930 que acabou com a República Velha. Governou até 1945 (incluindo a ditadura criada por ele a partir de 1937). Voltou à Presidência eleito em 1950 e foi deposto pela direita anti-nacionalista em 1954, quando cometeu suicídio no Palácio Presidencial. João Goulart foi Presidente deposto em 1964 pelo golpe militar, cujo regime ditatorial durou 25 anos. Leonel Brizola foi prefeito de Porto Alegre e Governador do Rio Grande do Sul cassado em 1964, quando exilou-se no Uruguai. Após a redemocratização foi candidato derrotado à Presidência da República. Sempre manteve vínculos com o Uruguai onde era proprietário de fazenda, até a sua morte em 2004.*

¹² *La historia de la génesis social –situada en el surgimiento y acción colectiva de los movimientos populares urbanos que surgieron en el final de la década de 1970, así como el difícil y tortuoso proceso de construcción del PP, en su primer etapa (1989-92), son abordados en Fedozzi,(2000), Menegat,(1995) e Baierle(1993)*

análogos de gestión en ciudades brasileñas¹³ y también en otros países de Latinoamérica, de los continentes africano, asiático e incluso en países del norte (europeos y americanos), algunos de los cuales con una larga tradición democrática con origen en el Estado moderno¹⁴.

Actualmente, luego de cuatro gestiones consecutivas, el PT perdió las elecciones locales en 2004, por múltiples razones que imposibilitan su análisis en este espacio. Asimismo, la coalición ganadora (formada por el Partido Popular Socialista - PPS¹⁵, de orientación centrista, y por el Partido Laborista Brasileño -PTB, de matiz populista-clientelista, asumió ampliamente en la campaña electoral, el slogan *"mantener lo que está bien y cambiar lo que es necesario"*, o sea, en sus propias palabras: "mantener el PP y el Foro Social Mundial en Porto Alegre y cambiar servicios y políticas públicas que no son satisfactorias". No obstante la derrota de la izquierda en Porto Alegre no significó la derrota del PP, en la medida en que el candidato ganador, senador José Fogaça (PPS), fue el único de la oposición que reconoció y asumió ostensivamente el compromiso de darle continuidad al PP, tomándolo como "una conquista de la ciudad". Esta posición demuestra la legitimidad conquistada por el PP junto a una fracción significativa de la opinión pública de Porto Alegre y, también, junto a influyentes actores del escenario internacional, desde los múltiples sectores progresistas y de la izquierda que se articulan en el Foro Social Mundial hasta las agencias multilaterales de financiamiento, como el BID y el Banco Mundial. Es decir, terminar con el PP significaría crear una situación política contraproducente para la nueva coalición gubernamental e incómoda frente a una parcela significativa de la opinión pública endógena y exógena a la ciudad y al país.

El nuevo gobierno municipal, que asumió en enero del 2005, da continuidad al PP. El cronograma y las instancias de funcionamiento del PP siguieron normalmente hasta el presente momento, incluyendo la realización de las Asambleas anuales. Seguramente el mantenimiento del PP de Porto Alegre no es inexorable, por lo menos en la forma que asumió históricamente. La fuerza inductora del Estado en el proceso construido a lo largo de los 18 años y las carencias objetivas de servicios e infraestructura urbana todavía son muy grandes, lo que configura un margen de maniobra razonable en la acción gubernamental, como también espacio para la acción pragmática de las comunidades en la búsqueda de satisfacción de sus demandas. Esa visión, que se juzga realista, no subestima el impacto positivo provocado por los 18 años de participación tanto en las formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, como en la propia conciencia social de parte de la población de la ciudad. El PP cambió la relación tradicional entre el poder representativo (Ejecutivo y Legislativo) y las comunidades, especialmente los sectores más pobres y excluidos del desarrollo socio-urbano, los cuales pasaron a tener derecho a voz y acceso a toma de decisiones sobre los derechos básicos de la ciudadanía.

A continuación serán discutidos elementos de orden teórico sobre la relación entre los temas del poder local, de la ciudadanía y de la esfera pública democrática, a fin de embasar,

¹³ Según el relevamiento preliminar realizado por el Foro Nacional de la Participación Popular en 2000.

¹⁴ Sobre el PP en Francia, Alemania y España, ver Allegretti y Herzberg (TNI y FIM, 2004)

¹⁵ Partido derivado de la escisión del Partido Comunista Brasileño, en 1991. En el Estado de Rio Grande do Sul absorbió y es dominado por una fracción significativa de parlamentarios que se fueron del PMDB, incluso del sector que había gobernado el Estado (1994-98), cuando adoptó las privatizaciones y el recetario fiscal del neoliberalismo.

enseguida, el análisis sobre el posible papel desarrollado por el PP en el contexto de la trayectoria de formación del Estado y de la sociedad brasileña.

3 - ESFERA PÚBLICA, CIUDADANÍA Y PODER LOCAL: ALGUNOS ELEMENTOS TEÓRICOS

En general, se afirma que el poder local se constituye en un espacio privilegiado para la práctica de la democracia participativa. A la vez, a pesar de los argumentos clásicos a favor de la descentralización del Estado – ya que ésta permitiría mejores condiciones para la participación social, la visibilidad pública y el control del poder (Castells, 1980; Borja, 1987; Bobbio, 1986) – el análisis de experiencias de descentralización en la última década en América Latina, revela las ambigüedades existentes en el vínculo entre los temas de gestión local, de democracia y de ciudadanía (Nunes, 1990; Cohn, 1994; Melo, 1993, 1993b; Arretche, 1996; Santos, Junior, 1994)¹⁶. En la historia de Brasil se ha formado también una “ideología municipalista” de carácter conservador (Melo, 1993).

El presente adopta el punto de vista de que no hay una virtud democrática intrínseca a la descentralización político-administrativa, una vez que a ella corresponde una igual descentralización de las relaciones de poder y de los conflictos que transforman a los Municipios en territorios de disputa e incertidumbre en cuanto al futuro de la democracia y de la ciudadanía. Así, la autonomía municipal puede favorecer nuevos patrones de gestión democrática con justicia social o reproducir prácticas políticas tradicionales contrarias a la promoción de la ciudadanía (Fedozzi, 1997, p.23-24). Únicamente el análisis de casos puede concluir por el camino de la descentralización y la participación.

Es ampliamente conocido el hecho de que la forma ciudadanía (moderna)¹⁷ encontró su viabilidad histórico-estructural en la transición de la sociedad tradicional al orden racional-legal, representada por el Estado Democrático de Derecho que acompañó el surgimiento del modo de producción capitalista. Es en el ámbito del proceso histórico de racionalización del poder y del Estado que se puede comprender las condiciones históricas en que se dio la evolución de la ciudadanía en sus tres aspectos básicos –civil, político y social – conforme el clásico estudio de Marshall (1967). Tales dimensiones consiguieron a la ciudadanía un *status* sustancialmente enriquecido de derechos, *como medida universal de igualdad humana básica*. El proceso gradual de afirmación de derechos ocurrió, sin embargo, a partir de intensas luchas por parte de las clases subalternas, para extender los derechos en cada una de esas tres dimensiones (Hobsbawm, 1987; Bobbio, 1986, 1992; McPherson, 1991).

Uno de los aspectos centrales constitutivos de la acepción de ciudadanía –como problema teórico, histórico y político– en el ámbito del proceso de organización del régimen democrático, alude a la constitución y al papel desempeñado por el espacio público

¹⁶ El término descentralización se utiliza aquí en el sentido federativo y no en términos submunicipales.

¹⁷ El término es utilizado para designar la forma peculiar en que la ciudadanía aparece en la época moderna. Conocido es el hecho de que el surgimiento de la ciudadanía en la historia de la civilización occidental está vinculado al fenómeno de la democracia antigua. Históricamente y etimológicamente derivada del término “ciudad”, el concepto de ciudadanía surgió con el advenimiento de las ciudades-Estado en la civilización greco-romana, siendo ellas comprendidas en el sentido clásico de sociedad política: polis para los griegos o civitas para los antiguos romanos. En el origen del término la ciudadanía poseía un significado esencialmente político, toda vez que denota la participación activa en la vida de la ciudad, entendida como espacio público para la toma de decisiones colectivas. Para una reflexión sobre el significado de la ciudadanía antigua ver Rousseau (1973); Castoriadis (1987); Arendt (1974) y Bobbio et al (1993).

democrático. Según lo señalan analistas, la esfera pública ocupa una posición central en el proceso de permanente fundamentación y justificación de las decisiones políticas, de su validación y efectividad, pues ella se constituye en la arena en que se da, por un lado, la aglutinación de la voluntad colectiva y, en sentido opuesto, la justificación de las decisiones políticas previamente acordadas (Telles, 1994; Costa, 1994, 1997).

En efecto, ya en el pensamiento político clásico, la noción de interés “público” aparece a través de dos significados fundamentales relacionados al ideal democrático y republicano que, de la *polis* griega hasta el iluminismo de Kant y visto como el gobierno de poder público en público: un significado de público como perteneciente a la esfera estatal, la *res pública*, contrapuesto a lo privado –transmitido por la distinción clásica entre *ius publicum* e *ius privatum* de los juristas romanos– y un significado de público como visible, evidente (“offentliches”-“manifiesto” en alemán) (Bobbio, 1986, p.83-106). Es sabido que el iluminismo, como pensamiento social, promovió el establecimiento de un nexo necesario entre la opinión pública y el carácter público del poder. Para Kant, por ejemplo, la visibilidad del poder era una necesidad no sólo política sino moral (1989)¹⁸.

Se hace necesario, a la vez, distinguir el doble sentido del concepto de lo “público” conforme lo establece el pensamiento clásico –no obstante el tema de la visibilidad del poder sea puesto en la lista de los llamados “fracasos” de la democracia, por autores realistas como Bobbio (1986, p.83)– de otra dimensión histórica y sociológica que acompañó la realidad de las transformaciones del Estado moderno que es: la formación de una “esfera pública” como tercera arena societaria localizada entre la sociedad civil y la autoridad del Estado, de acuerdo a las transformaciones estructurales, políticas y culturales que surgieron con el advenimiento de la modernidad (Habermas, 1984)¹⁹. En ese sentido, el papel de la esfera pública para el funcionamiento de la democracia ha sido objeto de discusión de distintas corrientes teóricas²⁰, destacándose en el debate contemporáneo los abordajes realizados por la teoría del discurso de Habermas y las reflexiones sobre la ciudadanía de Hannah Arendt.

Como es sabido, Arendt (1974) aportó una contribución fundamental a la noción del espacio público y de su íntima vinculación con el concepto de ciudadanía²¹, al relacionar el concepto de espacio público con el mundo compartimentado como los *otros* que no *es propiedad privada de los individuos ni del poder estatal*. En ese espacio, para que se alcance la democracia debe primar el *principio de igualdad*, resultante de la organización

¹⁸ Kant considera el siguiente principio: “Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuya máxima no es susceptible de hacerse pública, son injustas” (Kant, 1989, p.73)

¹⁹ Bobbio parece no haber comprendido el sentido histórico y sociológico del Cambio Estructural de la Esfera Pública cuando, al comentar el estudio de Habermas lo considera “discutible” por no contemplar la distinción de los dos significados de lo “público” arriba mencionados (Bobbio, 1986, p.89). Ahora, Habermas no desprecia ese doble sentido del pensamiento clásico, sino que su innovación está exactamente en señalar el surgimiento histórico de una tercera arena “pública” que no es ni estatal, en el sentido de la *res pública* ni propiamente “privada”. En ese sentido me parece fundamental resaltar la complementariedad del “triple” sentido de lo “público” como principio de *res pública*, como principio de visibilidad del poder y como locus societario de generación y fundamentación del poder legítimo.

²⁰ En el ámbito de la teoría pluralista de la democracia, la esfera pública cumple un papel funcional de actuación, junto a los mecanismos institucionalizados de representación política como “sistema intermediario cuya función política consiste en la absorción (input) y en el procesamiento (throughput) de determinados temas y opiniones así como en la transmisión de las opiniones públicas que resultan de este procesamiento (output) tanto a los ciudadanos como al sistema político” (Gerhards, Jürgen y Neihardt, Friedhelm según Costa, 1997, p.181) Una discusión crítica de esa concepción de la esfera pública es realizada por Costa (1997). Para una discusión sobre la categoría “esfera pública” en el ámbito de las teorías democráticas, ver Benhabib, Seyla (1992).

²¹ Para un amplio análisis sobre las reflexiones de Hannah Arendt, ver Telles (1990) y Lafer (1988).

humana a través de las instituciones, en contraste con la diversidad humana del mundo privado. Para Arendt, el espacio público es onde los hombres, a través de procedimientos discursivos, de la convivencia con la pluralidad humana, de los argumentos, pueden compartimentar la construcción de un mundo común legitimado por el reconocimiento público e intersubjetivo de los otros. Ese reconocimiento de la pluralidad, que hace posible la construcción de un mundo común, necesita del espacio público como lugar de reconocimiento de la singularidad de cada uno. En síntesis, sin espacio público no hay reconocimiento público de la singularidad humana, y sin ese reconocimiento, que se da en un mundo común, no puede existir ciudadanía.

Es en ese sentido que, al reflexionar sobre el fenómeno totalitario engendrado por la sociedad moderna, Arendt funda el concepto de ciudadanía como *derecho a tener derechos* para referirse a la disolución del espacio público como base del *mundo común*. Por eso, perder al acceso a la esfera de lo público significa perder el acceso a la igualdad pues la destitución de la ciudadanía y la limitación a la esfera privada significa la *privación* de los derechos, una vez que estos sólo existen en función de la pluralidad de los hombres, o sea, de la garantía tácita de que los miembros de una comunidad se dan unos a los otros. Para Arendt la política instituye la pluralidad humana en un *mundo común* solamente posible a través del espacio público. Pero ese espacio público es definido como un espacio posible de ser construido solamente por la *acción* y por la *palabra*²².

En *Cambio Estructural de la Esfera Pública*, Habermas (1984) contribuyó a aclarar los aspectos que hicieron surgir, en la historia de Occidente, un espacio público de esa naturaleza y sus importantes desdoblamientos sociales, políticos y culturales para la modernidad. Al mostrar el largo y gradual proceso de emergencia de una relevancia pública de la “esfera privada” en la sociedad burguesa, el autor alemán apunta hacia implicancias significativas en la estructuración de las relaciones sociales que lo hacen pensar sobre el propio cambio del papel y del contenido de la política moderna y sus determinaciones.

Uno de los fenómenos analizados por Habermas, y que están relacionados con la emergencia de una esfera pública, se refiere a la separación entre la subjetividad del individuo burgués, en la esfera privada (“esfera íntima”) y la actividad derivada del retiro de las actividades productivas al interior de la casa burguesa. La elaboración de las experiencias subjetivas de esos seres humanos privados habría permitido la constitución de autonomías con relación al rígido orden jerárquico medieval. Los salones, los círculos literarios, constituyeron los espacios posibles para la crítica cultural a través de una nueva racionalidad argumentativa basada en una comunicación discursiva entre iguales. La existencia de una esfera pública crítica constituida por individuos capaces de establecer relaciones puramente humanas unas con las otras habría favorecido el rompimiento con las jerarquías fundadas en la autoridad y en la tradición, creando las condiciones para la acción política (Habermas, 1984).

²² Inspirado en el pensamiento de Hannah Arendt y de Claude Lefort, Vera Telles (1990-1994) propone una interpretación de la esfera pública como el local en que los conflictos y las diferencias pueden ser mediados y repensados teniendo como medida común el reconocimiento de los derechos. Los derechos son definidos como prácticas, discursos y valores que afectan al modo en como las desigualdades y las diferencias aparecen en el escenario público, se expresan los intereses y los conflictos se realizan” (1994, p.91). Por eso los derechos deben ser entendidos como forma de sociabilidad y como regla de reciprocidad, que no están referidas tan solo a leyes e instituciones sino a una forma específica de regulación de las relaciones sociales y de los conflictos sociales.

Según Avritzer, la perspectiva abierta en *Cambio Estructural de la Esfera Pública* expresa una divergencia empírica con la concepción marxiana sobre la naturaleza de la política²³. Esa divergencia tiene en cuenta la constatación de la existencia de una esfera de libre debate durante los siglos XVII y XVIII con importantes implicancias sobre el papel y el contenido de la política moderna. En la medida en que la “reproducción de las vidas de los individuos privados trasciende los límites de la autoridad doméstica privada y se convierte en objeto de interés público, se crea una zona continua de contacto administrativo que se hace crítica en el sentido de que ella desencadena el juicio crítico de un público capaz de hacer uso de la razón” (Habermas según Avritzer, 1996, p.31). Así:

la determinación política en las sociedades modernas no puede ya ser reducida a priori en la falta de correspondencia entre la estratificación social y la universalidad política, tal como supuso Marx (...) pues ella abarca otra dimensión (...) relacionada con la disputa entre individuos privados y la autoridad estatal acerca de la universalidad de los procedimientos administrativos que hablan de la regulación de la actividad material. Esta disputa se encuentra en el origen de una esfera no analizada por Marx y que Habermas la denomina pública (Avritzer, 1996, p.31)

La divulgación como forma de participar del poder político, la diferenciación entre el poder político y el poder económico, el debate público, crítico y racional sobre las decisiones de la autoridad estatal que aludía a la esfera material, son características de un fenómeno histórico del cual Habermas extrae serias implicancias para el análisis de la política moderna. Una de las más importantes se relaciona con el hecho de que la discusión entre individuos privados y la autoridad estatal realizados en una “esfera que no es privada –ya que los intereses individuales están suspendidos– ni es estatal en el sentido de que el prestigio derivado de la posición administrativo-estatal también está suspendido – es capaz de transformar las determinaciones de la esfera pública en determinaciones reales” y no meramente ilusorias (Avritzer, 1996, p.30-4). Para Habermas, la posibilidad de la universalización de la política abierta por la constitución de una esfera pública se convierte en algo real, que no depende, por lo tanto, de las estratificaciones sociales existentes en la esfera material, tal como supuso Marx (*La Cuestión Judía*, 1991) al sustentar la falsa determinación de la política derivada de la ruptura, establecida por el Estado Moderno, entre la vida material y la vida política (entre el individualismo burgués en la esfera de la producción y el universalismo ciudadano en la esfera de la política).

En su producción teórica Habermas sustentará una relectura de la modernidad como resultado de un largo diálogo crítico y reconstructivo de carácter multidisciplinario con los clásicos de la filosofía, de la sociología y la psicología²⁴. No cabe aquí reconstruir ese

²³ Según Avritzer, la divergencia empírica que Habermas expone con relación a las categorías marxianas en *Cambio Estructural...* asume en las demás obras habermasianas el carácter de divergencia teórica, a través de la crítica sistemática al llamado “paradigma de la producción” marxiano. El mismo es entendido como “la idea de que habría una ligazón entre el proceso de autoproducción de los individuos a través del trabajo social y el proceso de esclarecimiento político acerca de la emancipación humana” (1996, p.24). Las críticas hechas por Habermas a Marx implicarían así un cambio de posición del lugar de la política, una vez que ella, al interior del paradigma habermasiano de la comunicación, pasaría a constituir una dimensión práctico-moral capaz de establecer los fundamentos de la emancipación humana. No obstante, siempre según Avritzer, tanto la negación de los fundamentos filosóficos del “paradigma de la producción” cuanto de los fundamentos sociológicos del análisis del modo capitalista de producción, no es suficiente para que Habermas deje de reivindicar la tradición marxiana. Para la discusión de la relación entre Habermas y Marx y entre Habermas y Weber ver el excelente trabajo de Avritzer (1996).

²⁴ El paradigma de la comunicación y de la ética discursiva (*Teoría de Acción Comunicativa*, 1984) y el resultado de un largo diálogo de Habermas respectivamente con Kant y la tradición de la filosofía moral, cognoscitiva e iluminista, con la sociología de Weber, Marx, Durkheim y Parsons además de los representantes del estructuralismo genético, el epistemólogo suizo Jean Piaget y el psicólogo norteamericano Lawrence Kohlberg, y la reelaboración de la teoría lingüística pragmática, en especial de John Austin. Para un debate sobre esa construcción en Habermas, ver Freitag (1985, 1989, 1992) y Avritzer (1996).

debate que en la *Teoría de la Acción Comunicativa* (1984b) es culminación de su original modo de interpretar la modernidad –a partir del “paradigma de la comunicación” – y es punto de partida para la teoría (democrática) procedimental de la política deliberativa.

Cabe apenas señalar que, según Habermas, en la modernidad occidental ocurre un proceso de diferenciación de las estructuras de racionalidad que disocia la complejización de las estructuras sistémicas del proceso de racionalización comunicativa de las estructuras del mundo de la vida (Habermas, 1984b, II, 153). Como resultado de ese proceso surge una diferenciación social más compleja de lo que la dualidad entre Estado y sociedad suponían otras teorías convencionales. De un lado se organizan estructuras sistémicas que no sólo se diferencian del mundo de la vida sino que se diferencian entre sí: el subsistema económico y el subsistema administrativo (Habermas, 1984b, II, 180-3). En una relación distinta de las estructuras sistémicas se sitúa el campo de interacción social organizado en torno a la idea de un consenso normativo generado a partir de las estructuras de acción comunicativa. De esa forma Habermas hace una distinción fundamental entre acción instrumental y acción comunicativa. La acción instrumental es la forma de acción técnica que aplica (racionalmente) medios para obtener fines. Esa forma de acción es típica de la integración sistémica que pasó a predominar en las sociedades modernas, institucionalizándose en dos subsistemas (el económico y el político) indispensable para la reproducción de la sociedad. La integración sistémica, por lo tanto, es una forma objetivada de coordinación de acción social propia de la economía de mercado y de la dimensión administrativa del Estado moderno. Por otra parte, la acción comunicativa se da en una base interactiva de los mundos objetivo, social y subjetivo, permitiendo que los actores se relacionen simultáneamente con: a) los hechos de la naturaleza (mundo objetivo de las cosas); b) las personas, a través del juicio de las acciones y de las normas existentes en la sociedad (mundo social) y c) sus pulsiones interiores, expresando sus sentimientos y vivencias (mundo subjetivo). Son las esferas de la sociedad en que el lenguaje desempeña el papel que el dinero desempeña en el sistema económico y el poder en el sistema político. Esa forma de coordinación de la acción es propia de la integración en el **mundo vivido**²⁵.

Conforme la teoría de la acción comunicativa, sin un sistema lingüístico que permita la acción comunicativa, o mejor, la interacción lingüísticamente mediada, no se puede pensar y analizar las relaciones sociales cotidianas, espontáneas y estandarizadas²⁶. Ocurre que en el mundo sistémico ya no hay lugar para la acción comunicativa pues el lenguaje es substituido por el dinero (en el sistema económico) y por el poder (en el sistema político). Así, una de las patologías que caracteriza a la modernidad es exactamente la colonización

²⁵ Habermas rescata el concepto del mundo de la vida de Husserl y Schütz al que él asigna dimensión parsoniana inspirada en la categoría de comunidad societaria (societal community). De Husserl y Schütz rescata la idea de un telón de fondo cultural que permite a los individuos interactuar en un mundo predeterminado. De Parsons, rescata la idea de una sociedad especializada en la integración social. El mundo de la vida Habermasiano no se limita tan sólo a la idea de un telón de fondo cultural. Tiene también, como telón de fondo, normas y experiencias subjetivas así como prácticas y habilidades individuales. De ese modo, para Habermas, el mundo de la vida se constituye en una esfera de reflexividad de la cultura, de las normas y de las prácticas institucionales (Avritzer, 1996, p.45). Según Freitag (1997, p.239) en la *Lebenswelt* son encontrados los elementos de la vida social que Töniés idealizaba en la *Gemeinschaft*, pues aquí también la sociedad es una verdadera *Kommunikationsgemeinschaft*, una comunidad en la cual prevalecen la comunicación y la interacción volcadas al entendimiento entre sus miembros. Ver también Freitag (1985).

²⁶ Como destaca Freitag (1989), un lenguaje proporciona, para Habermas, el denominador común que permite integrar las perspectivas filosóficas, sociológica y psicológica posibilitando la unidad en la inter y multidisciplinaria. Cuando Habermas habla de lenguaje no lo hace como lingüista, interesado en la riqueza del vocabulario, en las categorías sintácticas, en las reglas gramáticas, o sea, en el lenguaje como sistema lingüístico autónomo. Habermas está interesado en el lenguaje como un medio en el cual se realizan interacciones. En otras palabras, está interesado en las interacciones lingüísticas mediadas (pragmática).

del mundo vivido por el mundo sistémico. O sea, la acción instrumental (propia del mundo sistémico - el Estado y el Mercado) va invadiendo los espacios del mundo vivido, desalojando y expulsando a la acción comunicativa de su *hábitat* natural (desde la familia, asociaciones barriales, comunidades de base, sindicatos, es decir, desde instituciones sociales hasta organizaciones artísticas, científicas, culturales, etc.) (Freitag, 1992).

Son esas relaciones multifacéticas, provenientes de los conflictos surgidos del encuentro de los subsistemas (económico y administrativo) entre sí y de estos con el mundo de la vida, que constituyen el centro del diagnóstico habermasiano de las sociedades contemporáneas. Para Habermas, el resultado de ese encuentro no es la desaparición de las formas interactivas pero sí el surgimiento de una esfera de autonomía social identificada con el proceso de producción de la democracia (Avritzer, 1996). Por eso, él no niega la necesidad de la acción instrumental para asegurar la reproducción material e institucional de la vida (al interior del sistema económico y político) – sino que defiende la descolonización del mundo vivido y la restauración, en ese mundo, de la sociabilidad, de la espontaneidad y de la solidaridad con base en la acción comunicativa.

Esa reflexión sobre una modernidad inconclusa y selectiva siguió desarrollándose en el conjunto de las obras habermasianas posteriores a la *Teoría de la Acción Comunicativa*. En esas obras el autor vislumbra, a partir de los marcos de la teoría del discurso y del redescubrimiento de la sociedad civil, la importancia de una esfera pública, políticamente influyente donde agentes comunicativamente competentes sean capaces de someter tradiciones, normas y autoridades a procesos de cuestionamiento y juicio discursivo, llevando a la sustitución de un consenso basado en la convención por otro de carácter pos-convencional (Habermas, 1983; 1989). Entretanto, para Habermas, la modificación de los procedimientos de legitimación del Estado intervencionista, con un subsistema político centrado en sí y orientado por el poder, lleva a la necesidad de modificación de la idea normativa de la auto-organización de la sociedad conforme a la noción clásica de la “soberanía popular”. En esa modificación:

*podemos distinguir el poder generado de manera comunicativa y el poder utilizado administrativamente. En el espacio público político se entrecruzan entonces dos procesos en sentidos opuestos: la generación comunicativa del poder legítimo, para la cual Hannahh Arendt esbozó un modelo normativo, y la obtención de legitimación por el sistema político, con lo cual el poder administrativo es reflejado. Como los dos procesos –la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos y la obtención organizada de lealtad de las masas– y **quién domina a quién es una cuestión empírica** (Habermas, 1990, p.108). (destacado del autor)*

De manera contemporánea, Habermas entiende que en la esfera pública política están presentes dos procesos simultáneos y ambivalentes: a) el uso manipulador del poder de los medios para la obtención de la lealtad política de las masas y la influencia de las preferencias del consumo frente a los imperativos sistémicos y b) la generación comunicativa del poder legítimo (Costa, 1997a, p. 182; 1997b, p.9)²⁷. La teoría discursiva se preocupa, por lo tanto, por investigar el origen de los *inputs* que alcanzan a la esfera pública como generación de poder legítimo en un contexto secularizado lo que la lleva a reconocer la fuerza de las formas de coordinación de la acción del mundo sistémico pero

²⁷ Nos servimos aquí de las reflexiones propuestas por Costa (1997a) a partir del Nuevo Prefacio a la edición alemana de *Cambio Estructural de la Esfera Pública* (1990). Para una discusión más amplia sobre algunas revisiones de Habermas efectuada en esa edición, ver Costa (1997b) UFSC, mimeo.

también del campo originado en los flujos comunicativos del mundo de la vida, caracterizado por acciones orientadas para el entendimiento. *La canalización de los flujos comunicativos provenientes del mundo de la vida hacia la esfera pública cabe fundamentalmente al conjunto de asociaciones voluntarias desvinculadas del mercado y del estado a que se denomina sociedad civil* (Costa, 1997b, p.9). La categoría sociedad civil como “base social de espacios públicos autónomos” (Habermas, 1945, p.48) abarca así, las diferentes asociaciones voluntarias que “absorben y condensan la resonancia que las situaciones-problema emergentes en la sociedad se encuentran en los dominios de la vida privada, canalizando tal respuesta de forma ampliada hacia la esfera pública política” (Habermas según Costa, 1997a, p. 183). A esa esfera cabría:

actuar como instancia intermediadora entre los impulsos comunicativos generados en el mundo de la vida y los colegiados competentes que articulan, institucionalmente, el proceso de formación de la voluntad política (parlamentos, consejos, etc.). Cuando los flujos comunicativos generados en los “micro-dominios de la práctica cotidiana” traspasan las fronteras de las esferas públicas autónomas, pueden tener acceso a las instancias deliberativas previstas en el orden democrático y finalmente influir en las decisiones allí tomadas (Costa, 1997a, p.182).

La ampliación de la esfera pública a través de la creación de espacios políticos de realización de los procedimientos argumentativos (comunicativos) de formación de la opinión y de la voluntad que orientan las decisiones políticas adquiere, en la teoría democrática habermasiana, un papel fundamental para la *institucionalización* de la política deliberativa, conforme explicitó el autor en obras más recientes (Habermas, 1995; 1997). De ahí, la defensa de la posibilidad de conjugar la soberanía popular –entendida como proceso de autolegislación o forma de autodeterminación política de la comunidad– con la *institucionalización de los procedimientos de comunicación* de la opinión pública y de la formación de la voluntad política, y uno de los aspectos que diferencian la política deliberativa del “republicanismo” (y/o “comunitarismo”) como concepto político opuesto a la concepción liberal, especialmente presente en el debate norteamericano. La teoría del discurso toma elementos de ambos y los articula de un modo nuevo y distinto:

coincidiendo con el modelo republicano, ella (la teoría del discurso) concede un lugar central al proceso político de formación de la opinión y de la voluntad común pero sin entender como algo secundario la estructuración en términos de Estado de Derecho. En lugar de eso, la teoría del discurso entiende los derechos fundamentales y los principios del Estado de Derecho como una respuesta consecuente con la cuestión de cómo institucionalizar los exigentes presupuestos comunicativos del proceso democrático. La teoría del discurso no hace que la realización de una política deliberativa dependa de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, pero sí de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos (...) Así como en el Estado liberal también en la teoría del discurso los límites entre el Estado y la sociedad son respetados; pero aquí la sociedad civil, como base social de espacios públicos autónomos, se distingue tanto del sistema de acción económica cuanto de la administración pública (Habermas, 1995, p.47-8).

La teoría propuesta por Habermas, aunque acepte la noción de política propia del republicanismo como autodeterminación de la comunidad, entiende que es importante **la institucionalización de esos procedimientos**, al contrario de lo que se puede deducir del pensamiento de Hannah Arendt²⁸. La movilización continua y permanente de la ciudadanía

²⁸ Dice Habermas: “Según la concepción republicana, la formación de la opinión y de la voluntad políticas de los ciudadanos consiste en el medio por el cual se constituye la sociedad como un todo políticamente organizado. La sociedad se centra en el Estado; (...) La

en la esfera pública, desprendida de la noción republicanista, se haría insuficiente para revertir la tendencia de restricción de la participación en las democracias contemporáneas (tendencia sustentada por las “teorías elitistas de la democracia” cuando abogan, en nombre del “realismo”, por la imposibilidad de compatibilizar administración compleja, racionalidad y participación)²⁹. Diferente del republicanismo, la teoría del discurso entiende que **“la política dialógica (racionalidad comunicativa volcada al entendimiento) y la política instrumental (volcada al éxito) pueden entrelazarse en el campo de las deliberaciones cuando las correspondientes formas de comunicación están suficientemente institucionalizadas.** La instancia generadora del poder legítimo, mientras tanto, es la esfera pública, la dimensión de la sociedad donde se da el intercambio discursivo. Tal poder generado comunicativamente tiene primacía sobre el poder administrativamente generado por el Estado, no sólo normativamente sino porque el segundo deriva del primero (Habermas, 1995, p.45).

Asimismo, la esfera pública y los procedimientos de formación democrática de opinión y de la voluntad política, institucionalizadas en términos del Estado de Derecho, deben ser capaces de afirmarse contra los otros dos poderes – el dinero y el poder administrativo. Por lo tanto todo gira en torno de las **condiciones de comunicación y de los procedimientos** que otorgan a la formación institucionalizada de la opinión y de la voluntad política su forma legitimadora.

Esta interpretación, al contrario de otras teorías democráticas (elitista, realista, pluralista, *rational choice*, etc.), le reserva un carácter normativo, es decir, práctico-moral a la democracia, en la medida que ella [la democracia] pasa a depender de los criterios de acceso o de bloqueo a la comunicación en el proceso deliberativo.

4 - LÍMITES A LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA Y DE LA CIUDADANÍA EN BRASIL

El tema de la ciudadanía se transformó en uno de los principales temas de la agenda política nacional a partir de la lucha por la democratización vivenciada por la sociedad brasileña desde el final de la década del 70. No obstante el hecho de que ese nuevo contexto indica las nuevas bases sobre las cuales se debe centrar el análisis de las recientes transformaciones de la sociedad brasileña, los diferentes enfoques teóricos de las ciencias sociales en el Brasil se enfrentan a las dificultades para conceptualizar el carácter histórico de nuestra no-ciudadanía (me refiero a la inexistencia de condiciones siquiera semejantes a la ciudadanía descrita por Marshall). Prueba de eso es que todos los esfuerzos analíticos en ese sentido terminan expresando conceptos paradójales en relación a la noción de ciudadanía, desde el concepto de *ciudadanía concedida* (Sales, 1994), pasando por la idea de *parias* (Paoli, 1992) hasta llegar a la *ciudadanía regulada* (Santos, 1987).

democracia es sinónimo de la auto-organización política de la sociedad. De eso resulta una comprensión de la política que se vuelve polémicamente en contra del aparato estatal”. En los escritos políticos de Hannah Arendt se puede ver bien la embestida de la argumentación republicana en contra de la ciudadanía privatista de una población despolitizada y en contra de crear legitimación por parte de partidos cuya referencia primaria es el Estado. Sería preciso revitalizar la esfera de la opinión pública hasta el punto en que una ciudadanía regenerada pudiese (re)apropiarse, en forma de autogestión descentralizada, del poder burocráticamente autónomo del Estado (Habermas, 1995, p.46) (Destacado del autor).

²⁹ Para una crítica del elitismo democrático a partir de la teoría habermasiana, ver Avritzer (1996, p.99-123)

Un amplio campo de interpretación sociológica brasileña apunta hacia el hecho de que la inexistencia de ciudadanía entre nosotros tiene su génesis fundada en las condiciones estructurales (institucionales y político culturales), producto de la fuerte influencia del modelo de dominación patrimonialista-burocrático en el proceso de formación del Estado y de la sociedad brasileña. Estudios clásicos sobre Brasil inspirados en esta forma de dominación legítima estudiada por Weber, aunque con abordajes teóricos diferenciados entre autores (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; O'Donnell, 1988), apuntan hacia un profundo autoritarismo como característica histórico-estructural de nuestra formación social y política. Autoritarismo este que representa la contracara del recurrente hibridismo brasileño, es decir, una formalidad jurídico-institucional aparentemente compatible con la de una moderna sociedad democrática, conviviendo con prácticas socio-políticas de carácter tradicional, patrimonialistas, oligárquicas y clientelistas. Prácticas estas que, entre otros elementos, se reproducen a través de una perniciosa indiferencia entre lo que es “público” y lo que es “privado” y/o personal, configurando una persistente sumisión de lo público en lo privado que interpone obstáculos estructurales en la constitución de un orden social moderno y democrático, basado en leyes impersonales de validez universal.

En el plano de la política ese modelo se expresó por la inexistencia de una esfera pública democrática –en cuanto espacio de producción de consentimiento y regulación de conflictos sociales–, por la ausencia de mediaciones institucionales y sociales y ausencia de un sistema político que funcionase como representación de intereses³⁰. Características funcionales que llevarán, por un lado, al proceso de exclusión social y política de los segmentos populares –siendo sus demandas por políticas públicas estatizadas a través de mecanismos de cooptación clientelistas y asistencialistas y, por otro lado, a los procesos institucionales y/o extralegales de privatización de los criterios de regulación del fondo público, a favor de los intereses económicos y políticos de las élites y de grupos particularistas.

Esas características, en su conjunto, denotan una distancia estratosférica en relación con la interpretación habermasiana de la modernidad, en la medida en que, empíricamente, no hubo en Brasil la completitud de separación –aunque siempre relativa en el capitalismo avanzado– de las esferas de la economía, de la sociedad civil y de la sociedad política. Esa peculiaridad opera como telón de fondo para la insuficiente realización del Estado de Derecho en el país, expresado por la inexistencia de la autonomía del sistema jurídico (Neves, 1996).

De esa forma, una amplia literatura demostró que la característica peculiar de la sociedad brasileña esta dada por el hecho de haberse construido contrariamente al ideario de igualdad fundado por la modernidad, en donde la ciudadanía, como principio republicano de la cosa pública, nunca logró instituirse como elemento mediador de las relaciones entre Estado y sociedad (Telles, 1994; Carvalho, 1990). La continuidad de un modelo de dominación y de un Estado formados por el orden patrimonialista y por los

³⁰ *La característica Estado-céntrica de la formación de Brasil se hace presente hasta hoy en el sistema partidario. De hecho, es común en cada legislatura del Congreso Nacional el cambio de partido por aproximadamente 30% del total de parlamentarios. Actualmente se discute una posible reforma partidaria que incluiría la cláusula de fidelidad partidaria, bajo la pena de pérdida del mandato del parlamentario que cambie de partido. La probabilidad de éxito, entretanto, es pequeña, puesto que requiere una autocensura difícil de ser viabilizada.*

patrones oligárquicos de la cosa pública representa las raíces antirrepublicanas y antidemocráticas de nuestra formación social y política. Por eso la superación de esa herencia autoritaria en la *gestión socio-estatal, en las instituciones de la sociedad civil y en la cultura política*, es una condición para viabilizar los principios republicanos y democráticos necesarios para la promoción de la ciudadanía y de sus principios igualitarios.

Entretanto, el surgimiento de nuevos actores sociales y de nuevas prácticas políticas y culturales, en el ámbito de la ampliación y de la vitalización de la sociedad civil que acompañó la democratización en las últimas décadas, indican un cuadro fecundo de construcción del espacio público en Brasil. Al centrar el tema, en especial, en la importancia de los movimientos sociales y su conexión con el espacio público, algunos analistas apuntaron a la existencia de dos abordajes complementarios a ese respecto (Costa, 1997, p.180): en primer término hacia la importancia de “determinadas garantías institucionales y legales a la manifestación, expresión y organización políticas consolidadas a lo largo de la democratización”³¹; y en segundo lugar, enfatizando en el carácter público/publicista presente en la idea de la esfera pública, tratando del contexto social marcado por la emergencia de nuevos actores, los cuales buscarían la ‘redefinición del espacio público y del espacio privado’, ampliando de esta forma las fronteras de la política”³². Un tercer abordaje –complementario de los demás enfoques citados– puede verificarse debido a los esfuerzos, más recientes, de reflexión sobre las posibilidades que le abrió la llegada al poder local de fuerzas progresistas y de izquierda, a partir de la década de 1980³³. En ese nuevo contexto, en donde se abren posibilidades de prácticas innovadoras de la gestión socio-estatal, especialmente local, redefiniendo las relaciones entre Estado-Sociedad Civil, se destacan los Presupuestos Participativos municipales, entre los que la experiencia de Porto Alegre parece haberse constituido en una referencia “emblemática”.

La importancia adquirida por los **PP**'s viene, entre otros factores, del hecho de que, a pesar de que el presupuesto público se constituye en un instrumento fundamental para la gestión socio-estatal, la práctica presupuestaria en Brasil nunca fue debidamente tomada en serio (Singer, 1989; Nascimento, 1986; Giacomoni, 1993b). Por lo contrario, el presupuesto público en el país es un reflejo fiel de las prácticas patrimonialistas de gestión del Estado, puesto que, por un lado es una pieza de ficción que demuestra la permanente dualidad entre un país *formal* y un país *real* y, por otro, un instrumento privilegiado de acceso *clientelístico* a los recursos públicos a través de procesos de “trueque” –ya sea como intercambio de favores entre los propios poderes del Estado, ya sea como distribución de los recursos públicos por las instancias de gobierno mediante criterios particularistas, consecuencia de intereses personales y/o privados. No por casualidad trascendió, en 1993, el escándalo que envolvió a la Comisión Mixta del Congreso Nacional responsable por el análisis del presupuesto de la Federación, que se conoció como “la mafia del presupuesto”³⁴. En ese sentido los Presupuestos Participativos reúnen por lo menos tres

³¹ Ver: Paoli (1992); Benevides (1991); Comparato (1994); Castro (1988).

³² Entre una vasta literatura se destacan los estudios de Sader (1988); Cardoso (1983); Durham (1984); Scherer-Warren (1983); Telles (1994); Dagnino (1994); Jacobi (1980); Costa (1994) y Doimo (1995).

³³ Es amplia la lista de estudios sobre ese nuevo contexto nacional. Entre otros ver Daniel (1990, 1994); Bittar & Coelho (1994); Simões (1992); Fisher (1993); Baierle (1993); Fedozzi (1994, 1997).

³⁴ La propuesta presupuestaria de la Federación para 1993 recibió más de 72 mil enmiendas y fue ampliamente informado por la prensa la adjudicación de recursos hacia entidades “fantasmas”. Según el informe de lo Comité Parlamentario Inquerito del Presupuesto, que culminó con la proscripción y/o renuncia de siete diputados, el desvío de las asignaciones sociales llegó a un 64% (diario Zero Hora 18-1-94, p.15 y Editorial del diario Correo do Povo 3-7-93.) El clientelismo con el presupuesto de la Federación, también es tratado

potencialidades que resaltan la importancia de la ampliación de la esfera pública democrática: 1) la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil en el espacio público, que va más allá de la participación electoral y 2) una influencia real en las decisiones sobre el principal instrumento de gestión de la administración pública moderna— el presupuesto; 3) la inclusión social de sectores que se encuentran al margen del desarrollo socio-urbano a partir de la reorientación de la asignación de los recursos y de la elevación de la autoestima de esos sectores, a causa del reconocimiento de sus derechos humanos básicos.

En este sentido, a continuación serán examinadas algunas dimensiones que pueden indicar la contribución de la experiencia del **PP** para la construcción de la esfera pública democrática y para la propia promoción de la ciudadanía en Brasil. Antes, más bien, será descripta la forma de funcionamiento del **PP**.

5 - ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE?

El Presupuesto Participativo se sustenta en una estructura y en un proceso de participación comunitaria, guiado por tres principios básicos:

1. reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento;
2. un método objetivo de definición de los recursos para asignaciones, referentes a un ciclo anual del presupuesto del municipio; y
3. un proceso decisorio, descentralizado, teniendo como base la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias.

5.1 - Actores y estructura de participación

La estructura del **PP** está formada básicamente por tres instancias mediadoras de relación entre el Ejecutivo Municipal y los pobladores³⁵ de la ciudad:

- a) unidades administrativas y órganos internos al Ejecutivo Municipal volcados especialmente al gerenciamiento y el procesamiento técnico-político de la discusión presupuestaria con los pobladores. Entre ellos se destacan el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) y la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad (CRC);
- b) instancias comunitarias, autónomas en relación a la Administración Municipal, principalmente formadas por organizaciones de base regional –Consejos Populares, Articulaciones Regionales, Unión de Villas, Asociaciones de Vecinos y otras– que articulan la participación de los pobladores y la selección de las prioridades de inversión de las regiones de la ciudad. Por ser autónomas y por depender del nivel de organización de los pobladores de cada región, esas instancias no existen en todas las regiones del **PP**,

esporádicamente por la gran prensa (Folha de Sao Paulo, 11-11-94, Especial A-4 y Jornal do Brasil, 24-10-93, p.8). La crisis de 1993 provocó algunos cambios en la elaboración del presupuesto de la Unión en el Congreso Nacional. Asimismo, aún con el nuevo gobierno del presidente Lula (PT) no fue alterada su lógica fragmentaria ni tampoco fueron promovidos mecanismos de democratización de ese instrumento. Ese hecho de por sí, implicaría un debate, cuyo espacio no lo permite el presente artículo.

³⁵ El vocablo "pobladores" aparecerá, de ahora en más, como traducción de la palabra portuguesa "moradores", la cual tiene una acepción más amplia que la elegida en nuestro idioma ya que puede significar al mismo tiempo "vecinos", "residentes", "habitantes", "ocupantes", "inquilinos", en definitiva, "quien o quienes viven en una morada (casa) o barrio" etc. (n.t.)

teniendo diferentes formatos y niveles de organización, de funcionamiento y de participación;

- c) instancias institucionales permanentes de participación específicas del **PP** –como el Consejo del Presupuesto Participativo, Asambleas Regionales y Plenarias Temáticas, Foros de Delegados Regionales y Temáticos– encargadas de los procedimientos concernientes a su dinámica de manera a viabilizar la cogestión de los recursos públicos y la rendición de las cuentas del Ejecutivo sobre las decisiones en las asignaciones presupuestarias.

La **Figura 1** siguiente sintetiza el Esquema General de la estructura del **PP**.

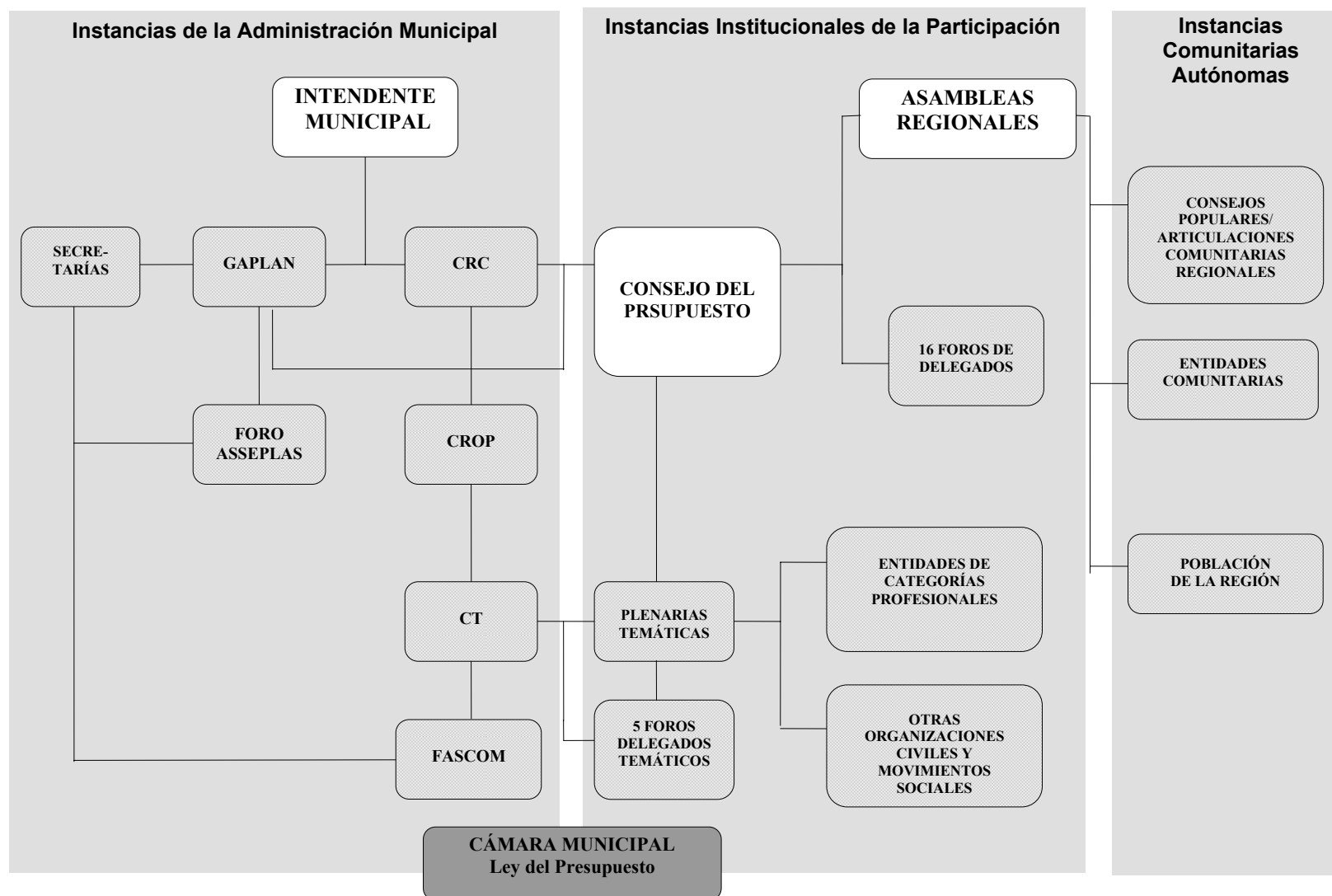
5.2 - El proceso de participación

El proceso de participación en las definiciones del presupuesto municipal se da en tres etapas y según dos modalidades de participación: la regional y la temática. Las Asambleas Regionales y las Asambleas Temáticas son concomitantes y obedecen a la misma dinámica, distinguiéndose en cuanto al carácter de la agenda de discusión: demandas territorializadas, en el primer caso, y temas específicos referentes al conjunto de las 16 regiones de la Ciudad, en el segundo.

Las tres etapas en las que se desarrolla el ciclo anual del **PP** son:

- 1) realización de las Asambleas Regionales y Temáticas;
- 2) formación de las instancias institucionales de participación, tales como el Consejo del Presupuesto y los Foros de Delegados;
- 3) discusión del presupuesto del Municipio y aprobación del Plan de Inversiones por los representantes de los pobladores (de la ciudad) en el Consejo del **PP**.

Figura 1 - ESQUEMA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: Fedozzi (1997)

Siglas : GAPLAN - Gabinete de Planeamiento ASSEPLAS - Asesorías de Planeamiento CRC - Coordinación de Relaciones con la Comunidad CROP- Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo CT - Coordinadores Temáticos FASCOM - Foro de los Asesores Comunitarios

Primera etapa

Las Asambleas Regionales se realizan en cada una de las 16 regiones de la ciudad mientras que los Plenarios Temáticos, creados más recientemente y en número de seis –1) Transporte y Circulación; 2) Educación, Deporte y Ocio; 3) Cultura; 4) Salud y Asistencia Social; 5) Desarrollo Económico y Tributario, y Turismo; 6) Organización de la Ciudad y Desarrollo Urbano y Ambiental– se desarrollan en locales que no dependen del recorte regional.

Es importante señalar que la regionalización del Presupuesto Participativo se dio mediante criterios socio-espaciales, de acuerdo con la tradición organizativa de los movimientos de pobladores de la Ciudad y no obedeciendo a criterios exclusivamente “técnicos” zonal-urbanísticos, como establecía hasta entonces la división regional del Plan Director de la Ciudad de Porto Alegre.

La construcción histórica del funcionamiento del **PP**, entre 1989 e 2001, consagró la existencia de *dos rondas* anuales oficiales. En 2002, buscando simplificar el proceso, como también aumentar cuantitativamente la participación, hubo una reestructuración del **PP**. La primer ronda oficial de asambleas del año (realizadas en marzo-abril) fue suprimida, y se estableció una **Ronda Única** de Asambleas Regionales y Temáticas en abril-mayo. A partir de esa reestructuración las dos modalidades de participación generan 22 asambleas (16 regionales y 6 temáticas) que ocurren en rondas oficiales por año. El **Ciclo Anual** del **PP** se encuentra en el **Anexo 1**.

Los principales puntos de la pauta que hacían parte de la *primer ronda* de asambleas fueron sustituidos por las **reuniones preparatorias**, que ocurren actualmente antes de la Ronda Única de asambleas. Como se puede ver en la Figura 1 (Anexo), que sintetiza el ciclo anual del **PP**, estos puntos de la pauta³⁶ se refieren principalmente a: presentación de cuentas por el Ejecutivo, del Plan de Inversiones del año anterior y presentación del Plan del ejercicio vigente (aprobado hasta diciembre del año anterior); y la presentación del Régimen Interno del **PP** y de los criterios Generales y Técnicos para la distribución de los recursos.

Esas reuniones preparatorias dan inicio al levantamiento de las demandas prioritarias de los pobladores en forma individual y por medio de las instituciones comunitarias de base y/o de los grupos organizados que actúan en cada región o en el ámbito de las Plenarias Temáticas. En esas reuniones preparatorias se da inicio también a las articulaciones de las comunidades para la elección de sus representantes junto a las instancias supra-regionales del **PP** como, por ejemplo, el Consejo del Presupuesto. Las regiones más organizadas poseen una “micro-regionalización” interna a efectos de la determinación de sus prioridades.

³⁶ Hasta el año 2001, en las asambleas también se realizaban las primeras elecciones para los Foros de Delegados, mediante el criterio de un Delegado a cada 20 personas presentes en la Asamblea. El resto de los delegados eran elegidos en la segunda ronda de asambleas. Actualmente la elección de los delegados pasó a realizarse en la propia Ronda Única de Asambleas o en el momento posterior a ellas, pero también proporcional al número de personas que estuvieron presentes en esas asambleas de la Ronda Única.

En la *Ronda Única*, las asambleas cuentan con la presencia del Prefecto y de los Secretarios de los Órganos Municipales, siendo coordinadas conjuntamente entre integrantes de la Administración Municipal y representantes comunitarios. La pauta de discusión apunta principalmente a la elección de las prioridades sectoriales descriptas abajo— cuando se inicia el proceso de elaboración presupuestal— y a la presentación por parte del Ejecutivo de los principales elementos de la política tributaria y de ingresos, y la política de egresos que deben orientar la elaboración del presupuesto del próximo año, así como también presenta la propuesta de *criterios* para la distribución de los recursos de inversión. En la misma ocasión son electos los representantes al Consejo del Presupuesto Participativo, a través de la elección de dos miembros titulares y dos suplentes para cada regional y temática.

En ese momento cada Regional o Asamblea Temática elige cuatro prioridades sectoriales por orden de importancia entre las 14 áreas de acción gubernamental (por ej., 1ª- saneamiento; 2ª- pavimentación de calles y 3ª- salud 4ª- vivienda)³⁷. Con ese señalamiento de orden global se da inicio al método para la elaboración del presupuesto en la etapa final, explicitada detalladamente más adelante.

Segunda etapa

Se forman las instancias institucionales de participación comunitaria: el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y los Foros de Delegados (16 regionales y 6 temáticos), que asumen en julio, en la **Asamblea Municipal**. El Consejo es la principal instancia participativa. En él, los representantes comunitarios provenientes de las Regionales y de los Temáticos toman contacto con las finanzas municipales, discuten y defienden las prioridades regionales y temáticas. Es en las sesiones del Consejo, realizadas a lo largo del segundo semestre —en días y horarios fijos de la semana— que se procesan las mediaciones institucionales supervisando las principales decisiones del **PP** (el Cuadro 1 muestra las atribuciones y normas de funcionamiento del Consejo).

Los Foros de Delegados son instancias colegiadas que poseen un carácter consultivo, fiscalizador y movilizador, reuniéndose esporádicamente. Dichos Foros pretenden ampliar el compromiso de las bases comunitarias con relación al proceso del **PP**, en especial para el seguimiento de la elaboración del Plan de Inversiones y para el proceso de fiscalización de la ejecución de las obras.

La elección de los miembros de esas dos instancias arriba indicadas se da a través de la presentación de listas, siendo los representantes electos proporcionalmente a la votación de la lista respectiva. Las votaciones son abiertas a la participación de todos, siendo acreditados los mayores de 16 años³⁸. No hay indicación de representantes de parte de organizaciones sociales o partidos políticos, y el mandato es revocable por la Asamblea de la Regional y/o Temática.

³⁷ Saneamiento básico (alcantarillado pluvial), saneamiento básico (cloacas), vivienda, pavimentación, asistencia social, educación, alumbrado público, salud, circulación y transporte, desarrollo económico, áreas de ocio, cultura, deporte y ocio, saneamiento ambiental.

³⁸ La nueva Constitución de 1988 estableció el derecho de voto facultativo a partir de los 16 años de edad.

Cuadro 1 - Atribuciones y Normas de Funcionamiento del Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) - Porto Alegre.

Atribuciones	<i>Fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del poder Público Municipal</i>
Composición	<i>*2 Consejeros Titulares y 2 Suplentes de c/ una de las 16 regiones administrativas *2 Consejeros Titulares y 2 Suplentes de c/ una de las 5 Plenarias Temáticas *1 Representante Titular y 1 Suplente del Sindicato de los Municipales de PoA * 1 Representante Titular y 1 Suplente de la Unión de Asoc. de Pobladores de PoA * 1 Repres. de CRC * 1 Repres. del GAPLAN</i>
Mandato	<i>Un año – puede haber una reelección consecutiva</i>
Competencia	<i>*opinar y posicionarse sobre la propuesta del Gobierno acerca de la Ley de Directivas Presupuestarias (LDO) *opinar y posicionarse sobre la propuesta de la pieza presupuestaria anual a ser enviada a la Cámara Municipal *opinar y posicionarse sobre aspectos de la política tributaria y de recaudación del Poder Público Municipal *opinar sobre las obras y actividades de planificación presup. del Gobierno y presupuesto anual presentado por el Ejecutivo *Acompañar la ejecución presupuestaria, fiscalizar el Plan presup. del Gobierno opinando sobre alteraciones en el Plan de Inversiones *opinar y posicionarse sobre aplicación de recursos extra presupuestarios *Decidir con el Ejecutivo sobre metodologías para la discusión y definición de la pieza presupuestaria y del Plan presup. de Gobierno *opinar sobre inversiones priorizadas por el Ejecutivo *Solicitar documentos técnicos a las secretarías y órganos del gobierno</i>
Votaciones	<i>Aprobación por mayoría simple. Las decisiones son encaminadas al Ejecutivo. En caso de veto vuelven al CPP para una nueva apreciación. Impugnación de veto por decisión mínima de 2/3 de los consejeros – con apreciación final del Prefecto Municipal</i>
Organiz. interna	<i>Una coordinación, una secretaria ejecutiva y consejeros</i>
Reuniones	<i>Mínimo, 1 por semana</i>
Reuniones de los Consejeros con los Delegados	<i>Mínimo, 1 por mes, para informar el proceso de discusión en el Consejo y recibir sugerencias y/o deliberaciones por escrito.</i>
Atribuciones de los Delegados	<i>*Reunirse con los Consejeros y difundir a la población los asuntos tratados en el CPP *Acompañar el Plan de Inversiones, desde su elaboración a la conclusión de las obras *Conformar las comisiones que acompañarán la elaboración del Plan de Inversiones, licitaciones, etc. *Deliberar en conjunto con los representantes sobre inconvenientes en la elaboración del Plan de Inversiones *Discutir y proponer sobre la LDO y sobre el Plan Plurianual y el Presupuesto Anual *Deliberar con los consejeros sobre modificaciones en el proceso del Presupuesto Participativo</i>

Fuente: Reglamento Interno del CPP/CRC/PMPA

Tercera etapa

Con la asunción de los nuevos consejeros y delegados, a partir de julio se inicia la etapa para detallar la elaboración del Presupuesto. Mientras el Ejecutivo realiza, durante los meses de agosto y setiembre, un trabajo de compatibilización entre las demandas de los pobladores y sus propias demandas, y elabora la propuesta presupuestaria en sus grandes componentes económicos (ingresos y gastos), el Consejo del Presupuesto discute los criterios para la distribución de los recursos, define el calendario de reuniones y su reglamento interno.

Los trabajos en el Consejo del Presupuesto comprenden dos fases:

- discusión de los ítems de ingresos y egresos (que no contienen las especificaciones de las obras) hasta el envío del Proyecto de Ley Presupuestaria a la Cámara de *Vereadores*³⁹ (30 de setiembre);
- elaboración del Plan de Inversiones que consta de una lista detallada de obras y actividades priorizadas por el Consejo del Presupuesto (hasta diciembre).

La discusión de las asignaciones está delimitada por la previsión de los ingresos generales y de los gastos con la planilla de personal y demás rubros estimados por el Ejecutivo, incluyéndose la previsión de los gastos compulsivos y los gastos fijados por ley,

³⁹ El término “vereadores” es equivalente a Ediles, Concejales, Legisladores (los eventuales integrantes del Concejo Deliberante y/o Cuerpo Legislativo de un Municipio) (n.t.)

por ejemplo de los porcentajes previstos constitucionalmente para las áreas de la educación y de la salud.

El Consejo del Presupuesto al mismo tiempo que acompaña los debates del proyecto presupuestario en el Legislativo, hasta su aprobación el 30 de noviembre, realiza sesiones entre los meses de setiembre y diciembre, a fin de dar el detalle de las obras y proyectos de inversiones.

El Ejecutivo participa de la definición de las asignaciones a través del Gabinete de Planificación (GAPLAN) y de la presencia de las Secretarías y de los Órganos Municipales en las sesiones del Consejo, analizando la viabilidad técnica/ financiera de las demandas y proponiendo obras y proyectos de interés global, de alcance multi-regional o también obras en las que el Gobierno Municipal, mediante una evaluación técnica o política, juzgue necesarias para una determinada región de la Ciudad. El Consejo discute el monto total de los recursos para inversiones del presupuesto municipal, que en la historia del **PP** varió entre 3% (en el primer año) y un 20% del gasto. No obstante hubo una caída acentuada de ese porcentaje en los últimos tres años. No existe un límite previo fijado por el Ejecutivo en la discusión de ese tipo de recursos. La discusión acerca de los demás gastos con el costeo (pagamiento de los funcionarios y manutención de los servicios, tales como alumbrado, recolecta de basura, manutención de calles, servicios de las escuelas, de la red de salud, etc.) es realizada, pero el margen de decisión por parte del **PP** en ese ítem es pequeño. Este es un ítem polémico en los 18 años de la participación, que ha demostrado la complejidad real (no sólo provenientes de la voluntad política) de democratizar la decisión sobre ese tipo de recursos. Por otra parte, la discusión sobre la política de ingresos demostró ser de gran valor, puesto que en general, la población no sabe de donde provienen los recursos de las instancias federativas.

El Plan de Inversiones está compuesto por obras y acciones provenientes de las demandas comunitarios y actividades para atender diversas regiones o a “toda la ciudad” propuestas por el Ejecutivo (llamadas demandas institucionales). En la etapa final del proceso, el Plan de Inversiones aprobado es publicado y se constituye en el documento de fiscalización de la población y de rendición de cuentas que el Ejecutivo debe realizar en las instancias institucionales del **PP**.

5.3 - Método y criterios para la distribución de los recursos de inversión

La distribución de los recursos de inversión obedece a un método procesal de planificación participativa que se inicia con la indicación de las prioridades por las instancias regionales o temáticas y culmina con la aprobación, por parte del Consejo de Presupuesto, de un Plan de Inversiones que detalla obras y actividades discriminadas por sector de inversión, por región y para toda la Ciudad.

El método de distribución de los recursos es el siguiente: al inicio, las regiones y temáticas definen las cuatro prioridades sectoriales, las que orientan la elaboración de la propuesta en lo que atañe a la asignación global de tales recursos. Entre la **Ronda Única** y la **Asamblea Municipal** (abril-julio), las comunidades jerarquizan las obras y actividades en cada uno de los sectores de inversión indicados por ellas, conforme se vio anteriormente

al tratarse el tema de las “reuniones preparatorias” (por ej., en el sector de saneamiento básico – cloacas: 1° Villa Esmeralda; 2° Villa Triángulo y 3° Villa Pinhal, etc.).

Definidas las prioridades regionales y temáticas, la distribución entre ellas resulta de la aplicación de *criterios objetivos* definidos por el Consejo de Presupuesto que son aplicados a cada uno de los sectores de inversiones.

Son criterios para distribución de la inversión:

- 1) carencia de servicio o infraestructura urbana;
- 2) población total de cada región del **PP**;
- 3) prioridad atribuida por la región a los sectores de inversiones.

A cada criterio se le atribuye un puntaje (notas) conforme muestra el Cuadro 2. Este puntaje varía de 1 a 4 puntos de modo directamente proporcional a:

- el grado de carencia que la región presenta en el ítem de inversión de que se trata. Los puntajes señalan que cuanto mayor sea la carencia de la región en ese ítem, mayor será el puntaje para ese caso;
- la población residente en la región o área de carencia en cuestión. Así, cuanto mayor es la población total de la región, mayor es el puntaje atribuido al caso;
- el grado de prioridad atribuido al ítem de inversión elegido en cada región. Cuanto más prioritaria sea la demanda sectorial indicada por la región, mayor será su puntaje en aquel sector de inversión en cuestión.

A cada uno de los criterios se le atribuye además, un *peso* proporcional a la importancia que es asignada por el Consejo de Presupuesto para el criterio en cuestión. Así, por ejemplo, el criterio de “carencia de servicio o infraestructura urbana” obtuvo en la mayoría de los años el peso máximo, expresando la voluntad de practicar la justicia distributiva por medio del **PP**. En los últimos años el Consejo del **PP** asignó un peso relativo mayor al criterio de las *prioridades sectoriales* elegidas por cada una de las regiones.

Al final, los *puntos* que cada región recibe en la clasificación del criterio son multiplicados por el *peso* asignado, obteniéndose así para cada región, una puntuación que determina el porcentaje de recursos que ella recibirá en cada ítem de inversión. Ese porcentaje, a su vez, indica las obras a que la región tiene derecho según la jerarquía de obras definidas anteriormente por su comunidad en ese ítem de inversión. El *Cuadro 2* ilustra el procedimiento del **PP** de 2005.

**Cuadro 2 – Criterios y puntajes de distribución de inversiones
Presupuesto Participativo de la Prefectura Municipal de Porto Alegre (2005)**

CARENCIA DE SERVICIOS O INFRAESTRUCTURA	PESO 4
de 0,01% a 14,99 25%	1 punto
de 15% a 50,99%	2 puntos
de 51% a 75,99%	3 puntos
de 76% o más	4 puntos
POBLACIÓN TOTAL DE LA REGIÓN	PESO 2
hasta 25.000 habitantes	1 punto
de 25.001 a 45.000	2 puntos
de 45.001 a 90.000	3 puntos
más de 90.001	4 puntos
PRIORIDAD DE LA REGIÓN	PESO 5
de 4ª prioridad o más	1 punto
3ª prioridad	2 puntos
2ª prioridad	3 puntos
1ª prioridad	4 puntos

Fuente: Regimiento Interno do PP, 2005

6 - CONTRIBUCIÓN DEL PP A LA DEMOCRACIA Y A LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA

La dinámica instaurada por el **PP** viene siendo, en efecto, un proceso socio-político tendencialmente favorable a la creación de las condiciones institucionales necesarias a la promoción de la ciudadanía. Esa innovación, en la forma de generar los recursos municipales, vino proporcionando, por un lado, un proceso de inversión de las prioridades de las asignaciones públicas, haciendo que los segmentos sociales históricamente excluidos del desarrollo urbano sean reconocidos como sujetos legítimos del proceso decisorio de la gestión de gobierno. El perfil socioeconómico de los participantes, mayoritariamente constituidos por los sectores de bajos ingresos y bajo nivel de escolaridad⁴⁰, y las inversiones prioritarias para atender las demandas por saneamiento básico y otras obras de infraestructura y servicios en las villas, son reveladores en lo que tiene que ver con este aspecto.

Hay otra dimensión importante a resaltar y que se relaciona con el proceso de racionalización política emprendida por la práctica del **PP**. Al primar *reglas universales y previsibles de participación y criterios objetivos e impersonales* en la *selección de las prioridades* apuntadas por las comunidades, el **PP** establece una dinámica de acceso a los recursos públicos que se opone al particularismo privatista, es decir, la práctica de

⁴⁰ Entre los participantes del PP en 2005: el 50% tienen un ingreso familiar de hasta 2 salarios mínimos (1 salario mínimo = US\$ 195); 26,4% de 2 a 4 salarios mínimos; 17,3% de 4 a 12 salarios; e 3,4% más de 12 salarios mínimos. Con respecto a la educación: el 2,7% no tienen instrucción alguna; el 47,6% posee primer grado (ciclo primario) (33,4% incompleto y 14,3% completo); 33,8% el segundo grado (ciclo secundario incompleto y completo); el 15,5% con algún curso superior (incompleto y completo). Los datos sobre el asociativismo de los integrantes del PP indica el papel destacado de las Asociaciones de Pobladores de Barrios (Vecinales): 54,6% declaró participar más en ese tipo de entidades y solamente 1,6% participan de los sindicatos (Fedozzi, 2007).

distribución de favores sin recurrir a las normas universales necesarias a la ciudadanía, como práctica tradicional que caracteriza la gestión patrimonialista del Estado brasileño.

Así, la dinámica del **PP** engendra la constitución de una esfera pública democrática que parece favorecer el ejercicio de control social sobre los gobernantes (*accountability*)⁴¹, creando obstáculos objetivos tanto para la utilización personal-privada de los recursos públicos, por parte de estos últimos, como para el tradicional intercambio de favores (individual y colectivo) que caracteriza el fenómeno clientelista. Tal es así, porque en la práctica del **PP**, la legitimidad de las demandas de la sociedad civil está constituida por la mediación de criterios transparentes de *justicia distributiva* que tienden, en la confrontación de las demandas particulares entre sí, a preservar los intereses públicos como contenido de la gestión socio-estatal y principio de la *res pública*.

Ese proceso, que puede ser sistemáticamente definido como la *institución de una esfera pública activa de cogestión del fondo público municipal*, se expresa a través de un sistema de reparto de poder, en donde las reglas de participación y de distribución de los recursos de inversión son construidas de manera procedimental y argumentativa, en la interacción institucional que se procesa entre los agentes del Ejecutivo y las comunidades de la sociedad civil. Esa dinámica en el procedimiento del *reglamento compartimentado* establece una forma de legitimación y de validación de las decisiones políticas que es dependiente de la forma en que se relacionan los diversos actores frente a los criterios (previsibles, objetivos, impersonales y universales)⁴² construidos en la interacción entre el poder administrativo y los representantes de las comunidades. Su dinámica transparente instaaura así una lógica que obliga a los participantes a que tematizen discursivamente sus demandas en foros públicos, lo que bloquea el uso de criterios de relacionamientos clandestinos entre las entidades de la sociedad civil y el Estado, como prácticas típicas del ejercicio tradicional del poder.

El entendimiento del **PP** a partir del concepto de *esfera pública activa de cogestión de los fondos públicos municipales* se justifica en la medida en que, empíricamente, la estructura y el proceso de funcionamiento del **PP** estableció una arena institucional consensualmente construida y permanentemente revalidada, en donde se da la producción y la selección de la opinión y de la voluntad política para la deliberación sobre los fondos públicos del Municipio. Ese espacio público, no obstante, exige una acción social activa por parte de los actores (individuales y colectivos) de la sociedad civil, configurando una forma de democracia participativa que presupone el reconocimiento de los individuos como iguales en la propia producción de las reglas y las normas de procedimiento y deliberación. Esta participación, sin embargo, no prescinde de la elección de representantes de las

⁴¹ Las ideas de "accountability" y de representación, así como la distinción entre las esferas pública y privada, forma la dimensión republicana de las democracias contemporáneas. La accountability, término que, como llama la atención O'Donnell (1988a y 1991), tal vez no casualmente carezca de traducción literal para nuestros idiomas, comprende dos aspectos principales: a) la obligación del gobernante y del funcionario de ajustar sus actos a la ley; y b) la obligación del gobernante de dar cuenta de sus actos, con suficiente transparencia para que la ciudadanía pueda avalar su gestión y, mediante procedimientos democráticos, aprobarla o rechazarla. Para una problematización sobre las limitaciones de la noción de accountability, en las llamadas "democracias delegativas" o sea, democracias con baja densidad institucional, ver O'Donnell, 1991, p.93. .

⁴² En este caso, **criterios previsibles** se refieren a la existencia de reglas claras del juego, adoptadas consensualmente y anteriormente al proceso de decisión; **criterios objetivos** significan que son pasibles de medición, es decir, no aleatorios o ad hoc; **criterios impersonales** se refieren a decisiones que no dependen de la posición o cargo ocupado por los individuos, ya sea en el aparato estatal o en la sociedad civil; **criterios universales** porque tienen validez para todos los actores del proceso, independientemente de la pertenencia a partidos políticos, entidades civiles, profesión, escolaridad, etc.;

comunidades, en especial en las fases de deliberación junto a instancias colectivas. Se trata por lo tanto de una forma de democracia participativa, o sea, de un método de complementariedad entre la representación tradicional (del Ejecutivo y el Legislativo) y las formas de participación de la población que, no obstante, también requieren, en su dinámica operacional, instrumentos de representación política, como fue visto anteriormente en la descripción del funcionamiento del PP. De este modo, la comprensión del PP como una forma de “democracia directa”, corriente en los medios oficiales de la Administración Popular y en la mayoría de los militantes del PT, llena en tal sentido, funciones ideológicas de legitimación política, a expensas de la imprecisión conceptual. El hecho es que la elección de los representantes del Consejo del Presupuesto y de los Foros de Delegados Regionales o Temáticos es un momento altamente competitivo, precisamente porque las personas saben que una gran parte de las decisiones –incluso la más importante de ellas, la aprobación del Plan de Inversiones– se procesa en el Consejo de Presupuesto y en los Foros de Delegados, instancias de representación comunitaria⁴³.

Al mismo tiempo, la categoría “cogestión” remite a una característica de esa esfera pública desarrollada por la dinámica del PP, que se define *strictu sensu* por *no ser estatal* pero tampoco “*no-estatal*”. En realidad el PP se constituye en un sistema político que pone en contacto: a) al poder administrativo de la esfera pública estatal; b) los flujos comunicativos generados en la esfera pública autónoma⁴⁴, constituida por las asociaciones voluntarias enraizadas en el mundo de la vida; c) las instancias deliberativas creadas por ese contacto regular y, por lo tanto, institucionalizadas por el funcionamiento sistemático y previsible del PP.

Componen respectivamente la esfera de cogestión del PP (conforme se vio anteriormente en el ítem “actores y estructura de la participación” y en la **Figura 1 - Esquema del PP**): las unidades administrativas volcadas en especial al gerenciamiento y el procesamiento técnico político de la discusión presupuestaria con los pobladores, con un papel destacado para el GAPLAN y el CRC; los individuos y las asociaciones voluntarias autónomas, formadas en particular por organizaciones de base regional –asociaciones vecinales, club de madres, consejos populares, articulaciones regionales, unión de villas y otras– que articulan la participación de los pobladores y la selección de las prioridades de inversión; y las instancias institucionales permanentes de deliberación, en especial el Consejo del PP y los Foros de Delegados, encargados de los procedimientos de cogestión de los recursos públicos y de control sobre las decisiones tomadas para la adjudicación de las asignaciones presupuestarias.

⁴³ Como se sabe, en el pensamiento democrático, la noción de democracia directa se refiere a las “decisiones tomadas sin intermediarios”, en asambleas populares (como en las antiguas ciudades-Estado de Grecia) o a través de instituciones modernas, tales como el plebiscito y el referendo. En el caso específico del PP, hay elementos de democracia directa cuando la población toma decisiones –fuera de los marcos del Estado representativo– como es el caso de la selección de las demandas prioritarias en cada región o temática. Asimismo, una parte significativa de las decisiones que aluden a las reglas de participación y de distribución de los recursos de inversión entre las regiones, como por ejemplo, los criterios, son deliberados por los representantes de las comunidades en el trabajo del Consejo del Presupuesto. De ahí que el concepto de democracia directa por sí mismo es insuficiente e inadecuado para interpretar el proceso empírico de la experiencia de Porto Alegre.

La discusión clásica sobre la relación entre democracia representativa y democracia directa es abordada por diferentes corrientes teóricas. Entre la vasta bibliografía, ver Bobbio (1983; 1986) y Benevides (1991).

⁴⁴ Para Habermas, las esferas públicas autónomas son aquellas “que no son creadas ni mantenidas por el sistema político a los fines de ser legitimadas” (Habermas, 1990).

En su conjunto tales elementos constituyen un sistema de cogestión en el que el poder administrativo ya no se basa solamente en las formas de coordinación de la acción propia del mundo sistémico o de la razón instrumental. El poder administrativo se somete voluntariamente a un proceso deliberativo en el espacio público tendiente a producir consenso que va más allá del aparato estatal, tomando ello como su fuente de legitimidad. Por otro lado, las asociaciones voluntarias constituyentes de la esfera pública autónoma encuentran en las instancias regulares del **PP** un *locus* previsible para tematizar y darle base institucional a sus aspiraciones originadas y ancladas en el mundo de la vida y en los contactos interactivos con la sociedad civil.

Ese proceso tiene, asimismo un reglamento compartimentado, es decir, la política deliberativa tiene carácter negociable. En ese sentido no son sostenidas las interpretaciones partidarias o contenidas inclusive en estudios académicos que entienden el **PP** como una *estructura autónoma del Estado y auto-regulada*, que se origina en normas de funcionamiento definidas por la *propia comunidad, independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo* (Souza, 1997, p. 255; Pont, 1997, p. 23-6; Genro, 1995, p. 11-13)⁴⁵. Si por un lado el PP de Porto Alegre se destaca con respecto a otras experiencias participativas, justamente porque va más allá de las prácticas comunes de mera consulta, caracterizándose por un poder real de las comunidades en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, el abordaje explicitado arriba es ideológico y puede mitificar la experiencia empírica del **PP**, desde que supone una ausencia (irreal) de la participación del Ejecutivo en la operacionalización de esa esfera pública y en la toma de decisiones y sobreestima los componentes autónomos de la acción individual y colectiva de los actores populares en las decisiones del presupuesto - induciendo a creer que se trata de un proceso de autogestión, en el que el Ejecutivo renunciaría a su poder estructurador y decisorio.

Cabe decir que la categoría “esfera pública no estatal” utilizada para interpretar conceptualmente la experiencia del **PP**, tiene el mérito de destacar la necesidad –en el ámbito de una estrategia de democratización radical del Estado y de la sociedad, distinta tanto del pensamiento “estatizante”, como del pensamiento liberal– de apartar del Estado el papel de control sobre la esfera pública, vía Ejecutivo o Legislativo, fenómeno típico de las características autoritaria y tutelar de la formación patrimonialista brasileña. El **PP** sería, de tal forma, un procedimiento capaz de posibilitar la “penetración del Estado por la sociedad civil”, conforme a la concepción gramsciana (Genro, 1995). Sin embargo, la categoría “esfera pública no estatal” no es capaz de explicar *in totum* la experiencia del **PP** dado que no son consideradas las diferencias de naturaleza de las distintas esferas públicas interrelacionadas, tal como fue explicado (**Figura 1 - Esquema del PP**). En la práctica del **PP**, las reglas que conforman su estructura y su dinámica, antes de ser establecidas por un proceso de “auto reglamentación” de los sujetos populares –como suponen algunos promotores– fueron instituidas sí, a través de un proceso deliberativo (de divergencias, conflictos y negociación) de producción de consenso entre el **Ejecutivo (Estado)** y los representantes de los pobladores.

⁴⁵ Tarso Genro fue electo vice-Prefecto para la gestión 1989-92 (El Prefecto fue Olívio Dutra, posteriormente electo como gobernador del Estado, en 1998-2002, período en que también fue instituido el PP a nivel del Estado. Tarso todavía fue Prefecto en 1993-96 y luego en el período de 2000 a 2002. En este último año renunció al cargo de Prefecto para postularse como candidato a gobernador del Estado de Rio Grande do Sul, sustituyendo Olívio Dutra, pero no obtuvo la reelección para el PT. Raul Pont fue vice-Prefecto en el período 1993-96 y candidato a Prefecto del PT en las últimas elecciones en Porto Alegre, en que fue derrotado (2004).

En ese proceso, mediado por conflictos y contradicciones de naturaleza diversa y que ocurren en un espacio público común, el Ejecutivo no actuó solamente a partir de imperativos sistémicos (buscando éxito para definiciones preestablecidas, por ej. sobre el diseño institucional) sino que se abrió a la producción de normas de acción, reconociendo a los actores populares como sujetos legítimos para proceder a la programación de acciones de poder administrativo. *Sí, se manejó, entretanto, mediante una intervención gubernamental activa y con gran poder de iniciativa.* La construcción del método para la distribución de los recursos de inversiones, así como la definición de la estructura y del proceso que constituyen la dinámica del **PP** (la regionalización, las instancias y las formas de representación) y su reformulación realizada en 2002– son ejemplos concretos de ese proceso de *reglamento compartimentado*⁴⁶. En tales momentos el Ejecutivo no impone su visión unilateral consultando simplemente a la población para, al final, tomar aisladamente las decisiones finales, ya sea sobre las reglas de participación o sobre las reglas de asignación de los recursos– algo común en la participación tutelada por el Estado o por el sistema puramente partidario–; ni delegó el poder instituyente de las reglas de participación, totalmente a los representantes de los pobladores. El Ejecutivo sí adoptó, una postura mayoritariamente comunicativa de producción de consenso en la interacción con los movimientos comunitarios, en donde las reglas del juego fueron elaboradas dialógicamente aunque de manera autónoma del Poder Legislativo Municipal, lo que, sin duda, se revela cada vez más como un punto de tensión y conflicto entre ese Poder, el Ejecutivo y el **PP**.

CONCLUSIÓN

Como fue afirmado en el presente artículo, la descentralización federativa no significa, necesariamente, más democracia y más equidad social. La descentralización es un proceso de disputa que puede tanto reproducir prácticas de dominación y de exclusión de las clases subalternas como crear nuevos arreglos sociopolíticos de carácter democrático-radical. No por casualidad existe concordancia entre las agendas neoliberal y de izquierda en lo que respecta al fortalecimiento del poder local. Sin embargo, cuando asociada a la efectiva participación popular en la asignación de los recursos y en la ejecución de las políticas públicas, la descentralización puede dar lugar a un movimiento de reforma del Estado y de invención de nuevas instituciones democráticas favorables a la transformación social. El **PP** de Porto Alegre fue construido como un proyecto dirigido a la segunda alternativa.

En efecto el **PP** parece haber traído una importante innovación para la práctica de la democracia participativa, en la medida en que el sistema de derechos que define las reglas de participación y distribución de inversiones no es impuesto de una manera vertical o artificial (heterónoma) por el Estado representativo (Ejecutivo o Legislativo) como ocurre con las prácticas populistas y/o autoritarias, que tutelan la participación. Ese sistema de derechos fue y es construido en un proceso consensual –lo que, por supuesto, no excluye el

⁴⁶ *El método para la distribución de las inversiones consolidado a partir de la discusión del presupuesto para el ejercicio de 1991 fue construido con la participación de tres representantes del Consejo de Presupuesto que, juntamente con el GAPLAN y la CRC, elaboraron la propuesta posteriormente sometida a la apreciación del mismo. También descansa en la dinámica del Consejo la rediscusión anual de los criterios utilizados para la atención de las demandas. Así sucedió con el proceso de definición de la regionalización y de las reglas de participación.*

conflicto pero lo presupone— sugiriendo así una situación, no sólo de pertenencia e inclusión de la sociedad civil en instituciones políticas preexistentes, sino una igualdad de derechos de participación de los actores populares en la propia producción y definición de las reglas del juego que definen esa nueva institución política.

Ese es uno de los aspectos fundamentales que permiten comprender al **PP** como una esfera pública de cogestión que va más allá de las funciones y de la práctica política del tradicional Estado representativo, ya sea de corte liberal-minimalista, populista y/o autoritario. Al mismo tiempo, la metodología creada para la distribución prioritaria de los recursos públicos y los resultados obtenidos en términos de acceso a la infraestructura urbana y a los servicios públicos demuestran las potencialidades distributivas de ese instrumento de participación local.

Tales elementos permiten concluir que, en su esencia, la innovación emprendida por el **PP**, en el caso específico estudiado, indica una contribución de esa experiencia para el reconocimiento, la construcción y la validación de la esfera pública democrática, como requisito necesario a la promoción de la ciudadanía activa y de la justicia distributiva, así como a la transparencia del Estado (en el sentido de su despatrimonialización, según la noción de *res publica*).

Sin embargo como se vio el PP es una institución de co-gestão, es decir, un sistema compartido de poder que implica la presencia activa del Estado (Ejecutivo). Por eso, conceptos como el de “esfera pública no-estatal”, sistema “auto-reglamentado” y “democracia directa”, utilizados en general en el debate político para interpretarlo, además de que no se corresponden con la realidad empírica del PP, promueven una mitificación que asume objetivamente un carácter conservador con respecto a la evolución del proceso de participación. Esto ocurre porque la suposición de un grado de autonomía irreal de los actores populares —en la toma de decisiones y en la operacionalización del funcionamiento del PP - minimiza la necesidad de emprender esfuerzos para ampliar al máximo esa autonomía, condición para radicalizar la democracia y resistir a la tutela y a la cooptación política y estatal, que como visto inicialmente, constituye una fuerte herencia de la tradición brasileña.

Destacar la importancia de la autonomía popular, asimismo, no significa suponer que el PP pueda convertirse en un proceso de autogestión (con la renuncia del Estado a la gestión de los recursos públicos), puesto que el funcionamiento del PP implica la complementariedad entre la esfera político-administrativa (Estado) y las esferas autónomas de la sociedad civil, en el proceso de cogestión institucionalmente formado por las instancias de ese proceso. En otras palabras, implica la complementariedad — inherentemente tensa — entre las formas de democracia representativa y las formas de participación más directa o semi-directa posibles.

Además, interpretar el PP como proceso de cogestión significa, consecuentemente, reconocer que existe un doble desafío para los actores populares: “*co-gestionar*” el Estado y “*auto-gestionarse*”. Es decir, estar capacitado para participar de la gestión socio-estatal, manteniendo, sin embargo, la autonomía política, organizativa e identitaria de las comunidades, de los movimientos y de sus organizaciones sociales, bajo pena de consagrar,

en los marcos de la democracia participativa, una forma actualizada de colonización del mundo de la vida por parte del Estado y del sistema político partidario. Este, entre otros, es un desafío de fondo que siempre se presentó a la construcción del PP de Porto Alegre (cuando el PT gobernó por 16 años el Municipio) y que aflora con intensidad y mayor complejidad en la actual etapa de su historia, a causa de la derrota de la izquierda en las últimas elecciones en la ciudad, pero, también, de las deficiencias con respecto a la conciencia social y a la competencia crítico-reflexiva presentada por los sectores populares que participan del mismo. Esta realidad puede ser constatada en la investigación hecha en 2002, la cual indicó que sí hay cambios en la conciencia social de la mayoría de las personas del PP compatible con la conciencia de ciudadanía crítica, pero exige mucho tiempo de participación (8 años o más) y además, el factor de baja escolaridad interviene en ese proceso. Además, aún después de 8 años de participación en el PP, 1/3 de los individuos presentaron una conciencia social de pre-ciudadanía, es decir, más acá de niveles mínimos necesarios para una conciencia social autónoma y crítica⁴⁷. A esto se suma el hecho de que las formas autónomas de organización popular, que existían antes del PP, se desarticulaban o están fragilizadas, siendo absorbidas por las instancias institucionales como los Foros de Delegados de las Regiones.

El PP de PoA se encuentra en una encrucijada en su historia. Desde 2002 los Planes de Inversiones aprobados no vienen siendo ejecutados o, la mayor parte de las obras están atrasadas, debido al déficit presupuestario que no ocurría desde 1990. Como el sistema de participación es dependiente de la capacidad de inversión, se generó una crisis de confianza en el proceso, que no es letal, pero sí debilitante⁴⁸. En el último año de gobierno del PT fueron iniciadas negociaciones con el Banco Mundial para un préstamo de cerca de US\$ 60 millones, a fin de realizar las obras atrasadas, lo que no deja de ser una ironía de la historia: el Banco Mundial “auxiliando” el PP. Por medio de una misión llegada a Porto Alegre, el Banco manifestó la intención de desarrollar un proyecto de *sustentabilidad del PP*, incluyendo mecanismos para una mayor transparencia y acompañamiento de la ejecución presupuestaria, algo que el Consejo del PP no fue capaz de instituir hasta entonces. En este exacto momento el nuevo gobierno está retomando esas tratativas.

De este modo, además de luchar para mantener y mejorar el PP, los movimientos populares de Porto Alegre, organizados o no, se ven desafiados a practicar esa difícil dialéctica de la participación. Ésta corre riesgos no sólo provenientes de los impasses acumulados en sus 18 años –a ejemplo de la credibilidad minada por la crisis financiera o de la frágil autonomía política e organizativa de las comunidades– pero, también, frente a las posibilidades de instrumentalización que devienen del nuevo contexto político local, ya sea por la estrategia inteligente adoptada por el nuevo gobierno, o como consecuencia de la

⁴⁷ FEDOZZI, Luciano. *O Eu e os Outros. A construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. UFRGS. Tese de Doutorado, 2002. (en etapa de edición)*

⁴⁸ Se instaló una disputa en la prensa entre el nuevo y el gobierno anterior acerca de la magnitud del déficit y de la deuda de la Prefectura. Se puede decir que el déficit de 2004 estuvo entre US\$ 22,2 y 29,6 millones (entre -4% y -8%). La disminución de la capacidad de invertir se debe a distintas causas. Entre las principales se encuentran: a) el proceso de reconcentración nacional de los recursos en manos del Gobierno Federal, disminuyendo los porcentajes de los Municipios y los Estados (los Municipios tuvieron reducida su participación en la distribución de los tributos de 17,5%, después de la Constitución de 1988, a 14,5%). b) la recuperación del crecimiento económico nacional estuvo basada principalmente en las exportaciones, ítem exonerado de impuesto de circulación de mercancías que es compartido en parte con los Municipios y los Estados; c) la ciudad asumió la administración plena de la descentralización del Sistema Único de Salud, sin el traspaso suficiente de recursos federales; d) aumento de los gastos de costeo, debido a la paradoja: cuanto más inversiones, más aumentan los recursos para manutención de los servicios. No es tan caro construir una escuela como mantenerla por el resto de los años.

disputa partidária. Isto porque esse novo cenário ha dado lugar a interpretações, especialmente por parte do PT, que presumem relações de “propriedade” (y, por lo tanto, de tutela), sobre esa nueva instituição de la democracia participativa.

¿Podrá el PP resistir y superar esa nueva etapa de su trayectoria? Es una pregunta incitante e imposible de ser respondida en este momento. Por cierto nuevas investigaciones podrán contribuir para aclarar algo en este sentido.

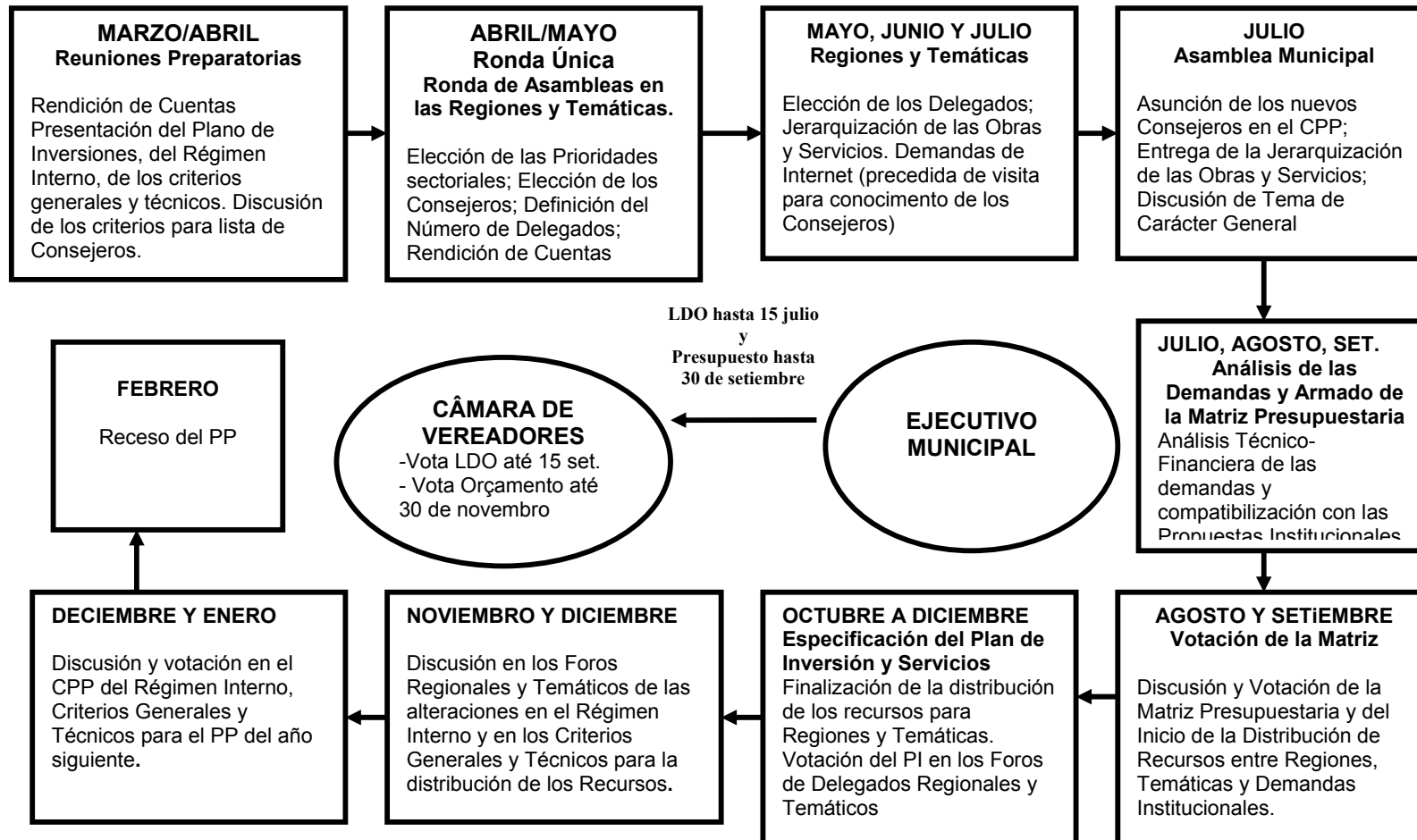
BIBLIOGRAFIA

- ALLEGRETTI, G. y HERZBERG, C. ' *El retorno de las carabelas*'. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo. Ámsterdam y Madrid. TNI y FIM, dic. 2004.
- ANDREATTA, H. Prefeitura Municipal de Porto Alegre - *Orçamento participativo Porto Alegre: você é quem faz; uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade, 1995.
- ARENDRT, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*- Madrid: Taurus, 1974.
- ARRETCHE, Marta T.S. "Emergência e desenvolvimento do Welfare State, teorias explicativas", in *BIB*. Rio de Janeiro, Nº 39, p. 3-40, 1º sem., 1995.
- "Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?", in *RBCS, São Paulo*, nº 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- BENHABIB, S. "Models of Public Space: Hannahh Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas", in CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT, 1992.
- BAIERLE, Sérgio. *Um novo principio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. UNICAMP. Mestrado em Ciência Política. 1993.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular* São Paulo: Ática, 1991.
- "Cidadania e Democracia", in *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 33, p. 5-16, 1994.
- BITTAR, J., COELHO, ED. "Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal", in RIBEIRO, SANTOS - *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 327-350, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- *futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, Campus, 1992.
- *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro.
- BOBBIO et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade, 1993.
- *A teoria do Estado e do poder - Ensaios escolhidos*. São Paulo: Cardim, p. 157-184, s.d.
- BORJA, Jordi. "Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local", en *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*. Sgo. Chile.- FLACSO. 1987.
- CASTELLS, M. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CARDOSO, Ruth C.L. "Movimentos sociais urbanos: um balanço crítico", en SORJ, B., ALMEIDA, M.H.T (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARVALHO, J.M. *A formação das almas. O imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Encruzilhadas do labirinto II*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. "Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico", in *BIB*, Rio de Janeiro, nº 25, p. 56-82, 1º semestre, 1988.
- CIDADE e PMPA. *Quem é o Público do Orçamento Participativo*. Porto Alegre, 2002.
- COHN, Amélia. "Descentralização, saúde e cidadania", in *Revista Lua Nova*, São Paulo, n' 32, p. 4-16, 1994.
- COMPARATO, F.K. "A Nova cidadania", in *Revista Lua Nova*. São Paulo, n'33, p. 8,5-106,1994.
- COSTA, S. "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil", in *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, março, nº 38, p. 38-52,1994.

- "Contextos da construção do espaço público no Brasil", in *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n' 47, março, p. 179-192, 1997.
- *Entre o espetáculo e o convencimento argumentativo: movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais*. UFSC, mimeo., 1997.
- DAGNINO, E. "Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania", in DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p. 103-15, 1994.
- DANIEL, Celso. "As Administrações democráticas e populares em questão", in *Revista Espaço e Debates*, nº 30, 1990.
- "Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural", in RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS, O.A.J. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 291-307, 1994.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Du-mará, 1995.
- DURHAM, E.R. "Movimentos sociais e construção da cidadania", in *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 10, oct. 1984.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial/Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas de Gestão Municipal/IPPUR/IFASE, 1997.
- _____. *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tomo, 2000.
- _____. *O Eu e os Outros. A construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre*.
- _____. *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo Editorial/Observapoa, 2007.
- Programa de Pós-Graduação em Sociologia. UFRGS. Tese de Doutorado, 2002. (em etapa de edição)
- FISCHER, Tania (org.). *Poder Local. Governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, Ribeiro e Grazia. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- FREITAG, Barbara. *Itinerários de Antígona. A questão da moralidade*. Campinas: Papirus, 1992.
- "O conflito moral", in Jürgen Habermas: 60 anos. Rio de Janeiro. *Tempo Brasileiro* 98, jul-set, 1989.
- *Piaget.- encontros e desencontros*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1985.
- GENRO, Tarso. "O controle público não-estatal e o orçamento participativo", in *DEBATE.- Caderno do PT*, Porto Alegre, nº5, p. 11 - 13, 1995.
- GIACOMONI, James. *A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "orçamento participativo de Porto Alegre"*. Porto Alegre: UFRGS. Mestrado em Administração. Dez., 1993h.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a.
- *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- *Theory of communicative action*. Traduzido por Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press, 1984b.
- *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- "Três modelos normativos de democracia", in *Revista Lua Nova*, n' 36, p. 39-53, 1995.
- *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. I y II.
- "A nova intransparência - A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas", in *Novos Estudos CEBRAP* 3:18, set. São Paulo, 1987.
- "Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público.", in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 26, março, p. 100- 113, 1990.
- HOBBSAWM, Eric J. *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- JACOBI, Pedro. "Movimentos sociais no Brasil", in *BIB*. Rio de Janeiro, nº 9, 1980.
- *Movimentos sociais e políticas públicas. Demandas por saneamento básico e saúde*. São Paulo: Cortez, 1989
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- "Movimentos sociais urbanos: uma análise da literatura", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 1, n' 3, 1987.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannahh Arendt*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.
- LEFORT, Claude. *Invenção democrática. Os limites da dominação totalitária*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MACPHERSON, C.B. *La Democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.
- MELO, Marcus André B.C. "Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Y. 8, n' 23, oct. 1993a.
- "Democracia, neolocalismo e malestar social: a geometria política da Nova República", in *Agenda de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, nº 4, p. 7-15, 1993b.
- MENEGAT, Elizete. *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. IPPUR.
- MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação*. São Paulo: CE- Dic, 1990.
- NUNES, Edison. "*Descentralização e representação em municípios de porte médio na América Latina*", in *Revista CEPAM*, São Paulo, v. 1, n'4, p. 17-21, oct/dic., 1990.
- O'DONNELL, Guilherme. "*Hiatos, instituições e perspectivas democráticas*", in REIS, O'DONNELL. *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- PAOLI, Maria Célia. "*Movimentos sociais: cidadania e espaço público - anos 90*", in *Humanidades*. Brasília, Y. 8, n. 4, p. 498-504, 1992.
- PONT, Raul. *A capital da democracia* In: GENRO, T. (coord.) *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p.23-6.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria de Planejamento Municipal. *Evolução das subabitações em Porto Alegre, 1991* (mimeo)
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo*. Porto Alegre, 2004
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- ROUSSEAU, J.-J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Victor Civita, 1973 (Coleção Os Pensadores).
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SALES, Teresa. "*Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira*", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Y. 9, n' 25, p. 26-37, jun. 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilberme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases autoritárias do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro.- Campus, 1988.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Ana Amélia da. "*A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania*", in *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, n' 30, p. 28-41, 1990.
- SINGER, Paul. *O planejamento como estratégia de mudança. 1989*, 14 p. (Aula proferida na Faculdade de Economia e Administração/USP).
- SOUZA, Ubiratan. O orçamento participativo e a radicalização da democracia. En: GENRO, T. *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997, p.253-67.
- TELLES, Vera da Silva. "*Sociedade civil e a construção de espejos públicos*", in DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p. 91-102, 1994.
- "*Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannahh Arendt*", in *Tempo Social*, São Paulo, v. 2, n' 1, p. 23-48, 1' sem. 1990.
- UTZIG, J.E. "*Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre*". *Novos Estudos CEBRAP*, n' 45, p. 215, 1996.
-

Anexo 1 - NUEVO CICLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (a partir de Enero de 2002)



Siglas: PI (Plano de Inversiones); CPP (Consejo del Presupuesto Participativo); LDO (Ley de Directrices Presupuestarias)

Fuente: Régimen Interno del Presupuesto Participativo de Porto Alegre (2004)