

Políticas Urbanas y participación democrática en Brasil: El Consejo de las Ciudades¹

Celene Tonella²
UEM

RESUMEN: La cuestión social brasileña contemporánea posee como *lócus* privilegiado las ciudades y, más particularmente, las grandes metrópolis. La estructuración de las políticas para el desarrollo urbano ha sido señalada como una de las conquistas más importantes del gobierno Lula, cuyos instrumentos son el Ministerio de las Ciudades y el Consejo de las Ciudades. El proyecto de gobierno democrático popular del Partido de los Trabajadores en el ítem de la participación no se realizó, según lo propuesto, en nivel federal. Al comparar la composición y la dinámica del Consejo de las Ciudades a otros del mismo nivel, se averigua que este consejo es el que más garantiza la amplia participación de la sociedad civil, por intermedio de los movimientos sociales allí representados. El Consejo de las Ciudades – Concidades – presupone, según su composición, la posibilidad de diálogo entre las esferas de poder federal, estatal y municipal y la sociedad organizada. El presente artículo traza la trayectoria de constitución de ese consejo federal, busca compararlo con otros existentes y analiza su formato final, considerando la naturaleza de la representación de los segmentos, frecuencia de participaciones en las decisiones, calidad y ejecución de las decisiones tomadas en el interior del Consejo.

PALAVRAS-CLAVE: desarrollo urbano; políticas públicas; poderes; sociedad civil; consejos.

ABSTRACT: This article traces the history of creation of the Council of Cities by the Lula government, seeks to compare it with the same level and analyzes its final form, considering the nature of the representation of various social segments, frequency of participation in decisions, quality and realization of the decisions taken inside.

KEY WORDS: urban development; public policy; civil society; councils.

INTRODUCCIÓN

Acompañamos con interés académico los llamados “nuevos formatos participativos”³ que se materializan en Brasil en experiencias diversificadas, como los distintos consejos gestores de políticas públicas, los foros del Presupuesto Participativo, las conferencias y Congresos de las Ciudades, entre otros. La expansión de esos formatos coloca nuevas cuestiones que señalan para la redimensión de las relaciones entre sociedad civil y Estado. El creciente interés por el asunto generó una cantidad significativa de trabajos académicos que tratan, tanto de la efectividad de los Consejos y Foros como de su poca eficacia y legitimidad. Entendemos que la mayor dificultad de análisis está en buscar aprehender algunas recurrencias en una realidad bastante mutable.

Los límites de la democracia representativa han sido foco de discusiones constantes entre los estudiantes e inúmeros autores abordan la temática y señalan alternativas al modelo instituido. Esas alternativas han recibido diversas denominaciones tales como democracia participativa⁴, democracia semidirecta⁵, democracia deliberativa⁶, entre otras. Las experiencias vivenciadas en diferentes partes del mundo generan posibilidades ligeramente diferenciadas para la búsqueda de superación del modelo de la democracia liberal, pero cuando las reflexiones tienen como mira la realidad brasileña, el cuadro consolidado que se forma del modelo hegemónico es el de una inclusión política abstracta, inserta en una concreta y creciente exclusión social. En forma paralela al modelo hegemónico, surgen otras experiencias y posibilidades, entre ellas las experiencias de democracia participativa o democracia popular, que tienen como protagonistas grupos sociales subalternos, organizados en movimientos sociales y agentes que se encuentran presentes en la esfera estatal, cuya propuesta política es la de facilitar la superación del modelo vigente. Lo que unifica los discursos es la creencia de que el formato propulsor de una “democracia de más alta intensidad” tendrá eficacia a partir del poder local.

A lo largo de los años 90 se profundizó el proceso de democratización brasileña. Al lado de la construcción de instituciones democráticas (elecciones libres, parlamento activo, libertad de prensa, amplio espectro partidario), la vigencia de la plena democracia presupone que las ‘prácticas cotidianas’ sean influidas por los valores democráticos. Por eso, el análisis de los procesos sociales ocurridos en la democratización no puede limitarse a la esfera institucional, pero investigar sobre transformaciones moleculares en el tejido social y en la cultura política. “La democratización no es un período de transición, es el proceso permanente y nunca enteramente acabado de concretización de la soberanía popular”⁷.

Lo que aparece con mayor destaque en el caso brasileño, y que se tornó el elemento esencial para la divulgación de prácticas exitosas de la participación

popular, es el formato del Presupuesto Participativo, instituido primero en Porto Alegre en gestión del Partido de los Trabajadores. Pero son innúmeros y diversificados los foros que prevén la participación popular. Los Consejos Gestores de Políticas Públicas se constituyen en otro ejemplo que presupone un formato participativo incluyente.

En perspectiva histórica, es posible visualizar una acumulación no despreciable de experiencias diversificadas en el campo de la participación popular que contribuyeron para el mosaico hoy existente. El marco temporal para discutir la implementación de los nuevos espacios de participación social es el momento de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, entre los años 1986 y 1988.

A pesar de la intensidad participativa hoy, se detecta innúmeros problemas limitadores de la práctica democrática. Buscaremos problematizar en esta conferencia los errores y desvíos ocurridos en la trayectoria señalada. Creemos, según Carvalho, que “había ingenuidad en el entusiasmo”⁸ pues se consideraba que el hecho de haber reconquistado el derecho de elegir nuestros representantes resultaría en las conquistas de los derechos sociales para la amplia mayoría de la población. En paralelo a las frustraciones, vimos desgastar la confianza de los ciudadanos con relación a los mecanismos y agentes democráticos: partidos, congreso y políticos. Se trata de un fenómeno más amplio. Más preocupante que este desgaste es la poca valoración atribuida a la democracia en toda Latinoamérica, como demuestra pesquisa. En investigación desarrollada por Guillermo O'Donnell, financiada por el PNUD y titulada “La Democracia en Latinoamérica” con 18 países y reveló trazos evidentes de cultura política de naturaleza clientelista. Para el 56,3% de los entrevistados, el desenvolvimiento económico es más importante que la democracia mientras que el 54,7% del total de los entrevistados dijo que apoyaría un gobierno autoritario si resolviese los problemas económicos. Para Brasil, casi la mitad de los entrevistados presentó una oposición “ambivalente” respecto a la democracia⁹.

La situación recurrente hoy es aquella en la que el ciudadano común, mayor de edad y en pose de sus derechos políticos, participa de forma homogénea, eligiendo sus representantes al ejecutivo y legislativo. No hay espacio de manifestación del ciudadano-elector a participar del local que ocupa en la sociedad, cuando se lleva en consideración las condiciones de clase, género, raza, etnia etc. y parece haber un gran descompás entre la capacidad de nuevos sujetos o grupos constituirse públicamente en la sociedad civil y conseguir una presencia pública notable en la esfera pública, sobretodo en las instancias de representaciones.

Se detecta el crecimiento de un hoyo entre la sociedad y sus instancias de representación, notadamente en el ámbito de poder local, conforme ya hemos tenido la oportunidad de destacar en otros trabajos. Es en nivel local que las prácticas participativas han alcanzado mayor intensidad e inversamente proporcional, las

Cámaras Municipales, representadas por sus concejales, reproducen prácticas de la vieja política y no consiguen justificar sus existencias. La acumulación de experiencia participativa tendrá significado para la garantía de mantenimiento y ampliación de los espacios participativos y para superar la dicotomía entre democracia e inclusión social.

Según Baquero, cierta desconfianza con relación a los políticos y las instituciones es oportuno para el desarrollo de la democracia de manera general, pero el agravante es que los ciudadanos no se sienten integrados al sistema político y ocurre una naturalización de crisis que amenaza la democracia no por la inminencia de una ruptura institucional, pero por la indiferencia y apatía de los ciudadanos puede comprometer la legitimidad y legalidad de la democracia. Se hace necesario “reinventar cotidianamente la ingerencia del ciudadano en la vida política”¹⁰.

En el juego de suma-cero de la democracia representativa, la inclusión de grupos anteriormente excluidos significa que algún o algunos segmentos pierden poder. En esos términos, la democracia representativa en los moldes liberales tiende a ser mantenida, pues es el formato que interesa a las elites, pero seguirá teniendo un perfil de fragilidad ya que no completa lo que Young prescribe: “en una sociedad de masa, para que la política sea realmente democrática, la representación y la participación exigen una reciprocidad permanente”. La introyección de mayor justicia en el blanco de la representación ha sido objeto de debate intenso en los últimos años delante de la proposición de “cuotas” para segmentos, como es el caso de reserva de vacantes para mujeres candidatas en el interior de los partidos, pero el debate está lejos de finalizar.

El molesto divorcio entre sociedad organizada y la representación parlamentaria llama al debate la cuestión del papel de los partidos políticos que es el gran ausente en las discusiones acerca de la participación. En los estudios de caso es recurrente que el análisis apunte el hecho de que la sociedad se organiza “a pesar de los partidos”.

Se señala para la construcción de una sociedad que garantice la participación de amplios segmentos, una democracia radical y plural y, en ese punto del debate rescato la proposición de una forma de convivencia democrática presentada por Chantal Mouffe. Para contraponer a la idea de que cuanto más democrática es una sociedad, menos poder existe — ya que habría superado los conflictos y estableció consensos — ella presenta la necesidad de una sociedad con una esfera pública vibrante, que no recusa el conflicto. La autora sugiere el modelo de un “pluralismo agonístico” y explica la necesidad de distinguir dos tipos de relaciones políticas: una de antagonismo entre enemigos y otra de agonismos entre adversarios.

Contrariamente al modelo de “democracia deliberativa”, el modelo de “Pluralismo agonístico” asevera que la tarea primaria de la política democrática no es eliminar las pasiones ni relegarlas a la esfera privada para tornar el consenso racional, pero para movilizar aquellas pasiones en dirección a la promoción del designio democrático. Lejos de poner en peligro la democracia, la confrontación es su condición de existencia¹¹. En su visión, la plena democracia potencia el disenso, coloca la multiplicidad de posibilidades para la negociación en la esfera pública, lo que hace mover para otro patamar, construido por identidades colectivas.

LOS CONSEJOS GESTORES Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR:

En un país como Brasil, donde los sectores organizados son minoría, muchas veces la única forma de que las poblaciones pobres sean oídas por el resto de la sociedad es cuando rechazan a jugar el juego establecido. Se vislumbran nuevas formas de hacer política: para allende los espacios tradicionales y con la entrada en escena de nuevos actores. Se observa un salto cualitativo, por intermedio de la participación activa de mayor número de personas en espacios sociales alternativos de lucha, como los movimientos sociales, asociaciones comunitarias, además de los espacios políticos permanentes, como partidos y órganos consultivos del poder público. La ampliación de las posibilidades de participación propicia la constitución del ciudadano activo.

La prescripción, sin embargo, choca en la realidad de un país considerado de baja propensión asociativa ya que se heredó un pasado cuya sociabilidad política ocurrió de forma verticalizada gracias a un proceso de colonización balizado por profundas desigualdades sociales y que produjo una esfera pública débil bajo la sombra de una amplia esfera privada. Las referencias fuertes de esa sociabilidad son fenómenos como el clientelismo y el mandonismo y no el asociativismo¹².

En los años 90, según Draibe¹³, el sistema brasileño de políticas sociales contaba con aproximadamente 25 consejos organizados en nivel federal y vinculados al proceso de toma de decisiones en las principales políticas – salud, derechos del niño y del adolescente, asistencia social, trabajo, educación. Los formatos fueron rápidamente diseminados por estados y municipios y se calcula hoy el volumen fantástico de esos foros, estimados en más de 15 mil en todo Brasil. Los foros asumen la misma formatación legal, como aclara Moreira:

(...) [los consejos] son órganos concebidos para influir constitutivamente en la voluntad normativa del Estado, mediante el ejercicio de competencias conferidas por las respectivas leyes criadoras. (...) Los consejos se constituyen en instancias de carácter deliberativo, sin embargo no ejecutivo; son órganos con función de control, no obstante no compiten con las políticas sociales, en

la base de la anulación del poder político. El consejo no quiebra el monopolio estatal de la producción del Derecho, pero puede obligar al Estado a elaborar normas de Derecho de forma compartida (...) en co-gestión con la sociedad civil¹⁴.

Los consejos respetan el principio de la paridad entre Estado y Sociedad en su composición. Los miembros de la sociedad civil representan segmentos y son elegidos en foros correspondientes a las políticas públicas que representan, son escogidos entre las entidades y organizaciones no gubernamentales como los más diferentes matices: asociaciones comunitarias, prestadoras de servicios, sindicatos, asociaciones de usuarios, movimientos etc. La idea central de la dinámica que sean canales transmisores de los intereses de su segmento y retornen las discusiones trabadas en el interior de los consejos. Los representantes gubernamentales pertenecen a la administración directa e indirecta y son indicados por el jefe del poder ejecutivo.

Las reuniones de los consejos son abiertas a los interesados, que no poseen el derecho de sufragio. Cada consejo elabora su reglamento interno, que pasa la apreciación del jefe del ejecutivo, que lo aprueba por medio de decreto. Las decisiones tomadas en el interior de los consejos deben asumir la forma de resoluciones y ser publicadas en el Diario Oficial, con relación al ejecutivo, debe cumplir lo deliberado.

Son, aún, mecanismos importantes para la profundización de las cuestiones pertinentes a cada área los encuentros y conferencias ocurridas en los tres niveles de gobierno.

Entendemos que la simple existencia de legislación previendo la participación de la sociedad y, mismo la existencia de la estructura de los consejos no garantiza la efectividad y calidad de la participación de la sociedad en la definición de los rumbos de las políticas urbanas. Sin duda, pasos importantes fueron dados y los consejos gestores aparecieron como un elemento nuevo en la escena política que lucha con herencias políticas y culturales arcaicas, regidas por el tráfico de influencias, mandonismo y asistencialismo. No es posible establecer aún un patrón único de comportamiento para los consejos. Hay un ritmo pendular que en un momento se inclina para el lado del cumplimiento burocrático de plazos y exigencias de otros niveles de poder y otro que, en otro momento lucha efectivamente por implementación de políticas.

El riesgo de instrumentalización de los mecanismos participativos por gobiernos municipales estatales está siempre presente. El diferencial se concentra en la existencia o no de un proyecto de democratización de las decisiones (existencia o no de la participación en la definición del presupuesto, articulación entre las secretarías con el objeto de producir políticas públicas integradas, etc.). Se debe

resaltar el aspecto pedagógico del proceso, en los términos de Francisco de Oliveira – reconstitución del habla en una sociedad que se formó bajo el signo de la violencia.

El campo de lucha alrededor de las cuestiones urbanas ganó gran visibilidad en el momento de la Constituyente, entre los años 1986 y 1988, cuando esos diferentes movimientos procuraron expresarla por medio de la presentación de propuestas a ser incorporadas en la Constitución de 1988 y fue un agregador de banderas de movimientos que señalaban para los procesos de exclusión urbana, para un modelo perverso de ciudad segregadora por la afirmación de derechos de participación en el todo urbano. Los movimientos populares urbanos tenían como foco central las denuncias sobre la ineficacia de las políticas urbanas, durante el proceso constituyente ocurre un involucramiento más cualificado. Según Laverdi:

Si, hasta entonces, los movimientos y sus reivindicaciones tenían como foco central las denuncias sobre la ineficacia de las políticas públicas, descaso e ineficiencia, en los años 80, la *cuestión urbana* se tornaba pública y articulada a la nueva intervención que se constituía por los movimientos populares, ahora también asumiendo la responsabilidad por la tarea de cambiar los rumbos de la ciudad, por una participación política más activa, y más importante: por la formulación de proyectos y propuestas para el ordenamiento de las ciudades y de la vida urbana¹⁵

Son momentos importantes de agregación de luchas la creación de la Articulación Nacional del Suelo Urbano, en 1984 y, a partir de 1985, la realización de foros Pro-Participación Popular en la Constituyente y, finalmente, la constitución del Foro Nacional de Reforma Urbana. Tales articulaciones resultaron en la Enmienda Parlamentaria de la Reforma Urbana, junto al Congreso Constituyente¹⁶.

En relación con la cuestión urbana, la Constitución de 1988 fue la primera Carta que trajo un capítulo específico sobre la política urbana y el formato legal respecto al derecho a la ciudad y de la función social de la propiedad fueron expresos en los artículos 182 y 183. Sin embargo, la reglamentación de los artículos sólo ocurrió después de 12 largos años de promulgación de la Constitución y resultó en el Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257 de julio de 2001).

LAS POLÍTICAS URBANAS

Es en este amplio campo de reflexiones teóricas e históricas que se buscó evaluar el Concidades. Al asumir el ejecutivo federal en 2002, el Partido de los Trabajadores pasó a estimular la ampliación del formato participativo ya consolidado en la experiencia municipal y hace referencia en sus documentos a una “reformulación de la relación entre Estado y Sociedad, fortaleciendo la democracia”.

Afirma también que “el gobierno brasileño optó por dos caminos: gestión participativa y una renegociación entre el gobierno federal, los estados y los municipios” y cita como ejemplos las discusiones alrededor del Plan Plurianual 2004/2007, el Consejo de Desarrollo Económico y Social y las diferentes Conferencias Temáticas. El documento *Plan Brasil para todos – participación e inclusión* trae las cinco dimensiones de la estrategia del gobierno Lula: social, económica, regional, ambiental y democrática. La dimensión democrática prevé:

El fortalecimiento de la ciudadanía y la garantía de los derechos humanos – políticos, sociales y civiles – la transparencia del sector público con control de la sociedad, descentralización, planeamiento participativo y gestión pública orientada para el ciudadano (...)¹⁷.

El proyecto “democrático popular”, construido a lo largo de veinte años, apostaba en la posibilidad de que las demandas generadas en el interior de los movimientos sociales pudieran ser canalizadas por intermedio de la participación activa de la sociedad civil en la gestión pública. La idea defendida era de la democratización conjunta del Estado y de la sociedad por la articulación entre la vía electoral y la creación de canales de participación popular en los gobiernos. Según ya afirmamos, esa articulación mostró mejores resultados en el nivel de poder local, en la esfera federal el recorrido para implementar esa articulación ha sido puntuado por los más variados trastornos.

A lo que se refiere a la gestión urbana, la promulgación del Estatuto de la Ciudad representó un paso importante. En el capítulo de la Gestión Democrática está previsto, en el artículo 20, inciso II, que la política urbana debe ser ejercida como “gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desenvolvimiento urbano” y en el capítulo IV, artículo 43, prevé que, para garantizar la gestión democrática de la ciudad, deberán ser utilizados, entre otros, los siguientes instrumentos: I – órganos colegiados de política urbana, en los niveles nacional, estatal y municipal; II – debates, audiencias y consultas públicas; III – Conferencias sobre asuntos de interés urbano, en los niveles nacional, estatal y municipal; IV – iniciativa popular de proyecto de ley y de planes, programas y proyectos de desenvolvimiento urbano

La formación adquirida por el Concidades, a principio, acompaña la perspectiva recién señalada. Por tratarse de experiencia innovadora y reciente, aún sujeta a las intemperies políticas, cabe una evaluación cuidadosa. Es necesario resaltar que la propuesta del Ministerio de las Ciudades se constituyó en hecho innovador en las políticas urbanas, a la medida que *superó el recorte sectorial de*

la habitación, del saneamiento y de los transportes para integrarlos llevando en consideración el uso y la ocupación del suelo. La estructura del M Ciudades es señalada hoy como una novedad, no sólo en territorio brasileño, pero en toda Latinoamérica.

Se busca construir una *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Según define el texto base del FNRU para la II Conferencia de las Ciudades, la propuesta de la política presupone un entendimiento del proceso de urbanización brasileña atravesado por distorsiones propicias a un modelo de acumulación capitalista centrada en la desigualdad y que se transforma en mecanismos de “explotación urbana”. La nueva política deberá necesariamente presentar una propuesta de superación de los desequilibrios en diferentes patamares y permitir el acceso a la ciudad, llevándose en cuenta las especificidades de género, raza, etnia y de clase. La novedad en el proceso está en que no se trata de una proposición y política pública de una única vía, la vía del Estado, pues el diálogo con los movimientos sociales y la sociedad de manera general, hasta el momento, fluye por intermedio del mecanismo de la Conferencia de las Ciudades, en los diversos niveles, y del propio Conicidades.

Otro aspecto fundamental de su creación está en la búsqueda de la definición de una política nacional de desenvolvimiento urbano que supere una visión sectorializada de desenvolvimiento urbano (saneamiento ambiental, habitación, transporte urbano y movilidad urbana e planeamiento urbano) y que esté en consonancia con los demás entes federativos (municipio y estado), demás poderes del Estado (legislativo y judicial) además de la participación de la sociedad visando la *coordinación y la integración de las inversiones y acciones en las ciudades de Brasil*.

La población brasileña hoy es eminentemente urbana: más de 83% de las personas habitan ciudades en Brasil. La disciplinarización del espacio urbano y la democratización del acceso a la ciudad fueron los motivos de movilización popular, con historia de más de una década. El punto de partida fue la movilización popular reunida en el Movimiento Nacional de Reforma Urbana, en la Constituyente de 1987/1988. “Con la creación del Ministerio de las Ciudades el gobierno federal ocupa un vacío institucional y cumple un papel fundamental en la política urbana y en las políticas sectoriales de habitación, saneamiento y transporte sin contrariar, pero al revés, reforzando, la orientación de descentralización e fortalecimiento de los municipios definida en la Constitución federal de 1988” (fuente: Balance del primer año de gobierno – síntesis de las principales actividades –2003, Secretaría Ejecutiva).

La primera Conferencia Nacional de las Ciudades fue convocada a través de decreto presidencial de 22 de mayo de 2003 y fue coordinada por el nuevo Ministerio de las Ciudades. La fase preparatoria de la Conferencia fue compuesta

de diversas etapas y la primera de ellas preveía las conferencias municipales. Las conferencias municipales sacaron delegados para cada Conferencia Estadual que, por su vez, desencadenó el proceso de elección de delegados para participar de la Conferencia Nacional. A pesar del reconocimiento de las buenas intenciones del Ministerio de las Ciudades, inúmeros gobiernos locales y entidades no gubernamentales involucradas con la cuestión urbana consideraron el tiempo para la realización de las diversas etapas muy escaso para garantizar una amplia participación popular en las discusiones y en la recolección de los problemas urbanos.

Como alternativa a la Conferencia de las Ciudades, realizadas en los diversos niveles de poder en ritmo acelerado y sin que la población se involucre en los debates, diversas ciudades tomaron la iniciativa de realizar el "Congreso de las Ciudades". Como alternativa a la Conferencia de las Ciudades, diferentes localidades como Maringá, Campinas, Porto Alegre, Belém, Santo André y Vitória realizaron su "Congreso de la Ciudad". Todos los eventos tuvieron como característica extrapolar el ajustado calendario oficial y desencadenar un amplio proceso de participación.

A pesar de las críticas al exiguo tiempo para las etapas preparatorias, la I Conferencia Nacional de las Ciudades reunió representantes de más de 3000 municipios y analizó y votó alrededor de 1.200 propuestas oriundas de las conferencias municipales y estatales. Nuevas propuestas para el desarrollo urbano fueron producidas y el plenario estableció la composición y eligió los miembros del Concidades. Participaron de la Conferencia 2510 delegados distribuidos de la siguiente forma: 999 administradores públicos y legisladores, 626 militantes de movimientos sociales y populares, 251 representantes de entidades sindicales de trabajadores, 248 representantes de operadores y concesionarios de servicios públicos, 193 delegados de ONGs y entidades profesionales, académicas y de investigación y 193 representantes de empresarios relacionados a la producción y a la financiación del desenvolvimiento urbano.

Las actividades de preparación para la II Conferencia de las Ciudades, realizada a principios de diciembre de 2005, permitieron a los municipios y estados disponer más tiempo de preparación. Muchos entes desencadenaron discusiones locales y preparatorias para cumplir las etapas. La pauta de discusión versó sobre las siguientes temáticas:

Participación y Control Social; II. Cuestión Federativa; III. Política Urbana Regional y Metropolitana; IV. Financiación y Desenvolvimiento Urbano.

Sin embargo, la participación fue mayor que lo esperado, ningún segmento relleno la cuota de delegados, fueron disponibilizadas y comparecieron 1820

delegados. La ausencia más evidente parece ser la de los legislativos – federal, estatal y municipal. 668 administradores públicos y legisladores; 74 representantes de ONGs; 561 representantes de movimientos populares, 89 profesionales, académicos e investigadores, 180 representantes de trabajadores; 156 representantes de la clase empresarial; 21 consejos de clase; 71 miembros del Consejo Nacional de las Ciudades.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS FEDERALES Y EL CONCIDADES

El Concidades nació como una promesa de venir a ser una práctica innovadora en el campo participativo en gestación en el Ministerio de las Ciudades, ya que presenta una verticalización importante de apertura de participación de la sociedad organizada en el nivel decisorio federal. Nos referimos específicamente al formato amplio dado al Concidades y de las articulaciones en todos los niveles de preparación de las Conferencias de las Ciudades, en sus etapas municipal, estatal.

Después de más de una década de experiencias relativas a las nuevas prácticas participativas, llegó el momento de hacer un balance no solamente de la expansión del formato, sino también de la *calidad* y representatividad que adquieren esa participación, y el Concidades presenta esa preocupación.

Como contrapunto para evaluar la positividad del formato del Concidades será usado el análisis que Céli Regina Jardim Pinto hizo de dos otros consejos criados en el gobierno Lula: el Consejo de Desenvolvimento Econômico y Social (CDES) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentar (Consea). La autora propone evaluar el desempeño o la validez de los consejos pero los estudia a partir de la perspectiva de la participación de la sociedad civil y aún, utiliza el Consejo Nacional de Asistencia Social, "más antiguo e institucionalizado" como su contrapunto de análisis.

La autora señala, acertadamente, que:

El Consea divide con el CDES la misma característica de ser un consejo con miembros designados por el presidente de la República sin prever ninguna consulta previa. Es bastante interesante la forma como está redactado el decreto, pues la sociedad civil será representada por personas no designadas por ella¹⁸.

La idea de representación no es levada en consideración y la sociedad civil pasa a ser representada por "personalidades" en la lectura del ejecutivo federal. Las tablas I y II presentan la participación del gobierno y de la sociedad civil en los

cuatro consejos en cuestión. En la representación gubernamental, la diferenciación del Concidades en relación a los tres otros está en la participación de representantes de los poderes público estatal y municipal.

Tabla I - Participación gubernamental en los consejos federales

| | Concidades | CNAS | CDES | CONSEA |
|-------------------------|------------|------|------|--------|
| Poder público Federal | 14 | 7 | 14* | 17** |
| Poder público estatal | 6 | 1 | | |
| Poder público municipal | 10 | 1 | | |

* todas las vacantes de ministros de 13/06/05. Consulta en 18/09/05 – www.presidencia.gov.br/sri/

** *Ministros titulares de carpetas y de secretaría especiales* – consulta en 18/09/05 mds.gov.br/secretarias/

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil, conforme señalado por Pinto, en el CDES y en el CONSEA hay la presencia de "personalidades" indicadas por el ejecutivo federal, a partir del entendimiento que estarían representando sectores expresivos de ese segmento. Registra-se, aun, la presencia de segmentos ligados a Iglesias. El CNAS es un Consejo ya consolidado, con representaciones tradicionales de Ongs, profesionales del segmento y 1 representante de la Iglesia. El Concidades presenta el diferencial de una amplia base de consejeros ligados a sectores específicos y diferenciados, en un total de 40, siendo 19 representando movimientos populares.

Tabla II - Participación de la sociedad civil – miembros de consejos nacionales

| Segmento | Concidades | CDES | CONSEA | CNAS |
|--------------------------------|------------|------|--------|------|
| Movimiento popular | 19 | - | - | - |
| Empresarios | 7 | 35 | 1 | - |
| Trabajadores | 7 | 15 | 5 | - |
| ONG | 3 | 7 | 14 | 5 |
| Org. profesionales/educ./artes | 4 | 8 | 4 | 2 |
| "personalidades" | - | 20 | 6 | |
| Iglesias | - | 5 | 6 | 1 |
| Otros | - | 1 | 2 | |
| Total | 40 | 91 | 32 | 8 |

Tabla III – Frecuencia a las reuniones en el Concidades – período 2003-2005.

| Segmento | 1a. reunión | 2a. reunión | 3a. reunión | 4a. reunión | 5a. reunión |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| P. P. Federal | 10 | 7 | 7 | 5 | 6 |
| P. P. Estadual | 5 | 5 | 3 | 6 | 4 |
| P. P. Municipal | 8 | 9 | 4 | 8 | 6 |
| Movimiento popular | 17 | 19 | 16 | 19 | 19 |
| empresarios | 7 | 7 | 6 | 7 | 6 |
| trabajadores | 7 | 4 | 7 | 5 | 5 |
| ONG | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Org. profesionales/educ./artes | 5 | 4 | 6 | 5 | 5 |
| Total | 62 | 58 | 52 | 58 | 54 |

Por intermedio del cruce de los datos reunidos en las tablas I, II y III se comparó la regularidad de la presencia de los segmentos en las reuniones del Concidades. E mayor número de ausencias ocurrió en el segmento representante del Poder Público Federal; la media fue de 49,8% de presencias, seguido del poder público estatal, con 67,2% de frecuencia y el Poder Público Municipal con 70% de frecuencia en la media de las reuniones. La Sociedad Civil registró participación intensa en las actividades en cuanto a la presencia. El segmento del Movimiento Popular tuvo un promedio de un 94% de las presencias, las ONGs un 100%, empresarios 95%, trabajadores un 80%. Los números señalan un interés mayor por el Consejo de las organizaciones de la sociedad civil si comparados a los representantes gubernamentales. Cabe destacar que la representación de la sociedad civil ocurre a partir de entidades con amplio histórico en las luchas populares y por el derecho a la ciudad. Las tres ONGs son: Fase - Federación de Órganos para Asistencia Social y Educacional - fundada en 1961 y desde entonces, comprometida con actividades asociativas y comunitarias; Abong - Asociación Brasileña de Organizaciones - es, como lo dice el nombre, una congregación de ONGs fundada en 1991 que congrega 270 asociados, con actuación en diferentes áreas como cuestiones urbanas, políticas públicas, derechos humanos, entre otras. Finalmente el FNRU - Foro Nacional de Reforma Urbana - nació en 1987 en el interior de las articulaciones de la Asamblea Nacional Constituyente centrada en la plataforma de la Reforma Urbana y 21 entidades componen el foro. Son entidades, como se demuestra, con amplio espectro de representación.

La representación del movimiento popular ocurre por intermedio de entidades de carácter nacional: Unión Nacional por Vivienda Popular, con 5 vacantes; Central de Movimientos Populares, con 5 vagas; Movimiento Nacional de Lucha por Vivienda; 4 vacantes; Confederación Nacional de la Asociación de Moradores, con 5 vacantes. La II Conferencia Nacional de las Ciudades alteró la

composición, pasando la representación de los gestores, administradores públicos para 37 miembros divididos en 16 del poder público federal, 9 del poder público estatal y 12 del poder público municipal. La representación de la sociedad empezó a contar con 49 miembros divididos en 23 representantes de los movimientos sociales y populares, 8 de las entidades empresariales, 8 de las entidades de los trabajadores, 6 de entidades académicas y 4 de organizaciones no gubernamentales.

Se buscó evaluar, para el período 2003 -2005, el perfil de las deliberaciones y la calidad de las mismas por medio de consulta a las actas y documentos producidos por el Concidades.

QUADRO I - TEMAS DOMINANTES NO CONCIDADES (2003-2005):

| | |
|------------------|--|
| Asuntos internos | Deliberación del Reglamento Interno del Concidades Apreciación y deliberación del Cuaderno (3) Definición del cronograma de reuniones del Concidades Balance de la actuación del Consejo |
| Asuntos públicos | Análisis del Presupuesto del M Ciudades Organización de la 2a. Conferencia Nacional de las Ciudades Campaña Nacional sobre Plan Director Metas do Milenio Política Nacional de Habitación Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Política Nacional de Tránsito, transporte y Movilidad humana Informe sobre la evolución de la formulación de la Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sistema Nac. de Habitación Recomendaciones para la creación de consejos estatales y municipales Ley de División del Suelo -6766 PPA y directrices para la elaboración del presupuesto de 2005. Marco regulador del saneamiento Comunicación sobre los procesos de elaboración de políticas urbanas en el M Ciudades Orientaciones sobre la creación de los consejos Estatales y Municipales. |

CUADRO II – RESOLUCIONES APROBADAS EN EL CONCIDADES (2003-2005):

| Naturaleza das deliberaciones | Actos normativos | Caracterización |
|--|--|---|
| Asuntos internos do Conicidades | Res. 01/2004 Res. 13/2004 Res. 16/2004 Res. 17/2004 Res. 24/2004 Res. 26/2004 | Aprueba reglamento interno Directrices para la creación de los consejos estatales y municipales Instituir Grupo de Trabajo Instituir Grupo de Trabajo Aprueba reglamento de la II Conferencia de las Ciudades Modifica Reglamento Interno de la II Conferencia de las Ciudades |
| Proposiciones internas al Min. das Ciudades | Res. 03/2004 Res. 20/2004 Res. 27/2004 Res. 28/2004 Res. 29/2004 | Propone que el "programa de Saneamiento Ambiental y Urbano para Regiones Metropolitanas sea desarrollo por el Ministerio de las Ciudades y Min. de la Salud". Recomienda al Ministerio de las Ciudades que haga gestiones para postergar tramitación de Proyecto de Ley. Que el Ministerio realice esfuerzos junto a la Secretaría de Coordinación Política para reactivación del GT de Transportes Colectivos. Que el Ministerio continúe haciendo gestiones junto al Ministerio de Hacienda sobre destinación de alícuotas do COFINS. Gestiones junto al Ministerio de Hacienda sobre financiación de saneamiento |
| Expresión de principios y de compromisos de acción del Concidades | Res. 05/2004 Res. 06.2004 Res. 07/2004 Res. 15/2004 Res. 22/2004 | Apoyo al Anteproyecto de Ley de la Política Nacional de Saneamiento Ambiental Apoyar implementación de un pacto federativo visando la reducción de los costos del transporte colectivo urbano y reducir tarifas Manifestación favorable a la campaña "jornada mundial en la ciudad sin mi coche" |
| Proposiciones a otros órganos de la administración pública y legislativo | Res. 02/2004 Res. 04/2004 | Recomendar al BC y al Consejo Monetario Nacional que autoricen suplementación de recursos. Recomendar al Consejo Curador del FGTS que mantenga límites porcentuales históricos del FCP -SAN. |

| | | |
|--|--------------|---|
| | Res. 08/2004 | Recomendar al Ministerio de Hacienda y del Planeamiento la inmediata utilización de recursos del Fondo Nac. de Seguridad y Educación en el Tránsito |
| | Res.09/2004 | Recomendar al Congreso Nacional y al Consejo Curador del FGTS que impidan cambios propuestos a la destinación de recursos del FGTS |
| | Res. 10/2004 | Recomienda al Senado la aprobación de la PL 2710/92 |
| | Res. 14/2004 | Recomendación al Congreso Nacional sobre redistribución de recursos |
| | Res. 18/2004 | Recomendar la participación del Ministerio de las Ciudades en el Consejo Monetario Nacional |
| | Res. 21/2004 | Recomendar al Ministerio de Planeamiento, al Banco Central y al Consejo Monetario Nacional definición de criterios para financiación referente a saneamiento ambiental. |

El Concidades no posee carácter deliberativo y esa es una reivindicación central discutida en la II Conferencia de las Ciudades; a causa de de eso, las decisiones tomadas en su interior tienen poco impacto político-administrativo y dependen de los encaminamientos realizados por el Ministerio. Las decisiones tomadas en plenario, conforme cuadro I, fueron divididas en asuntos internos del Concidades, proposiciones al Ministerio de las Ciudades, expresión de principios y de compromisos de acción del Concidades, Proposiciones a otros órganos de la administración pública y legislativo. Las palabras recurrentes en las resoluciones son: recomienda, apoya, propone, cuando lo deseable para un órgano con poderes decisorios sería: aprobar, vetar, fiscalizar, determinar. Se observa, de acuerdo con el cuadro II que hay una mayor cantidad de resoluciones que trata de asuntos de responsabilidad de otros órganos de la administración o en tramitación en el legislativo. En ese aspecto, el Consejo asume la función central de acompañar y fiscalizar todas las materias referentes a la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

La II Conferencia Nacional de las Ciudades profundizó el análisis de inúmeros puntos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, pero sus resoluciones no son objetos del presente texto; sin embargo, en el camino de la consolidación de la democracia participativa, el punto 14 del documento final señala caminos esenciales para la concretización de la democracia participativa. Delibera que:

El Ministerio de las Ciudades garantiza de forma continuada y en el plazo máximo de un año:

- a) la creación de los consejos de las ciudades en los municipios en el plazo máximo de un año;
- b) dotación presupuestaria en los tres niveles de gobierno para viabilizar financieramente la participación de los consejeros de los segmentos Movimiento Popular, ONGs y trabajadores;
- c) carácter deliberativo (garantizado por ley);
- d) capacitación de los consejeros;
- e) sociedad con los gobiernos locales y Ministerio Público;
- f) divulgación de las acciones del Consejo Nacional de las Ciudades.

El carácter deliberativo garantizado por ley se sobrepasa a todas las demás medidas de urgencia. Por más que el Ejecutivo respete las deliberaciones del M Cidades, su carácter deliberativo es el que garantizará la efectividad de las deliberaciones, habiendo entonces la prevención contra las turbulencias políticas coyunturales. Las acciones previstas direccionadas a los consejeros, como capacitación y la viabilización financiera para garantizar la participación de segmentos de la sociedad civil son fundamentales.

Esa mirada atenta y cualificada puede significar una ganancia importante para el futuro de las políticas urbanas, ya que una de las críticas centrales, principalmente en el campo de las políticas sociales en Brasil es, año tras año, la discontinuidad de propuestas, la sobre posición de programas y descontrol de gastos. Con el acompañamiento riguroso de segmentos interesados, tanto de la sociedad como de representantes gubernamentales, principalmente los municipales, se puede suponer la instalación de un sistema nacional de política urbana más coherente.

Presentamos el Concidades como un formato participativo que innova con relación a los demás Consejos y foros y presupone un Sistema de participación y representación democrática, tornarlo deliberativo significa un avance importante para la Política Urbana, pero el peligro que ronda la iniciativa se encuentra en el campo de la política institucional y en los juegos de interés inherentes a ella.

Las instituciones democráticas brasileñas viven un momento de tensión máxima y se ejercitan todos los días, sin que los riesgos de rupturas sean totalmente alejados. Las denuncias y comprobaciones de denuncias contra parlamentarias y miembros del ejecutivo han pautado la vida política nacional desde mediados de junio de 2005. Las respuestas dadas por el ejecutivo al sabor de la crisis es otro elemento preocupante y que, no raro, por atender demandas inmediatistas de búsqueda de mayor apoyo político partidario, interrumpen dinámicas en el campo de las políticas públicas y de la ampliación de la participación democrática que prometían constituirse en experiencias bien sucedidas. Específicamente con relación a las políticas públicas urbanas, hasta entonces protagonizadas por el Ministerio

de las Ciudades, de Olívio Dutra y sus auxiliares, equipo compuesto por nombres reconocidos y respetados en los medios académicos (y con experiencia de gestión), tuvieron una solución de discontinuidad y queda la sensación de “dos pasos adelante y un paso hacia atrás” en la propuesta de avance participativo en el campo de las políticas urbanas. La reestructuración política emergencial llevada a cabo por el Palacio de Planalto, a causa de la crisis política, entregó el Ministerio a un partido de la base aliada, de perfil conservador - el Partido Popular.

NOTAS:

1 *Paper* apresentado em: 3º. Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Unicamp, 4 a 6 de setembro de 2006. Campinas, São Paulo.

2 Celene Tonella . Professora doutora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, área de Ciência Política: Universidade Estadual de Maringá, av. Colombo, 5790, Maringá –PR, Brasil, cep 87020-900. Fone/FAX (44) 3261-4288 ctonella@uol.com.br

3 TONELLA, C. 2004: Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. In: FUKS, M., PERISSINOTTO, R. M., SOUZA, N. R. (org.) *Democracia e participação: os conselhos gestores no Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, p. 181-220. TONELLA, C. 2003: *Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores*. Cadernos Metrópole, nº 10, São Paulo: Educ, p.103-140.

4 Benevides, M. V. 1994: “Democracia e cidadania”, in Revista Polis, São Paulo, nº 14, p. 3-13.

5 SANTOS, B. S.(org.) 2002: *“Introdução”*. Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-42.

6 FUNGERIK, A. y WRIGT, O. 1999: “Experimentos em democracia deliberativa”, in Sociologias, nº 2, Porto Alegre: UFRGS, p. 100-143.

7 AVRITZER E COSTA, S. 2004: *Teoria crítica e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. In XVIII Encontro da ANPOCS, Caxambu, 26-30/out. de 2004. Publicacion en CD-ROM, p. 2.

8 BARBOSA, M. 2002: *Em debate, o que é ser latino-americano*. O Estado de São Paulo, São Paulo: Caderno 2, 19 jun. 2002. <http://www.estado.con.br> .Acesso em: 19 jul. 2002. Entrevista com José Murilo de Carvalho

9 Democratas 30,6%; ambivalentes 42,4% e não democratas 27%. RICCI, R. Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In AVRITZER, L. (org.) 2004: *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, p. 59-104.

10 BAQUERO, M. 2004: *Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil*, IN Política e sociedade – revista de sociologia e política, nº. 5, out/2004. p. 179

11 MOUFFE, C. 2003: *Democracia, cidadania e a questão do pluralismo*, In Política e Sociedade – Revista de Sociologia e Política, Florianópolis, v. 1, nº 3, p. 16

- 12 AVRITZER, L., RECAMÁN, VENTURI, G. 2004: *O associativismo na cidade de São Paulo*, In AVRITZER, L. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, p.11-58.
- 13 DRAIBE, S. 1998: *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os consejos nacionais de políticas setoriais*. Publicaciones Núcleo de Estudos de População/Unicamp,Campinas, SP.
- 14 TATAGIBA, L. 2002: *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*, In DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-104.
- 15 LAVERDI, R. 1999: *Na trilha das reivindicações: movimentos populares de moradia em São Paulo e a luta pela Reforma Urbana na Constituinte*. In *Diálogos*, v. 3, nº. 3, p. 186.
- 16 El foro continúa activo y encontramos las siguientes informaciones en su página en internet: el inicio de este proceso colectivo de actuación ocurrió en 1987, cuando se conquistó la oportunidad de presentar las propuestas de iniciativa popular al texto de la Constitución Federal. A pesar de la heterogeneidad notable entre las entidades, fue producido un texto consensual elaborado en forma de artículos constitucionales denominados "Enmienda Popular por la Reforma Urbana", conquistando alrededor de 200 mil firmas. En este contexto se organiza el Foro Nacional de Reforma Urbana, articulación que reunió el conjunto de los actores sociales involucrados en el trabajo de elaboración y negociación de la Enmienda de la Reforma Urbana. www.forumreformaurbana.org.br acceso en 12/02/06.
- 17 BRASIL. Governo Federal. *Plano Brasil para todos, 2004*. www.planalto.gov.br, acceso en 21/12/04.
- 18 PINTO, C. R. J. 2004: *Espaços deliberativos e a questão da representação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, no. 54, fev. 2004.
- 19 Según definición de Pinto: las personalidades están vinculadas a la academia, al mundo artístico y empresarial (p. 104).