

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**GOBIERNO LOCAL: AVANCES Y LÍMITES DE  
ADMINISTRACIONES MUNICIPALES  
PARTICIPATIVAS.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**PRESENTADA POR**

**Lucas Batista Pereira**

Bajo la dirección de la doctora

Blanca Olias de Lima Gete

**Madrid, 2010**

- **ISBN: 978-84-693-0691-8**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II**



**GOBIERNO LOCAL: AVANCES Y LÍMITES DE  
ADMINISTRACIONES MUNICIPALES PARTICIPATIVAS**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR  
Lucas Batista Pereira**

Bajo la dirección del doctora  
Dra. Blanca Olias de Lima Gete

**Madrid – junio – 2009**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN II

TESIS DOCTORAL:

**GOBIERNO LOCAL: AVANCES Y LÍMITES DE  
ADMINISTRACIONES MUNICIPALES PARTICIPATIVAS**

DIRECTORA DE LA TESIS: Dra. Blanca Olias de Lima Gete

Alumno: LUCAS BATISTA PEREIRA.

Junio, 2009.

*LUCAS BATISTA PEREIRA*

**BIERNO LOCAL: AVANCES Y LÍMITES DE ADMINISTRACIONES  
MUNICIPALES PARTICIPATIVAS**

Tesis presentada al Programa de Postgrado del Departamento de Ciencia Política y de Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, como exigencia para obtención del título de Doctor en Administración Pública.

**Banca Examinadora**

Presidente D. José Manuel Ruano De La Fuente  
Secretario D. José Manuel Rodríguez Álvarez  
Vocales D. Pedro Luis Pérez Guerrero  
D. Juan Carlos González Hernández  
D. Manuel Arenilla Sáez

Madrid - España  
Junio de 2009

## **DEDICATORIA**

Algunas personas marcan nuestra vida para siempre, unas porque son nuestros lazos familiares y nos van ayudando en la construcción de nuestro cotidiano, otras porque nos presentan proyectos de sueños y nos desafían a construirlos y otras todavía porque creen que la osadía y el equívoco son caminos para las grandes realizaciones.

A mi familia y en especial a mis hijos y mi esposa: Joana, Caio, Luciano y Gaetana.

“IN MEMORIAM” a mis padres, Josino y Maria, a mi hermano Jânio y a mi amiga y Sônia Maria Simon Cavalcanti. Que se fueron cuando Dios quiso.

## AGRADECIMIENTO

Desde 2000, cuando fui seleccionado para hacer parte del Programa de Postgrado en Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid pasé por varias fases hasta llegar al desenlace. Durante estos seis años, nunca perdí el entusiasmo, la motivación y la creencia de que un día concluiría la redacción de la tesis y partir para el “ritual final”, espinazo, más saludable, con los componentes de la banca examinadora, a los cuales agradezco por antecendencia por las contribuciones advenidas.

La motivación arriba registrada sólo fue posible gracias a diversas ayudas objetivas y subjetivas de algunas personas lo que facilitó, y mucho, superar el trabajo individual y solitario característico de la elaboración de una tesis. En primer lugar está mi orientadora y amiga Prof<sup>a</sup>. Sônia Cavalcante, que vivenció todas las fases por las que pasé de una forma comprensiva y amable, auxiliando a superar los diversos dilemas e inevitables dudas desde el inicio hasta el final. Para mí fue un honor contar con la amiga Sônia como orientadora. Espero haber atendido a sus expectativas mientras orientando.

A mis compañeros permanentes desde el principio Waldenor Pereira y Aderbal de Castro, por haber vivenciado juntos todo este período, tanto los momentos de inseguridad, como muchos más, los que fueron momentos de satisfacción, volviendo nuestro objetivo una tarea placentera a ser alcanzada.

Durante el período de cumplimiento de los créditos la aproximación saludable de los diversos colegas del grupo y profesores diversos de la Complutense. Respecto a los primeros, en nombre de las compañeras Aliger dos Santos, Mary Vânia y Maria Gravina agradezco por la convivencia y apoyo recibido. En relación a los profesores, resalto la capacidad y aptitud con que transmitieron sus conocimientos y la forma hábil de entender las particularidades de los “brasileiros baianos”. En nombre de la Profa. Dra. Blanca Olias queda registrado nuestro agradecimiento a todos.

En el período referente al levantamiento de informaciones fue de fundamental importancia el apoyo recibido de los dirigentes de las tres administraciones locales de Vitória da Conquista, Rio Claro y Campina Grande y en nombre de los alcaldes José Raimundo Fontes, Cláudio de Mauro y Cozete Barbosa respectivamente, agradezco el apoyo recibido de todos aquellos que de una forma directa o indirecta me aceptaron como investigador, no midiendo esfuerzos para fornecer las informaciones por mí deseadas. Al final de esta tesis registro los nombres de los auxiliares que forneceron las entrevistas que fueron esenciales en el desarrollo del trabajo.

A los estudiantes del Curso de Graduación en Geografía Lázaro Souza y Cristiane Ravassani de la Universidad del Sudoeste de Bahia - UESB, Viviane Alexandria y Neli Aguiar de la Universidad Estadual de Campina Grande – UECG y Paulo Santos de la Universidad Estadual de São Paulo – UNESP, campus de Rio Claro, agradezco por la ayuda en el levantamiento de las informaciones.

En la fase de organización de las ideas contenidas en esta tesis muchos auxiliaron. Reconozco también la relevante participación de los colegas profesores y amigos Vitória Carmem, Mirian Cléa y Edivaldo de la UESB, Douglas Santos de la Universidad Católica de São Paulo – PUC-SP, Inaiá de Carvalho de la Universidad Federal de Rio de Janeiro - UFRJ. A las Profesoras Regina Celeste y Blanca Olias por las contribuciones hechas en el momento de la defensa del DEA.

Nuestros agradecimientos a las Instituciones que proporcionaron la oportunidad de conclusión de esta tesis: Universidad Complutense de Madrid - UCM, Universidad de Salvador – UNIFACS y al Departamento de Geografía de la UESB y a la amiga Ana María por el apoyo en la traducción de esta tesis al español.

## **EPÍGRAFE**

El problema no es inventar. Es ser inventada hora tras hora y  
nunca quedar lista nuestra edición convincente.

Carlos Drummond de Andrade

## RESUMEN EN ESPAÑOL

Los gobiernos Locales en Brasil, en las últimas dos décadas, son objetos de profundos cambios y transformaciones. En este cuadro, Se ha observado el surgimiento de experiencias de gobiernos locales que están buscando construir una nueva forma de gobernar, substanciada en prácticas que visan la radicalización de la democracia, creando mecanismos de control y participación, objetivando mayor involucramiento de la sociedad civil. El presente trabajo tiene como objetivo general analizar cómo está construyéndose un paradigma de gobierno local en Brasil, pautado en los principios democrático y participativo. Para alcanzar ese objetivo se tomó como referencia práctica la experiencia de tres municipios de porte medio, de tres diferentes estados de la federación (Vitória da Conquista – Bahia, Campina Grande – Paraíba y Rio Claro - São Paulo). La primera parte de la tesis busca delinear un cuadro más general, discutiendo conceptos y contextualizando la coyuntura del surgimiento de los gobiernos locales participativos en Brasil. Busca analizar los principales mecanismos de participación institucionales de involucramiento de los ciudadanos en la elaboración, implementación y acompañamiento de las políticas públicas y cómo estas administraciones se consolidan en la formación de una nueva forma de gestión pública municipal. La segunda parte discute los principios generales capaces de definir la esencia de ser de una administración con carácter participativo y democrático, estableciendo una relación entre los compromisos políticos, los proyectos y programas que caracterizan la gestión. En esta parte se presentan las argumentaciones, informaciones y los datos obtenidos en el proceso de investigación, durante visitas a los municipios seleccionados. A través de documentos oficiales, que informan la definición de principios y directrices de gobierno, las acciones y programas implementados, así como informaciones contenidas en las entrevistas realizadas, se busca resaltar un conjunto de acciones políticas y administrativas vinculadas a la administración local de los municipios seleccionados. Como consideración final, se buscó hacer una discusión sobre los avances y límites de las administraciones participativas. Se puede decir que existen tanto experiencias positivas como negativas de gobiernos locales participativos, que existen experiencias embrionarias y más avanzadas, que existen avances, retrocesos y nuevos desafíos. Sin embargo, también es verdad que estas experiencias están apuntando alternativas de administración local que tienen en la participación y en la democracia local los principios básicos de gestión.

Palabras Clave: Gobierno Local. Democracia. Participación. Gestión Pública.

## **Abstract**

The local governments in Brazil, in the last two decades, are being objects of deep changes and transformations. In this picture, they have been observed the appearance of experiences of local governments which are hunting up setting up a new shape of ruling, substantiated in practices which aim at the radicalization of the democracy, making mechanisms of control and participation, objectifying greater involvement of the civil society. The current work in general aims to analyze how a paradigm of local government in Brazil, ruling in the democratic and participative principles. To arrive at these purposes, it has been taken into account the experience of three middle-sized cities, of three different federate states (Vitória da Conquista – Bahia, Campina Grande – Paraíba, and Rio Claro – São Paulo). The first part of this thesis searches outlining the most general picture, discussing conceptions, and contextualizing the conjuncture of the arising of the local participative governments in Brazil. It seeks analyzing the main mechanisms of institutional participation of involvement of the citizens in the elaboration, implantation and accompaniment of the public policies, and how those administrations themselves consolidate in the formation of the a new form of public municipal administration. The second part argues the general principles capable of defining the essence of being an administration with participative and democratic character, establishing a relation between the political commitments, the projects and programs which characterize the administration. In this part, the arguments, informations and data raised in the research process, during visits in the selected cities, are presented. And, by means of official documents which inform the definition of principles and guidelines of government, the actions and programs implanted, as well as information contained in the interviews accomplished, it was searched for underlining the lines of political and administrative actions attached to the local administration. As final consideration, it was searched for make a discussion about the advances and limits of the participative administrations. It was concluded that there are positive and negative, germinal, more advance experiences of local participative government. Finally, there are advances, retrocessions and new challenges. Nevertheless, the truth also is that these experiences has appointed to alternatives of local administration which has, in the participation and local democracy, the basic principles of administration.

Keywords: Local Government, Democracy, Participation, and Public Administration

## **LISTA DE ILUSTRACIÓN**

### **Capítulo IV**

<b>I – Mapa de Brasil con Localización de los Municipios Seleccionados</b>	<b>130</b>
--	------------

## LISTA DE LAS TABLAS

### PARTE II – CAPITULO I

Tabla 1 - Propuestas de las Agencias Multilaterales para la implementación de Políticas Públicas Sociales.	70
--	----

### PARTE III – CAPITULO IV

Tabla 2 – Votos obtenidos por el candidato Cláudio de Mauro (PV) en las elecciones de 1996 y 2000 – Municipio de Rio Claro.	144
---	-----

Tabla 3 – Votos obtenidos por los candidatos del PT en las elecciones de 1996, 2000 y 2004 en el Municipio de Vitória da Conquista.	147
---	-----

Tabela 4 – Votos obtenidos por el candidato Cássio Rodrigues da Cunha Lima (PMDB) en las elecciones de 1996 y 2000.	154
---	-----

### CAPITULO V

Tabla 5 – Principales Programas Sociales del Municipio de Campina Grande – 2004.	164
--	-----

Tabla 6 – Principales Programas Sociales del Ayuntamiento de Vitória da Conquista – 2004.	165
---	-----

Tabla 7 – Principales Programas Sociales del Municipio de Vitória da Conquista – 2004.	166
--	-----

Tabla 8 - Número de Contratos Establecidos y Valor Financiado, en mil reales, por el Banco del Pueblo Paulista con micro y pequeños emprendimientos formalizados o no – 1999 a 2004.	184
--	-----

Tabla 9 - Informaciones Generales Sobre la Cartera de Préstamos del Conquista Solidaria – Posición en marzo de 2005.	214
--	-----

### CAPITULO VI

Tabla 10 - Principales Consejos Municipales por Objetivos de los Municipios de Campina Grande – PB, Rio Claro – SP y Vitória da Conquista – BA – 2004.	222
--	-----

Tabla 11 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 1 y Respuestas de los Representantes de los Consejos de Vitória da Conquista.	227
---	-----

Tabla 12 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 1 y Respuestas de los Representantes de los Consejos de Campina Grande.	228
---	-----

Tabla 13 - Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 1 - Respuestas en Porcentaje de los Representantes de los Consejos de Presupuesto Participativo – Campina Grande (C.G), Salud – Vitória da Conquista (V.C) y Educación – Rio Claro (R.C).	229
---	-----

<b>Tabla 14 – Caracterización de los Consejeros con indicación, en porcentual, del Tiempo que hace parte de los Consejos – Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande.</b>	<b>231</b>
<b>Tabla 15 – Caracterización de los Consejeros con indicación, en porcentual, del Grado de Escolaridad – Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande.</b>	<b>231</b>
<b>Tabla 16 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 2 - Respuestas de los Representantes de los Consejos del Municipio de Vitória da Conquista.</b>	<b>232</b>
<b>Tabla 17 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 2 - Respuestas de los Representantes de los Consejos del Municipio de Campina Grande.</b>	<b>233</b>
<b>Tabla 18 - Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 2 - Respuestas en Porcentual de los Representantes de los Consejos de Presupuesto Participativo – Campina Grande (C.G), Salud – Vitória da Conquista (V.C) y Educación – Rio Claro (R.C)</b>	<b>234</b>
<b>Tabla 19 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 3 - Respuestas de los Representantes de los Consejos de Vitória da Conquista</b>	<b>236</b>
<b>Tabla 20 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 3 - Respuestas de los Representantes de los Consejos de Campina Grande.</b>	<b>238</b>
<b>Tabla 21 - Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 3 - Respuestas en Porcentual de los Representantes de los Consejos de Presupuesto Participativo – Campina Grande (C.G), Salud – Vitória da Conquista (V.C) y Educación – Rio Claro (R.C).</b>	<b>239</b>
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>Tabla 22 - Presupuesto Participativo – OP del Municipio de Vitória da Conquista. Evaluación de los Delegados cuando fueron preguntados sobre el porqué ellos hacen parte del OP.</b>	<b>251</b>
<b>Tabla 23 - Presupuesto Participativo – OP del Municipio de Vitória da Conquista. Evaluación de los Delegados cuando fueron preguntados sobre el porqué ellos hacen parte del OP.</b>	<b>253</b>
<b>Tabla 24 - Presupuesto Participativo – OP del Municipio de Vitória da Conquista. Evaluación de los Delegados cuando fueron preguntados sobre con qué palabras el OP está relacionado.</b>	<b>254</b>
<b>CAPITULO IX</b>	
<b>Tabla 25 – Porcentual de Servidores de los Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande por Tiempo de Servicio.</b>	<b>288</b>
<b>Tabla 26 – Porcentual de Servidores de los Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande por Grado de Escolaridad.</b>	<b>288</b>

## ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS (PORTUGUÉS – ESPAÑOL)

<b>ABONG</b>	Associação Brasileira de Organizações Governamentais	de não Governamentais	Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales
<b>AMDE</b>	Agência Municipal de Desenvolvimento	de	Agencia Municipal de Desarrollo
<b>BA</b>	Estado da Bahia		Estado de Bahia
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento		Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIRD</b>	Banco Mundial		Banco Mundial
<b>BNB</b>	Banco do Nordeste do Brasil		Banco del Nordeste
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	de	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
<b>CAPOP</b>	Comissão de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo		Comisión de Acompañamiento Popular del Presupuesto Participativo
<b>CDES</b>	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social		Consejo de Desarrollo Económico y Social
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal		Caja Económica Federal
<b>CEMCI</b>	Centro Municipal de Convivência do Idoso	de	Centro Municipal de Convivencia del Anciano
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina		Comisión Económica para la América Latina
<b>COOP</b>	Coordenação do Orçamento Participativo		Coordinación del Presupuesto Participativo
<b>COOPERVIVA</b>	Cooperativa de Materiais Reaproveitáveis de Rio Claro		Cooperativa de Materiales Reaprovechables de Rio Claro
<b>EC</b>	Estatuto da Cidade		Estatuto de la Ciudad
<b>EMBASA</b>	Empresa Baiana de Água e Saneamento		Empresa Baiana de Agua y Saneamiento

<b>ES</b>	Estado do Espírito Santo	Estado de Espírito Santo
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional	Fondo Monetario Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico	Fondo Nacional de Desarrollo Económico
<b>FUNDEF</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Fondo Nacional de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental
<b>GEP</b>	Grupo de Economia Popular	Grupo de Economía Popular
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
<b>ICC</b>	Instituição Conquista Solidária	Institución Conquista Solidaria
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de Seguridade Social	Instituto Nacional de Seguridad Social
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano	Impuesto Predial y Territorial Urbano
<b>ISS</b>	Imposto Sobre Circulação de Serviços	Impuesto Sobre Circulación de Servicios
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias	Ley de Directrices Presupuestarias
<b>LOA</b>	Lei de Orçamento Anual	Ley del Presupuesto Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal	Ley de Responsabilidad Fiscal
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza	Ministerio del Desarrollo Social y Combate a la Pobreza
<b>MG</b>	Estado de Minas Gerais	Estado de Minas Gerais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas	Organización de las Naciones Unidas
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil	Orden de los Abogados de Brasil
<b>OP</b>	Orçamento Participativo	Presupuesto Participativo

<b>PB</b>	Estado da Paraíba	Estado de Paraíba
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista	Partido Democrático Laboral
<b>PDU</b>	Plano Diretor Urbano	Plan Director Urbano
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto	Producto Interno Bruto
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
<b>PPA</b>	Plano Plurianual	Plan Plurianual
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro	Partido Socialista Brasileño
<b>PSDB</b>	Partido Socialista Democrático Brasileiro	Partido Socialista Democrático Brasileño
<b>PSTU</b>	Partido Socialista dos Trabalhadores	Partido Socialista de los Trabajadores
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores	Partido de los Trabajadores
<b>PV</b>	Partido Verde	Partido Verde
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro Empresa	Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro Empresa
<b>SEDUC</b>	Secretaria de Educação, Esporte e Cultura de Campina Grande	Secretaría de Educación, Deporte y Cultura de Campina Grande
<b>SENAC</b>	Serviço Nacional do Comércio	Servicio Nacional del Comercio
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
<b>SESI</b>	Serviço Social e Industrial	Servicio Social e Industrial
<b>SP</b>	Estado de São Paulo	Estado de São Paulo
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde	Sistema Único de Salud
<b>TER-PB</b>	Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba	Tribunal Regional Electoral de Paraíba
<b>TRE-BA</b>	Tribunal Regional Eleitoral da Bahia	Tribunal Regional Electoral de Bahia

<b>TRE-SP</b>	Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo	Tribunal Regional Electoral de São Paulo
<b>UESB</b>	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	Universidad Estadual del Sudoeste de Bahia
<b>UNESP</b>	Universidade Estadual de São Paulo	Universidad Estadual de São Paulo

# **GOBIERNO LOCAL: AVANCES Y LÍMITES DE ADMINISTRACIONES MUNICIPALES PARTICIPATIVAS**

## **SUMARIO**

<b>PARTE I – INTRODUCCIÓN: objetivos, metodología de la investigación y plan de exposición de la tesis.</b>	<b>21</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>I – Comprendiendo el Objeto de Estudio.</b>	<b>21</b>
1 – El Objeto de Estudio.	21
2 – Las Preguntas a Responder Sobre el Objeto.	22
3 – El Contexto del Objeto.	23
4 – Relevancia del Objeto.	24
5 – Los Parámetros y Variables de Análisis del Objeto.	27
<b>II – METODOLOGÍA</b>	<b>32</b>
1 – El Sujeto y el Objeto.	32
2 – Lo Teórico y lo Práctico.	33
3 – La Opción de los Ejemplos Prácticos.	34
4 – Procedimientos y Variables de la Investigación de Campo.	37
<b>III – PLAN DE EXPOSICIÓN DE LA TESIS.</b>	<b>40</b>
<b>PARTE II – ESTADO Y DEMOCRACIA EN BRASIL: Políticas Públicas, Descentralización y Participación en los Gobiernos Locales.</b>	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO I – ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL.</b>	<b>51</b>
<b>I – Los Proyectos de Desarrollo de las décadas de 80 y 90.</b>	<b>51</b>
1 – Desestructuración del Proyecto de Desarrollo y el Surgimiento de la Nueva República.	51
2 – Proyecto Neoliberal.	56
2.1– Reforma del Estado.	58
2.1.1– Reforma del Aparato del Estado: el modelo gerencial.	62
2.1.2– Plan de Estabilización Económica.	65

2.1.3–	Agencias Multilaterales y Políticas Públicas Sociales.	66
3 –	Estructuración de un Proyecto Nacional de Desarrollo.	68
<b>CAPÍTULO II – DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL</b>		<b>79</b>
1 –	El Federalismo Brasileño.	79
2 –	Descentralismo Municipal.	82
2.1 –	Descentralización en el Área de Salud y Educación.	90
3 –	Descentralización y Participación Ciudadana.	94
3.1–	Instrumentos Institucionales de Participación.	94
3.1.1–	Plan Director Urbano del Municipio.	95
3.1.2–	Consejos Municipales.	97
<b>CAPÍTULO III – GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: Democracia y Participación</b>		<b>100</b>
1 –	Democracia y Gobierno.	101
2 –	Democracia y Participación Política.	103
3 –	Contextualización de los Gobiernos Locales Democráticos y Participativos.	105
4 –	Administraciones Locales Democráticas y Participativas : inversión de prioridades y participación ciudadana.	109
5 –	Administraciones Locales Democráticas y Participativas : inclusión, control social y la transparencia administrativa.	116
6 –	Administraciones Locales Democráticas y Participativas: redes de desarrollo económico y social.	122
<b>PARTE III – CONSTRUCCIÓN DE UN PARADIGMA DE CARÁCTER DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO los ejemplos de Vitoria da Conquista – BA, Campina Grande – PB y Rio Claro – SP.</b>		<b>126</b>
<b>CAPÍTULO IV – CONTEXTO EN QUE SURGE EL NUEVO PARADIGMA</b>		<b>127</b>
I –	Caracterización Geográfica de los Municipios Seleccionados.	127
II –	El Contexto Nacional en que se Encuentran los Municipios Seleccionados.	132
III –	El Inicio del Proceso de Transformación en los Gobiernos Locales Seleccionados.	134

1 –	<b>El Gobierno Democrático de Rio Claro.</b>	<b>138</b>
1.1 –	<b>Construcción de Consensos y Acciones Políticas.</b>	<b>138</b>
1.2 –	<b>Implementación de la Administración Participativa.</b>	<b>141</b>
1.3 –	<b>Plan de Gobierno Democrático.</b>	<b>144</b>
2 –	<b>Contexto y Directrices Iniciales del Gobierno de Vitória da Conquista.</b>	<b>147</b>
2.1 –	<b>Recuperar la Imagen de Gobierno.</b>	<b>148</b>
2.2 –	<b>Las Acciones Iniciales de Envolvimiento de la Sociedad.</b>	<b>149</b>
3 –	<b>Presupuesto Participativo y Profundización de la Democracia en el Gobierno de Campina Grande.</b>	<b>153</b>
<b>CAPÍTULO V – PROGRAMAS DE DESCENTRALIZADOS, INCLUSIVOS Y SOLIDARIOS</b>		<b>160</b>
I –	<b>Reanudando la Temática Descentralización.</b>	<b>161</b>
II –	<b>Los Programas Descentralizados y de Inclusión.</b>	<b>162</b>
1 –	<b>Nuevas Políticas para Nuevos Segmentos de la Población.</b>	<b>167</b>
1.1 –	<b>Red Municipal de Atención al Niño y al Adolescente de Vitória da Conquista.</b>	<b>168</b>
1.2 –	<b>Programas de Atención a los Ancianos de Rio Claro.</b>	<b>170</b>
1.3 –	<b>El Programa de las Dueñas de Casa de Campina Grande – Proyecto Digna.</b>	<b>174</b>
2 –	<b>Programas de Inclusión Económica: el micro-crédito.</b>	<b>178</b>
3 –	<b>Generación de Empleo y Renta, a través del Trabajo Cooperativo, Asociativo y Solidario.</b>	<b>185</b>
<b>CAPÍTULO VI – LOS CONSEJOS MUNICIPALES: COGESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>		<b>220</b>
I –	<b>Objetivos Generales de los Consejos Municipales.</b>	<b>220</b>
II –	<b>Los Consejos Municipales: investigación de campo.</b>	<b>224</b>
1 –	<b>Análisis de las Hipótesis Levantadas.</b>	<b>225</b>
1.1 –	<b>Hipótesis I</b>	<b>225</b>
1.2 –	<b>Hipótesis II</b>	<b>230</b>

1.3 – Hipótesis III	235
III – Indicaciones de perfeccionamiento de los Consejos por parte de los consejeros.	240
<b>CAPÍTULO VII – PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE LA CIDADANÍA.</b>	243
I – Presupuesto Participativo: implementación, funcionamiento y resultados.	244
II – Presupuesto Participativo: los mecanismos de construcción permanente.	258
<b>CAPÍTULO VIII – INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVO.</b>	262
I – Las Conferencias Municipales.	262
1 – Las Conferencias Municipales de Salud y Educación.	269
II – La Agenda 21 como Subsidio para el Planeamiento Participativo.	276
III – Plan Director Urbano Participativo: planeamiento y control del territorio municipal.	278
<b>CAPÍTULO IX – ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: gerenciamiento participativo</b>	283
I – Los Servidores Municipales Como Variable de Informaciones.	286
1 – Formas de Obtención de Informaciones.	286
2 – Características del Conjunto de la Muestra.	288
II – Los Servidores Municipales Mientras Agentes de Construcción del Gerenciamiento Participativo.	289
1 – El Proceso de Principios o Valores de la Gestión: unidad de base.	290
2 – El Proceso de Gestión: unidad de estructura funcional.	296
III – Democracia de la Gestión y el Servidor Público.	304
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	307
<b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA</b>	322
<b>APÉNDICE</b>	333
<b>ANEXOS</b>	344

## **PARTE I – INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN Y PLAN DE EXPOSICIÓN DE LA TESIS**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **I - Comprendiendo el Objeto de Estudio**

##### **1 - El Objeto de Estudio**

Los gobiernos en Brasil, en el ámbito de las tres esferas (federal, estadual y municipal), están siendo objetos de profundos cambios y transformaciones en las últimas décadas: sea en el sentido de la eficacia - búsqueda de calidad en la prestación de los servicios públicos en consecuencia de la ampliación de la ciudadanía - sea en consecuencia de las transformaciones porque pasa la sociedad y su grado de involucramiento en la elaboración y control de las políticas públicas.

En este cuadro, se ha observado, en las últimas décadas, el surgimiento en Brasil de gobiernos locales que están buscando construir una nueva forma de gobernar, substanciada en prácticas que objetivan la radicalización de la democracia, creando mecanismos de control y participación, objetivando mayor involucramiento de la sociedad civil.

**El presente trabajo tiene por objetivo general analizar cómo se está construyendo un paradigma de gobierno local en Brasil, pautado en los principios democrático y participativo.** Para alcanzar ese objetivo se tomó como referencia práctica la experiencia de tres municipios de porte medio, de tres diferentes estados de Brasil (Vitória da Conquista – Bahia, Campina Grande – Paraíba e Rio Claro - São Paulo).

Los parámetros adoptados por esos gobiernos objetivan construir una gestión donde la transparencia y el control de la aplicación de los recursos públicos municipales, la implementación de políticas públicas, el control social, la cogestión, son acciones utilizadas con el involucramiento colectivo objetivando compartir el ejercicio del poder. A través de la creación de mecanismos internos y externos se busca construir, no solamente una gestión eficiente y eficaz, con también nuevas formas de relación entre el gobiernomunicipal y la sociedad, resultando en una mejor calidad de vida para la población como un todo.

En conjunto, se trata de comprender experiencias particulares a la luz del proceso de construcción y fortalecimiento de la democracia brasileña, que reside en la emergencia de nuevos actores sociales, siendo estos gobiernos locales uno de esos agentes.

En el municipio, mientras ente de la Federación y en la administración municipal mientras creador de políticas públicas, se encuentra el objeto de análisis. El municipio es un

ente institucional de la Federación así definido jurídicamente en la Constitución brasileña, por lo tanto debiendo ser comprendido en su relación con lo global y viceversa.

El fundamento para el análisis del objeto de estudio está en el proceso y en la forma: cómo determinados gobiernos locales programan sus políticas públicas, es el análisis de proceso, y qué variables (mecanismos de participación) y contenidos están relacionados es la forma cómo la administración coloca en práctica tales políticas.

Un ejemplo para dejar clara esa relación proceso/forma es: ¿una administración municipal al firmar un Convenio con el gobierno federal para aplicación de recursos en la infraestructura urbana, en qué sitio de la ciudad deberá aplicar ese recurso? ¿en los barrios habitados por la clase con mayor poder adquisitivo o en las áreas periféricas de la ciudad, donde está la clase de menor poder adquisitivo? La respuesta a esas preguntas está en el análisis del proceso, ya que no debe ser el Convenio por sí sólo el definidor del territorio en que debe ser aplicado el recurso. La manera y la forma de aplicación de ese recurso están relacionadas a las variables que serán utilizadas en el ámbito de la relación gobierno/sociedad. Para quién, para qué fines, es que definen el contenido de la acción. La forma de aplicación de los recursos define la acción, si es democrática o no. Una administración local que no la vuelve democrática, refuerza una postura autoritaria y, consecuentemente, desigual no inclusiva.

## **2 – Las Preguntas a Responder Sobre el Objeto**

La pregunta a ser hecha respecto a la construcción del paradigma de administración democrático y participativo es, si en su proceso de implantación y avance fueron creados algunos mecanismos que lleven de hecho a la emergencia de estrategias emancipadoras, que objetiven cambiar algunos pilares de sustentación del paradigma dominante como, por ejemplo, las relaciones autoritarias de poder en el plan local, el cambio de prioridades y la inclusión social, el control social, la transparencia, la ética en la gestión pública, entre otros.

La idea central discutida en la tesis está en la siguiente cuestión: **¿es posible considerar que a partir de prácticas de gestión democrática y participativa, viene construyéndose un nuevo paradigma o un paradigma emergente en la administración pública brasileña? ¿Este nuevo paradigma estaría relacionado a perspectivas de transformar formas de poder autoritarias y centralizadas en formas de autoridad compartida? ¿Estaría surgiendo este nuevo paradigma en las experiencias de gestión pública municipal denominada de democrática y participativa implementada en diversos gobiernos locales del país?**

La respuesta a esta cuestión central nos remite a las siguientes indagaciones:

- (i) ¿Cómo construir gobiernos municipales que no restrinjan su gestión solamente en los procedimientos técnico-administrativos?
- (ii) ¿Cómo construir un gobierno transparente y eficiente con participación ciudadana?  
¿Quién formula verdaderamente las políticas públicas en una gestión participativa?  
¿Cómo ocurre el proceso de decisión en la implementación de políticas públicas?
- (iii) ¿Por qué crear mecanismos de participación social y mayor involucramiento de la población en las acciones del gobierno municipal? ¿Por qué correlacionar mejoría de la gestión pública con la participación ciudadana?

### 3 – El Contexto del Objeto

El surgimiento de gobiernos locales con carácter democrático y participativo<sup>1</sup> se da a partir de la década de 80 en Brasil. Tales experiencias fueron posibles frente a la conjugación de factores determinantes tales como:

- (i) Democratización institucional del país. En esta década ocurre en el país un proceso de redemocratización de la sociedad, culminando en la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Federal denominada “Constitución Ciudadana”<sup>2</sup> promulgadora de un sistema democrático que contiene un fuerte apoyo popular;
- (ii) Proceso de descentralización de las políticas públicas. Fruto de la nueva Constitución, el surgimiento de un nuevo “pacto federativo”, dotando los municipios con mayor autonomía y responsabilidad de prestación de servicios públicos;
- (iii) Participación ciudadana de la sociedad civil. Rearticulación de los Movimientos Sociales y Partidos Progresistas en un contexto pos dictadura militar, entiendo ser la vía de la radicalización democrática una forma de disputa política por dentro del Estado.

Todos los factores arriba tenían como punto principal la contraposición a la propuesta de reforma del Estado brasileño, pautada en el principio del Estado mínimo.

---

<sup>1</sup> Serán denominadas de Administraciones Locales Democráticas y Participativas, los gobiernos locales que procuran innovar incorporando mecanismos de gestión participativa envolviendo a la población local en la elaboración, monitoramiento y, en algunos casos, ejecución de políticas públicas. Es verdad que dentro de esta definición amplia, existe mayor o menor intensidad de mecanismos de participación. Las gestiones más avanzadas políticamente ya buscaron desarrollar una nueva estructura gerencial de las políticas públicas, como también sistemas de control social sobre instancias gubernamentales.

<sup>2</sup> La referencia en relación a la promulgación de la Constitución Federal de 1988, parte de un consenso de que, mismo con límites todavía, principalmente respecto al financiamiento de las políticas sociales en ellas consagradas, la misma definió una agenda reformista, que se caracteriza por una concepción universalista respecto a los derechos sociales, distributiva respecto a la renta y democrática respecto a la gestión pública.

Las administraciones surgen, por lo tanto, dentro de un contexto republicano con nuevas reglas legislativas en los tres planes de gobierno, en contraposición a un proyecto más general de reforma del Estado brasileño - conteniendo como principio no colocar en práctica los avances conseguidos en la nueva Constitución referentes a la descentralización de políticas públicas y beneficios sociales – y en un cuadro de resistencia social y búsqueda de nuevos caminos políticos y económicos por parte de una parcela significativa de la sociedad brasileña.

En este sentido, el análisis del objeto de estudio se dará a partir de este contexto en un ámbito más general, no local, a partir de las formas como se establecen las relaciones con lo global, considerando las actitudes y valores que cada municipio presenta.

El enfoque recae, por lo tanto, en los cambios políticos y en la forma de administrar los gobiernos locales, respecto a los aspectos decisorios de los gestores y de los actores en ellos involucrados y materializados en los siguientes procesos:

- (i) El cuadro global y el local, en lo que respecta a los proyectos políticos adoptados por los sucesivos gobiernos de la esfera federal, fundamentado en los aspectos económicos y de gestión y en las políticas públicas sociales;
- (ii) El nuevo contexto de los gobiernos locales en lo que concierne al modelo federativo y al consecuente modelo descentralizador implantado;
- (iii) Gobiernos locales administrados en gran parte por Partidos Políticos Progresistas, que están viabilizando combinaciones basadas en los principios de la democracia representativa con la democracia participativa; y,
- (iv) Envolvimiento de agentes sociales – con énfasis en los servidores públicos municipales – visando una mejor tomada de decisiones de políticas públicas y su implementación, en la consolidación de formas de gerenciamiento participativo.

#### **4 – Relevancia del Objeto**

Varios estudiosos, bajo diversos ángulos, ya buscaron analizar los gobiernos locales<sup>3</sup>. Se comulga con algunos autores que evalúan existir una tendencia en varias partes

---

<sup>3</sup> Los estudios sobre gobierno local tienen larga tradición, iniciada por Tocqueville, Thomas Jefferson y Stuart Mill. Celina Souza, al realizar un repaso sobre el tema, sistematizaron algunas teorías sobre el gobierno local. Las llamadas teorías normativas desarrollaron principalmente en Gran Bretaña, donde recorrieron tres fases: los primeros – que seguían la tradición de Stuart Mill – argumentaban que las instituciones locales realizarían la distribución más eficiente de los recursos; los reformadores del posguerra – que defendían un gobierno autónomo, como una instancia de gobierno virtuosa, en especial para la expansión de un Estado de Bien-Estar Social; y la de los localistas, que retomaban la cuestión de la eficiencia porque el gobierno local tiene mejores

del mundo, de una valorización de los niveles locales en lo que concierne a la implementación de políticas públicas.

Dos cuestiones se encuentran en el escenario de las discusiones relacionadas a la revalorización de la esfera municipal, en lo que respecta al caso brasileño:

- (i) Se refiere a la necesidad de una redefinición del papel del Estado y de las esferas públicas. En este aspecto, el municipio pasa a tener nuevas responsabilidades que antes eran destinadas a las esferas estadual y federal. Así, un tema como la "estructura fiscal federativa" pasa a hacer parte de las discusiones dentro del cuadro al cual se hizo la convención de llamar "crisis del Estado". La justificativa es que con la crisis, se vuelve inviable que los gobiernos municipales<sup>4</sup> recurran al gobierno central y así se propugna la necesidad imperiosa de que los municipios adopten una "*política de responsabilidade fiscal, elevando sua arrecadação própria*".<sup>5</sup>; y,
- (ii) Se refiere a la necesidad de la "*institucionalização de formas de negociação que incorporem diretamente à discussão, os setores a serem atingidos pelas políticas municipais...*"<sup>6</sup>. Entre estas formas pueden ser apuntadas las experiencias de las gestiones participativas que adoptan mecanismos de involucramiento de la sociedad, como el Presupuesto Participativo, los Consejos Municipales y otros Foros de consulta. Según Abrucio & Couto (ibid., 1996, p.45), "*trata-se de implementar no município não apenas formas mais democráticas de gestão, mas também mais eficazes para a tomada e implementação de decisões de governo*" (idem, p. 45).<sup>7</sup> Si los problemas están o no solucionándose, los referenciados en estas dos cuestiones expuestas, merecen una evaluación con cautela y rigor. Sin embargo, es un hecho que el gobierno municipal en Brasil, para no mencionar en otros países, ha asumido importancia cada vez más relevante. Visto de otra forma, se espera cada vez más del gobierno municipal.

---

condiciones para alocar recursos de acuerdo con las necesidades locales, por estar más cercano a la comunidad y tiene mayor capacidad para responder a las demandas locales. (SOUZA, C., 1998).

<sup>4</sup> Se considerará Gobierno Municipal o Local y Administración Municipal o Local como conceptos sinónimos.

<sup>5</sup> "política de responsabilidad fiscal, elevando su recaudación propia". (ABRUCIO & COUTO, 1996, p. 42, traducción propia).

<sup>6</sup> "institucionalización de formas de negociación que incorporen directamente a la discusión, los sectores que serán atingidos por las políticas municipales..." (id., p. 45, traducción propia).

<sup>7</sup> "(...) se trata de implementar en el municipio no sólo formas más democráticas de gestión, pero también más eficaces para la tomada e implementación de decisiones de gobierno". (idem, p. 45, traducción propia.)

Algunos gestores todavía persisten en administrar el municipio dentro de estándares que no coinciden más con la realidad de la sociedad brasileña. Es necesario adaptar las instituciones públicas municipales, frente a las nuevas condiciones económicas, sociales y políticas, buscando comprender que, en general, las normas, los métodos y los procedimientos de gestión en la estructura tradicional no permiten enfrentar los nuevos desafíos.

El objetivo del estudio no es sólo el de analizar prácticas gubernamentales que visen la búsqueda de mejoría de eficiencia administrativa, pero que incorporen, en su gobierno, la dimensión activa de la participación ciudadana.

El tema propuesto se vuelve relevante en el contexto de la sociedad brasileña como una alternativa de intervención articulada de nuevos actores sociales y políticos en la reorientación del papel de los gobiernos locales, en el sentido de atender los objetivos de construcción de la ciudadanía y de mejoría de la calidad de vida de la sociedad.

Souza (1998) en su estudio sobre investigación en administración pública en Brasil, tras el análisis de diversas fuentes, informa que uno de los temas más frecuentes en las investigaciones en el área se dirigen a las políticas públicas, teniendo como principios teóricos: opción pública, opción racional, perfeccionamiento, ciclo de la política, análisis de sistema, política de la burocracia, proceso organizacional, neo-corporativismo, neo-keynesianismo y el nuevo institucionalismo.

Pero, la autora llama la atención a que otra línea de investigación, todavía poco explorada en el área de administración pública, se sitúa en el territorio de los procesos y acciones colectivas, que caracterizan a las instituciones públicas. Según la autora,

Parece ser fundamental para o desenvolvimento da administração pública no Brasil, especialmente na contribuição da disciplina para a consolidação democrática, o desenvolvimento de estudos voltados para a compreensão de como interesses individuais e de grupos são processados e negociados nas instâncias de mediação política, ou seja, nas instâncias voltadas para a tomada de decisões coletivas. (SOUZA, 1998, p. 54).<sup>8</sup>

Por lo tanto, el trabajo visa hacer un estudio que se vuelva revelador de las preocupaciones existentes para mejorar la capacidad de los poderes públicos municipales en el sentido de dar respuestas a los problemas colectivos. No a través de fórmulas o recetas realizadas con las más sofisticadas técnicas o con las mejores voluntades, pero sí a partir del análisis del proceso, en continua evolución, de implementación de mecanismos de

---

<sup>8</sup> Parece ser fundamental para el desarrollo de la administración pública en Brasil, especialmente en la contribución de la disciplina para la consolidación democrática, el desarrollo de estudios dirigidos a la comprensión de cómo intereses individuales y de grupos son procesados y negociados en las instancias de mediación política, o sea, en las instancias dirigidas a la tomada de decisiones colectivas. (SOUZA, 1998, p. 54, traducción propia).

participación institucionalizados, entendiéndolos como proceso de aprendizaje social, de constantes adaptaciones alrededor de cambios y, consecuentemente, posibles reconsideraciones de objetivos y de medios.

## **5 – Los Parámetros y Variables de Análisis del Objeto**

La implementación de una administración democrática y participativa, por parte de los gobiernos es traspasada por la complejidad administrativa y política. Además del cambio de la praxis política por parte de los gestores es necesario que una parcela de la sociedad reformule determinadas opiniones teóricas y prácticas ya dadas como definidas y que, en muchos momentos, cargan características de fuerte prejuicio político.

Para revertir las dificultades en los diversos niveles, los gobiernos municipales deberán fundamentarse en principios éticos políticos.

Un gobierno local con énfasis en el proceso participativo, no debe preocuparse solamente con aspectos que se refieren a los procedimientos técnicos sin considerar la finalidad del proceso administrativo. Por mucho que se introduzca una mejoría de orden técnico en la gestión, no sería conveniente desvincularla de una finalidad, la de la cuestión ética, porque los principios éticos y técnicos están interrelacionados.

Izquierdo (1997) llama la atención a que estudiar la cuestión de la ética<sup>9</sup> en una determinada administración pública, parece algo superfluo e inútil. Entretanto, esa reflexión, además de servir para alcanzar objetivos de mejor funcionamiento de la gestión, auxilia en la comprensión de que la ética es un aspecto fundamental en la administración, porque lleva a la cuestión de lo social y de lo colectivo, que caracteriza la identidad cultural de una organización.

Aún según Izquierdo (1997, p. 313), “*Se trata, en definitiva, de una reflexión sobre los principios de la responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos integrados en organizaciones públicas*”.

La ética y la política son variables de valores generales. La contraposición al proceso de corrupción pública, de beneficio propio, de nepotismo, etc., está en la práctica vinculada a la ética en la política. Práctica ésta, intrínseca a una administración pública con carácter democrático y participativo.

---

<sup>9</sup> “el objetivo de la ética es considerado generalmente como el estudio de los principios de la conducta humana que guían y controlan nuestras elecciones” (IZQUIERDO, 1997, p. 313).

Los parámetros que condicionan el análisis del objeto como referencial teórico está en la reflexión sobre dos ramas del conocimiento que están interconectados o interrelacionados: administración pública y ciencia política.

Cualquier temática a ser abordada y, en el caso específico, dentro del área de Ciencias Sociales, posee sus interfaces con las demás áreas del conocimiento. En la construcción del conocimiento estas interfaces pueden caracterizar la perspectiva de la búsqueda de la interdisciplinariedad, posibilitando y enriqueciendo el análisis desarrollado.

En el desarrollo del trabajo algunas categorías teóricas, vinculadas a las dos ramas del conocimiento citadas, se hacen presentes como: Estado, democracia, participación, descentralización, municipalización, políticas públicas, gerencialismo, entre otras. Correlacionadas a todas ellas y como eslabón de conexión, se encuentra la “Política”, en su sentido más genérico. No podría considerarse de otra forma. Hoy, como siempre, la Política es una actividad que se destaca en todos los sectores de la vida humana. De una u otra manera, el ciudadano participa de una actividad política, sea en la práctica concreta de una acción, sea intercambiando ideas sobre fenómenos políticos<sup>10</sup> y su aplicación práctica.

Para Arendt (1998) la política se basa en la pluralidad del hombre y en la convivencia entre sus diferencias. La pluralidad y la diferencia hacen con que se establezca una relación entre los hombres. El reestablecimiento de esa relación es lo que caracteriza la política. *“A política organiza, de antemão, as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade relativa e em contrapartida às diferenças relativas”* (ARENDR,1998, p. 24).<sup>11</sup>

En una sociedad donde parcela de las personas no posee un sentido pleno de ciudadanía y que algunos representantes políticos retiran el carácter de la práctica política, vinculándola a la corrupción, beneficio propio y privilegio, el prejuicio contra la política es un factor que dificulta el fortalecimiento de la democracia.

Considerando que los hechos a ser analizados están inseridos en el sistema político y ocurren en determinadas condiciones concretas, es importante el aporte de la Ciencia Política en el análisis de forma conjunta, del sistema político y de los regímenes o procesos políticos.

Cabe à Ciência Política, também, estudar as linhas mestras do pensamento referentes aos tipos de fundamentos das sociedades políticas, e, também, analisar o comportamento prático, através do processo histórico e da circunstância atual, dessas formas teóricas em suas aplicações na realidade

<sup>10</sup> Se consideran como fenómenos políticos todos aquellos relacionados al ejercicio del Poder Político, y a la desobediencia a ese poder, a la resistencia a las alteraciones del fundamento del poder y, finalmente, a los medios de acceso al Poder con la sustitución del gobernante. (REIS, 1983, p.47).

<sup>11</sup> “La política organiza, de antemano, las diversidades absolutas de acuerdo con una igualdad relativa y en contrapartida a las diferencias relativas” (ARENDR, 1998, p. 24, traducción propia).

social. Neste sentido, a Ciência Política possui, concretamente, como objeto o estudo dos fenômenos ligados ao acesso, ao exercício e a limitação do poder dentro de uma organização (no sentido mais global no Estado) bem como ao fundamento desse poder, ou seja, das relações de autoridade. (REIS, 1983, p. 48).<sup>12</sup>

El tema, también, se vincula al estudio en el área de administración pública por considerar dos aspectos:

- (i) el tema en sí no define su encuadramiento teórico, o sea, la relevancia está en el modo de abordar, en la forma cómo será enfatizado el estudio de situaciones (tiempo y espacio) donde el proceso de opción por una gestión participativa (o acciones programáticas que llevan a la participación social) es predefinida en función de una decisión esencialmente política;
- (ii) ya existen varios estudios de administración pública, basados en los principios de la administración democrática, con énfasis en los ciudadanos y en el sistema político, y que, sin embargo, necesitan ser perfeccionados.<sup>13</sup>

La orientación conceptual de Administración se fundamenta en Baena Del Alcázar cuando este autor afirma que:

La Administración es, por tanto, una red de relaciones ínter seccionadas que se sitúa en la cúpula como una parte de la red del sistema institucional. Red de relaciones ésta formalizada en una estructura de puestos, si bien la formalización es con frecuencia errónea pues debería responder a la intersección de relaciones lo que no sucede siempre en la realidad. (BAENA DEL ALCÁZAR, 2000, p. 54).

Por la opción hecha al tratar la temática partiendo de lo general para lo particular, la relación Estado/Administración es relevante para fundamentar el trabajo. En este sentido, se recurre a Bañón (1997) cuando destaca que el concepto de Administración – con referencia a

---

<sup>12</sup> Cabe a la Ciencia Política, también, estudiar las líneas maestras del pensamiento referentes a los tipos de fundamentos de las sociedades políticas, y, también, analizar el comportamiento práctico, a través del proceso histórico y de la circunstancia actual, de esas formas teóricas en sus aplicaciones en la realidad social. En este sentido, la Ciencia Política posee, concretamente, como objeto el estudio de los fenómenos relacionados al acceso, al ejercicio y a la limitación del poder dentro de una organización (en un sentido más global en el Estado) así como al fundamento de ese poder, o sea, de las relaciones de autoridad. (REIS, 1983, p. 48, traducción propia).

<sup>13</sup> “En el plan metodológico sobre la temática de la administración democrática existen dos corrientes de pensamiento: una tiene como preocupación la “equidad distributiva” de la tradición de la democracia igualitaria. Los estudios se desarrollan en la crítica al modelo burocrático y en la forma de abordar la acción pública que ocurre en consecuencia de ese modelo pasando la propuesta de mayor preocupación social y organizaciones más flexibles, con mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Así como en la primera, la segunda corriente también parte de la crítica al modelo burocrático que promueve una separación entre la administración y la política, argumentando la necesidad del pluralismo, de la descentralización y de la participación” ( SOUZA, 1998, p. 28 )

la Administración Pública - está extremadamente vinculado al concepto de Estado, en un sentido genérico y de forma concreta, al sistema político de Gobierno. En este sentido,

El concepto de administración pública es un concepto contingente que varía a través del tiempo en un proceso acumulativo de significados y en un proceso sustitutivo de vigencia predominante de acepciones o paradigmas. [...] En consecuencia, los conceptos de administración y de público son distintos de acuerdo al papel social que se le reconoce al Estado y a las relaciones del Estado y la sociedad. (BAÑON, 1997, p. 33).

Habiendo ya resaltado que la Ciencia Política y la Administración en el ámbito público son relevantes para la comprensión del tema propuesto, se recurre una vez más a Bañon (1997) que hace la siguiente observación acerca de la Ciencia Política y de la Administración respecto al campo de estudio:

(...) tiene que incluir necesariamente la constatación de esta dependencia entre decisión y ejecución. La búsqueda de las relaciones entre el poder y su ejercicio es en parte el establecimiento de las zonas secantes y tangentes entre la política y la administración. En este sentido, el estudio y la teoría de la administración es también una teoría de la política. Es decir, la teoría de la administración incorpora conceptos y elementos de teoría política en su proceso de construcción conceptual y, en todo caso, una teoría de la administración es una teoría política de la administración. Pero la teoría política asimismo para ser eficaz en su aplicación tiene que incorporar conceptos de la administración. Ahora bien, sólo parte de ambas teorías cumplen el requisito de superposición conceptual, ya que los objetos de estudio de ambas son mucho más extensos". (Id., 1997, p.17).

El estudio de Administración Pública se enriquece con enfoques diversos. Las categorías de análisis anteriores citadas se mezclan en uno de esos enfoques y de forma más directa al concepto de Gestión Pública<sup>14</sup> variable de estudio también fundamental en el ámbito de este trabajo.

Retomando Bañon,

Las organizaciones públicas están en red y trabajan en red y, consecuentemente, esta condición da pábulo para un nuevo objeto de estudio que son las relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas de distinto nivel) e ínter organizativas (entre la administración pública y la sociedad civil). (BAÑON, 1997, p. 45).

En Brasil como también en otras partes del mundo, principalmente en los países de democracia no totalmente consolidada, las experiencias dichas democráticas populares o participativas en administrar la esfera pública, se insieren en un cuadro más general, presentándose como una "alternativa" a los patrones preestablecidos de administrar. En el

---

<sup>14</sup> ... conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas". (BLANCA, Olias de Lima Gete, 2001, p. 3)

cuadro general, ellas se insieren en el plan de la transición o cambio paradigmática, como un modelo en construcción.

Boaventura Santos (2000) resalta que la transición paradigmática tiene varias dimensiones que caminan a ritmos desiguales. El autor distingue la dimensión epistemológica y la societal. La administración pública se insiere en una dimensión general, como un refuerzo teórico para el entendimiento del tema abordado, mismo entendiendo que esa dimensión se desarrolla en el contexto de la epistemología y de la sociedad, ya que esta refiriéndose, así como en Boaventura Santos (2000), a la ciencia en lo que concierne a la teoría del conocimiento y a su forma de desarrollarse en la sociedad.

La transición epistemológica se refiere a un cambio que ocurre entre el paradigma dominante de la ciencia moderna, para otro emergente con características diferenciadas del punto de vista teórico del conocimiento. Boaventura Santos (2000) lo denomina de “*paradigma de un conocimiento prudente para una vida decente*” (SANTOS, B. 2000, p.16).<sup>15</sup>

La transición de la sociedad que se refiere a la forma de desarrollo de la producción capitalista, fundamentada en varias sustentaciones que se articulan y se consolidan en el ámbito general: en el plan económico el consumismo individualista y el de mercado; en el plan social el desarrollo global, desigual y excluyente; en el plan político la democracia autoritaria; y, en el plan cultural la descaracterización de las identidades.

La transición de la Administración Pública es inserida en el contexto del cambio del modelo clásico-burocrático con diversificadas formas de análisis de la esfera pública – Teoría Moderna de la Organización, Administración Pública Comparada, Análisis de Políticas Públicas, Nueva Administración Pública, Neo-Institucionalismo, etc.<sup>16</sup>

El análisis en el desarrollo del trabajo respecto al aspecto de esa transición, será realizada en la identificación de algunos valores que se insieren en la perspectiva de buscar definir una alternativa de gobierno local, en el plan del desarrollo democrático.

La participación, como un principio central de la democracia representativa será la variable basilar al ser correlacionada a otras como, descentralización, políticas públicas y ejercicio de la autoridad.

---

<sup>15</sup> “paradigma de un conocimiento prudente para una vida decente” (SANTOS, B. 2000, p.16, traducción propia).

<sup>16</sup> Todas estas formas citadas tienen como fundamento teórico la crítica al modelo Clásico-burocrático dominante durante varias décadas del siglo XX. Mismo considerando los diversificados cambios ocurridos hasta el momento en el modo de administrar y entender los asuntos públicos, aún no existe concretamente un consenso de cuál es la alternativa, o modelo para otros, para sustituir el paradigma clásico. Esta afirmación es hecha considerando lecturas realizadas durante el desarrollo de la tesis, corroborada por las discusiones trabadas durante las asignaturas cursadas en la parte teórica del postgrado.

El ejercicio de la autoridad es una variable importante. Ella se refiere

(...) à maneira pela qual aqueles que estão envolvidos em uma instituição - governo, comunidade, empresa ou família - exercem seu poder, direitos e responsabilidades. Qualquer sistema de controle se baseia em uma visão de mundo – um conjunto de suposições e valores que determina como o poder, os direitos e as responsabilidades são distribuídos e expressos. (MCLAGAN e NEL, 2000, p.17)<sup>17</sup>

Al contrario de las formas autoritarias, donde el poder y los derechos se concentran en un pequeño grupo, las formas participativas poseen características contrarias. Algunos estudiosos consideran que la participación está emergiendo como una fuerte alternativa para el ejercicio de la autoridad.

Nossa tese é que a visão coletiva da sociedade sobre o controle institucional está sofrendo uma mudança fundamental – uma mudança que está substituindo o autoritarismo pela participação. Tal mudança exige modificações profundas nas nossas suposições sobre como as organizações bem sucedidas devem funcionar. Ela afeta valores, as estruturas, os papéis desempenhados, os processos, as competências e a natureza da vida e das interações em cada instituição e em cada país do mundo. (Id., 2000, p. 28).<sup>18</sup>

## II – Metodología

### 1- El Sujeto y el Objeto

Conforme a lo resaltado anteriormente, las administraciones democráticas y participativas implantadas en distintas localidades del país son alternativas, en el ámbito público, de perfeccionamiento de mecanismos de democratización del país. Las mismas están contribuyendo en el sentido de cuestionar algunos aspectos del paradigma dominante, principalmente aquellos vinculados a la relación del poder local y al direccionamiento de políticas públicas.

Para discutir esta cuestión, se buscó en el desarrollo del análisis la búsqueda metodológica más clara posible, con direccionamiento y objetividad respecto a los principios de la metodología científica, en el ámbito de la teoría de la ciencia.

---

<sup>17</sup> (...) a la manera por la cual aquellos que están involucrados en una institución - gobierno, comunidad, empresa o familia - ejercen su poder, derechos y responsabilidades. Cualquier sistema de control se basa en una visión de mundo – un conjunto de suposiciones y valores que determina cómo el poder, los derechos y las responsabilidades son distribuidos y expresados. (MCLAGAN y NEL, 2000, p.17, traducción propia).

<sup>18</sup> Nuestra tesis es que la visión colectiva de la sociedad sobre el control institucional está sufriendo un cambio fundamental – un cambio que está sustituyendo el autoritarismo por la participación. Tal cambio exige modificaciones profundas en nuestras suposiciones sobre cómo las organizaciones bien sucedidas deben funcionar. Ella afecta valores, las estructuras, los papeles desempeñados, los procesos, las competencias y la naturaleza de la vida y de las interacciones en cada institución y en cada país del mundo. (Id., 2000, p. 28, traducción propia).

Como resalta Boaventura Santos, “*A objetividade decorre da aplicação sistemática de métodos que permitam identificar os pressupostos os preceitos os valores nem os interesses que subjazem à investigação científica supostamente desprovida deles*” (SANTOS, B. 2002, p.31).<sup>19</sup>

En el desarrollo del trabajo, sea en un primer momento en la búsqueda de informaciones concretas y, posteriormente, en la elaboración de la tesis, se buscó consolidar algunos argumentos, partiendo de la comprensión y visión de mundo construida en la práctica y en la teoría y que fueron reevaluándose en el proceso de construcción del trabajo, entendiendo que:

A recusa em argumentar a favor ou contra qualquer posição por pensar que o cientista não pode nem deve tomar posição; ou a recusa em argumentar em favor da posição própria por se pressupor que longe de ser uma entre outras é a única ou a única racional e como tal se impõe sem necessidade de argumentação. Nem a objetividade nem a neutralidade são possíveis em termos absolutos. (SANTOS, B. 2002, p. 32).<sup>20</sup>

## 2 – Lo Teórico y lo Práctico

En la metodología se partió del principio de que los análisis, visando la comprobación o no de las cuestiones levantadas, fueron de carácter teórico y práctico. El que significa decir que no se concibe la descripción desvinculada de la explicación de la realidad, o sea, “lo que existe” y el “por qué existe” están interconectados.

En este sentido fue posible establecer una reflexión sobre los gobiernos municipales participativos, buscando comprender en qué contexto surge y cómo se concretan, identificando las principales características que los constituyen, la forma de desarrollo de las políticas sociales básicas, a su forma de organización institucional y los resultados en lo que concierne a promoción de la calidad de vida de la población, que, sin duda, debe ser el objetivo mayor de la gestión.

Por otro lado, se deparó con lo concreto de los hechos. ¿Cómo identificar en la práctica cotidiana, las dimensiones teóricas de determinados conceptos, o determinadas categorías de análisis? ¿Por qué es necesario el estudio empírico? ¿Por qué partir del estudio

---

<sup>19</sup> “la objetividad proviene de la aplicación sistemática de métodos que permitan identificar los presupuestos, los preceptos, los valores, los intereses que subyacen a la investigación científica supuestamente despojada de ellos”. (SANTOS, B. 2002, p.31, traducción propia).

<sup>20</sup> La recusa en argumentar a favor o contra cualquier posición por pensar que el científico no puede ni debe tomar posición; o la recusa en argumentar a favor de la posición propia por presuponerse que lejos de ser una entre otras es la única o la única racional y como tal se impone sin necesidad de argumentación. Ni la objetividad ni la neutralidad son posibles en términos absolutos. (SANTOS, B. 2002, p. 32, traducción propia).

empírico de gobiernos considerados participativos? Para identificar y sentir las relaciones democráticas en la realidad concreta. Para comprender, mediante la utilización de conceptos y categorías que nos sirvan de análisis, para caracterizar una administración democrática y participativa. Tales aspectos visaron identificar un patrón en la forma de administrar.

Se parte del principio que en estas administraciones el involucramiento de la población caracteriza una forma de democracia participativa. Lo concreto de esa hipótesis podrá ser comprobado con el análisis de los hechos y de las relaciones que se desencadenan en la práctica y en la forma cómo el gestor conduce la administración municipal, a través de sus actitudes, valores, y formas de las decisiones adoptadas.

### **3 – La Opción de los Ejemplos Prácticos**

En Brasil existen 5.560 municipios que componen las cinco Macro Regiones Geográficas. De estos, 32 poseen población arriba de 500 mil habitantes (se incluyen las capitales de los Estados) donde se concentra gran parte de la población brasileña; 194 están en la faja de 100 a 500 mil habitantes; y, los 5.334 restantes poseen población abajo de 100 mil habitantes.<sup>21</sup>

Uno de los criterios utilizados en la opción de los ejemplos prácticos fue el aspecto poblacional. Los municipios escogidos se incluyen en aquellos que poseen población entre 100 a 500 mil habitantes.

El interés fue el de hacer un estudio en los llamados municipios medios brasileños. La dinámica del modo de vida de la población que habita estos municipios es, sin duda alguna, diferente da aquellos con una población mayor que 500 mil habitantes, como de aquellas abajo de 100 mil. Tal afirmación es posible de ser comprobada, no sólo en las condiciones infraestructurales de las ciudades – mayor o menor equipamiento público, desarrollado de los sectores del comercio y servicios, acceso a los servicios esenciales de la población – como también cultural y de diversión.

Relacionado a este aspecto se encuentra el hecho de que, en buena parte del levantamiento bibliográfico realizado, los estudios sobre la temática propuesta, se concentran en realidades de las regiones Sur y Sudeste del país.

Como últimos aspectos - y tal vez los más importantes - está, el primero, en la perspectiva de contraponer la interpretación que existe una mayor capacidad de participación

---

<sup>21</sup> Los datos referidos fueron investigados en el trabajo publicado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE, denominado Investigación de Informaciones Básicas Municipales en el cual redefinimos el agrupamiento de los municipios por población.

de la sociedad brasileña en el centro sur al ser comparado al norte nordeste. Esa distribución geopolítica es cargada de prejuicios culturales – común en Brasil – acerca de un sur sudeste dinámico y progresista y un norte nordeste inerte y tradicional. Los estudios de casos no están para reforzar este contexto, por el contrario.

Como segundo aspecto, se definió por la selección de los municipios, que no sean, en el plan partidario del alcalde municipal, administrado exclusivamente por el Partido de los Trabajadores – PT, <sup>22</sup> sabiendo que en el plan del gobierno existe la participación de militantes de ese Partido - como en el caso de Campina Grande donde se tenía una representante del Partido que ejercía el cargo de vice alcalde, así como la participación en diversas Secretarías de Gobierno en Rio Claro.

Por lo tanto, la selección de los casos estudiados visa buscar establecer diferencias, antagonismos, dentro de un principio común: tales gobiernos buscan adoptar principios de gestión democrática y participativa en sus administraciones.

Se comprende que las diferencias existen, no solamente entre los Partidos Progresistas que administran siguiendo este paradigma, pero también en el propio seno del PT. Ésta no es la cuestión básica, teniendo claro que la comprensión que se tiene es que las diferencias, en el caso específico de los casos seleccionados, resultan antes de factores socioeconómicos y del grado de organización de la sociedad en cada municipio.

Considerando estos aspectos, y teniendo como perspectiva las posibilidades concretas para la realización de esa investigación fueron seleccionados dos municipios en la región nordeste de Brasil: Vitória da Conquista (con cerca de 300 mil habitantes) localizado en el Estado de Bahia, administrado por el Partido de los Trabajadores - PT; Campina Grande (con cerca de 400 mil habitantes), en el Estado de Paraíba, administrado por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño – PMDB y, posteriormente, por el Partido de los Trabajadores – PT y otro el municipio de Rio Claro (con cerca de 200 mil habitantes), localizado en el Estado de São Paulo, administrado por el Partido Verde – PV.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> En el análisis constante en el capítulo dos, se busca describir un contexto general de esta administración en Brasil teniendo como referencia mayor las experiencias del Partido de los Trabajadores, ya que es innegable ser éste un Partido internacionalmente conocido por sus tentativas de democratización de la política municipal.

<sup>23</sup> Los análisis sobre estos municipios son diferenciados respecto al aspecto de la implementación de mecanismos de carácter participativo. Las informaciones colectadas a través de documentos oficiales se refirieron a las dos últimas gestiones – a partir de 1996. Los datos colectados a través de entrevistas y cuestionarios fueron referentes a la gestión 2000/2004. La indicación referente al Partido Político del Alcalde, se refiere a esta fase de la gestión.

Para hacer el análisis de los tres municipios anteriormente indicados, se utilizó el método comparativo que posibilita la interpretación de situaciones diferenciadas, teniendo como principio general el criterio de la participación ciudadana en las gestiones municipales públicas.<sup>24</sup>

Considerar tres municipios con similitudes y diferencias del punto de vista socioeconómico, con alguna diferencia en la composición política, se volvió hasta cierto punto, relevante para el efecto comparativo.

Así como también, el hecho de que sean municipios indiscutiblemente importantes en los escenarios tanto político como socioeconómico estadual/nacional, que buscan colocar en práctica relevantes acciones desencadenadas en la construcción de nuevos formatos de gestión de políticas públicas, constituye razones suficientes para motivar la investigación propuesta.

El período referente a la colecta de informaciones en los municipios de Rio Claro y Campina Grande correspondió a la gestión 2000 – 2003. En estos municipios el trabajo de campo fue conducido durante el año 2003. A lo largo de ese período, permaneció el mismo intervalo de tiempo en cada ciudad, donde fueron hechos contactos con diversas personas y organizaciones que cumplían papeles-clave en las comunidades locales. En cada municipio se realizaron cerca de 15 (quince) entrevistas y se presenciaron algunos encuentros y eventos. Durante aquel año se tuvo el apoyo de dos estudiantes en cada municipio, que auxiliaron en la obtención de informaciones y en la aplicación de formularios en la investigación de campo.

Por poseer residencia fija en el municipio de Vitória da Conquista fue posible hacer un acompañamiento mejor de la gestión, a través de diversas visitas a responsables por sectores de la administración, así como a personas y representantes de organizaciones y movimientos sociales. Fue posible, también, acompañar cómo funcionan algunos Programas Sociales del municipio y proceder a entrevistas con cerca de 20 personas de importancia para el objetivo de la investigación.

---

<sup>24</sup> Una de las cuestiones propuestas en el análisis del método comparativo se refiere al hecho de la comparación en el que se debe relacionar similitud o diferencia. Los partidarios que defienden la similitud pretenden neutralizar ciertas diferencias con el propósito de realizar un mejor análisis. El problema principal encontrado en ese enfoque es el “exceso de definiciones”, en las palabras de Collier “El diseño no elimina muchas de las explicaciones contradictorias, lo cual deja al investigador sin criterios para elegir entre ellas” (COLLIER, 1993, p. 111). El enfoque de los que defienden la diferencia, consiste en comparar situaciones en que se da un grado máximo de disparidad respecto a los factores más significativos para los presupuestos teóricos del investigador. Según Collier, el objetivo de ese propósito es el de “... obligar al analista a extraer de esta diversidad un conjunto de elementos comunes que demuestren tener una aguzada capacidad explicativa” (COLLIER, 1993, p. 112). Citaciones hechas en (MACKIE & MARSH, 1995, p. 186).

#### 4 – Procedimientos y Variables de la Investigación de Campo

Como colecta indirecta de datos se realizaron tres encuestas con aplicación de formularios. La primera, a los servidores municipales de los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande. La segunda a los consejeros participantes de los Consejos Municipales seleccionados de los tres municipios y, la tercera, a participantes del Consejo del Presupuesto Participativo del municipio de Vitória da Conquista.

La primera encuesta, hecha a los servidores municipales, tuvo el objetivo de obtener informaciones que buscan establecer una relación con el tema vinculado a la estructura administrativa. Para tanto, fueron aplicados formularios (apéndice 1) a los servidores, hechos tras muestras y entrevistas concedidas por secretarios y directores relacionados al área de administración y recursos humanos de los gobiernos municipales.

Para la aplicación de los formularios fue necesario recurrir a una muestra como recurso delante de la imposibilidad de una obtención completa de todos os servidores, éste es un proceso ampliamente utilizado por los investigadores. Apoyado por la estadística fue seleccionada la muestra probabilística, por considerarse que la aleatoriedad de la selección de la muestra – parte representativa de los servidores municipales muestreados – es el principio básico de este tipo de muestra. (GERARDI & SILVA, 1981).

Respecto al procedimiento adoptado para la selección aleatoria de la muestra, se hizo un registro del total de servidores del Cuadro Efectivo de los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande con la distribución por Secretarías Administrativas, para que fuera definido el tamaño de la muestra. Definido el tamaño de la muestra, 212 (doscientos doce) formularios para Vitória da Conquista y 204 (doscientos cuatro) para Campina Grande se hizo una distribución de los mismos por Secretarías considerando la cantidad de servidores existentes en cada una.

Como base metodológica de la investigación sobre los servidores municipales se definieron algunas variables relacionadas a dos procesos: **de principios de base o valores de la gestión y unidad funcional de la gestión** - el análisis de estas variables tuvo como referencia MACLAGAN & NEL (2000), SOUZA (s/d), BLANCA, (2001), BAENA DEL ALCÁZAR (2000), entre otros.

Los valores establecen la orientación ética de la gestión, por eso fueron denominados de unidad de base. Ellos se pautan en el principio de la necesidad de la existencia de un compromiso político colectivo para que los mismos puedan concretizarse. Para tanto, las variables que pueden propiciar el compromiso político son vinculadas a la socialización de la **información**, a la **transparencia**, a la **participación**, al **ejercicio de la**

**autoridad** y a la **eficiencia** en las acciones, que establecen el compromiso con los ciudadanos.

Maglagam y Nel (2000, p. 71) llaman la atención a que el pasar para una visión de mundo compartida de la participación exige un cambio fundamental de valores que atraiga a todos los involucrados al proceso compartido, primero rechazando los valores del ejercicio autoritario del poder y, segundo, trabajando mutuamente para desarrollar los valores sobre los cuales el ejercicio participativo se basará.

Las variables vinculadas a los principios de base deben ser permanentemente puestas a reflexión dentro del conjunto de servidores, mismo que ellas puedan generar mayores posibilidades de conflictos, con todo, el conjunto de posibles soluciones será más estructurado.

Las variables vinculadas al proceso de gestión dicen respecto, a la **decisión**, a la **relación**, a la **evaluación**, a la **motivación**, al **desempeño** y al **control**. Variables que están inseridas de forma más amplia en la forma de planeamiento institucional adoptado por el gobierno.

La segunda encuesta se desarrolló con los consejeros participantes de los Consejos Municipales seleccionados de los tres municipios. El recurso técnico utilizado para obtener informaciones fue la aplicación de un cuestionario constando de 15 (quince) preguntas objetivas abarcando las categorías de análisis establecidas y una pregunta subjetiva, que visó obtener indicaciones de cómo perfeccionar el funcionamiento de los Consejos. (apendice 2).

Considerando la existencia de un número grande de Consejos en cada municipio se seleccionaron para los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande 05 (cinco) Consejos cuyo criterio básico fue el de mayor frecuencia de reuniones, de acuerdo con las informaciones obtenidas en el trabajo de campo (Asistencia Social, Derechos del Niño y del Adolescente, Mujer, Salud y Educación)

La selección de los consejeros que responderían los cuestionarios fue aleatoria, con una muestra de 03 (tres) cuestionarios para cada Consejo, representando, en promedio, 20% de los titulares con más frecuencia permanente.

En los tres municipios se analizó un Consejo con mayores detalles para compararlo con los demás y buscar una visión más representativa y más colectiva.

En el municipio de Vitória da Conquista en consecuencia de la forma de cómo se estructura el área de salud con la existencia, en la época, de 14 (catorce) Unidades de la Salud de la Familia en las zonas urbana y rural, fue aplicado un cuestionario a un representante de cada Unidad y a un representante más del Consejo Municipal, escogidos de forma aleatoria.

En Campina Grande se seleccionó el Consejo del Presupuesto Participativo en consecuencia de que sus representantes son de varias localidades de las zonas urbanas y rurales. Se aplicaron 14 (catorce) cuestionarios a consejeros de diversas localidades, representando alrededor de 50% del Consejo.

En el municipio de Rio Claro el único Consejo Municipal investigado fue el de Educación envolviendo los Consejos de Educación, Consejo Gestor del FUNDEF – Fondo Nacional de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental, Comité Gestor Municipal del Programa Beca Familia y Comité de Seguridad Alimentar y Nutricional, posibilitando una visión más global de esta área social.<sup>25</sup>

La investigación de campo se realizó en el período de octubre a noviembre de 2003 en Vitória da Conquista, en diciembre de 2003 en Rio Claro y en el período de febrero a abril de 2004 en Campina Grande.

El objetivo de la investigación junto a los Consejos visa buscar subsidiar la verificación de tres hipótesis, con el objetivo de buscar demostrar que estos espacios institucionales son fundamentales para la consolidación de un paradigma de gestión pautado en la democracia y la participación:

- (i) En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los gestores reconocen que los Consejos son espacios de acciones compartidas de las políticas públicas.
- (ii) En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los consejeros comprenden cuales son las funciones y objetivos de los Consejos.
- (iii) En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los Consejos son importantes en la construcción y consolidación de este tipo de gestión.

La tercera encuesta se les hizo a los participantes del Consejo del Presupuesto Participativo del municipio de Vitória da Conquista en el Congreso Municipal de 2003, con la aplicación de un formulario conteniendo tres preguntas para ser respondidas por los delegados presentes. De los 130 delegados elegidos, 119 respondieron las preguntas siendo 74 representantes de la zona urbana y 45 de la zona rural. (ver apendice 3).

En la primera pregunta se buscó identificar cual fue el motivo que llevó al representante a ser un delegado del OP. La segunda tuvo como objetivo identificar qué significa para el delegado la existencia o implantación del Presupuesto Participativo en el

---

<sup>25</sup> Por dificultades de obtención de las informaciones por parte del investigador durante la investigación de campo en el municipio de Rio Claro, no fue posible la obtención de datos de los cinco Consejos con mayor frecuencia de reuniones.

municipio. Para el delegado, ¿con qué palabras el Presupuesto Participativo está relacionado?, ésta fue la tercera pregunta formulada.

Las respuestas a estas cuestiones se encuentran en el capítulo referente al análisis de los resultados de la investigación de campo.

### III – Plan de Exposición de la Tesis

Como contextualización del objeto de estudio, el **capítulo I** busca identificar el papel desempeñado por el Estado brasileño, que se estructuró con fuertes bases de orientación liberal conservadora. Tal suposición consta en las orientaciones que son propuestas, en las décadas de 80 y 90, por los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas – ONU, Banco Mundial - BIRD, Banco Interamericano – BID y por organizaciones no oficiales representadas en Foros Económicos y Sociales encabezados por países de poder político dominante. Por otro lado, surgen, en contraposición, otras perspectivas que para algunos es una simple adecuación al modelo neoliberal, pero para otros, surgen como connotaciones diferentes a través de la revalorización de la esfera local.<sup>26</sup>

Todavía como contextualización, en este capítulo, se buscaron resaltar los Proyectos de Desarrollo implantados por los diversos gobiernos federales en el período citado, dando énfasis al contenido y a la forma de cómo ellos fueron desarrollados y cómo la sociedad reaccionó a las políticas delineadas buscando la consolidación del proceso de redemocratización, puesto en el contexto principalmente en la década de 80.

El análisis desarrollado busca, por un lado, identificar la existencia de un paradigma dominante neoliberal, que se hizo presente de forma estructurada durante las décadas de 80 y 90, por otro, buscó resaltar la existencia de un movimiento intencional de cuestionamientos al paradigma dominante, que, en aquellas décadas, se estructuraron visando transformar el Estado, volviéndolo más democrático y con mayor involucramiento de la clase trabajadora. Así, el análisis visa comprender cómo las experiencias de gobiernos municipales participativas están en el centro de la *“Transformação do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em Estado democrático”*. (SALGADO, 1996, p.49).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> “Es en esa coyuntura internacional, marcada por el cambio de los referenciales de planeamiento y gestión de las ciudades, que se introduce el debate sobre la eficiencia y la eficacia de la acción gubernamental. Con efecto, se vuelve cada vez más importante la constitución de indicadores capaces de legitimar y certificar el desempeño gubernamental, luego, de posibilitar la evaluación de las buenas prácticas de gestión municipal”. (SANTOS JUNIOR, 2001. p.12/13.

<sup>27</sup> “Transformación del Estado racionalista, tecnócrata y autoritario en Estado democrático”. (SALGADO, 1996, p.49, traducción propia).

En el Estado Brasileño, la forma de organización político territorial es la Federación. Se adoptó el concepto establecido por Camargo (2003) que define Federalismo como “Un modelo original de organização do Estado que se caracteriza pela coexistencia, em peral, de uma dupla soberania: a da União e a dos Estados”<sup>28</sup> (CAMARGO, 2003, p. 39). En el caso específico de Brasil, la Federación posee tres niveles: la unión, los estados y los municipios.

La última Constitución Federal Brasileña de 1988 estableció un nuevo “pacto federativo” que resultó en un proceso de descentralización de las políticas públicas. **El capítulo II**, parte de esta afirmación para analizar el análisis subsiguiente.

Al inicio de la década de 90 es posible identificar un creciente proceso de descentralización<sup>29</sup> y municipalización de las políticas públicas fruto, por un lado, de la promulgación de la Constitución Federal y las consecuentes Constituciones Estaduales y Leyes Orgánicas Municipales y, por otro lado, la implementación de un conjunto de leyes y políticas federales y estaduales, de incentivo y de transferencia de responsabilidad para el ámbito municipal.

¿Qué de hecho representa ese nuevo pacto federativo? ¿Cómo se da el proceso de descentralización y cómo se insiere o cuál es el papel del gobierno local? ¿Descentralizar es democratizar? ¿Descentralizar es municipalizar? ¿Descentralizar es contraponer la centralización? ¿Descentralizar es conquistar autonomía municipal? ¿Existe alguna relación entre descentralización y participación?

Estas cuestiones fueron discutidas en el plan general, para que posteriormente fueran mejor comprendidas en el plan local. Esto porque existe una dinámica general que posee características estructurales y se interrelaciona con lo local y que, se ella no define estándares locales, supuestamente interfiere de forma substancial en la dinámica local.

Se busca resaltar que la descentralización administrativa y política para las escalas locales, no sólo mejora la eficiencia y la eficacia en la implementación de políticas públicas, como también posibilita un mayor acompañamiento por parte del ciudadano, ya que las mismas son implementadas en el local de vivencia de las personas.

---

<sup>28</sup> “Un modelo original de organización del Estado que se caracteriza por la coexistencia, en general, de una doble soberanía: la de la Unión y la de los estados” (CAMARGO, 2003, p. 39, traducción propia).

<sup>29</sup> La desconcentración funcional o descentralización territorial es un proceso de transferencia de responsabilidad dentro de una misma administración territorial, sobre una función determinada a una organización pública creada para tal hecho o reconfigurada para tal fin, con atribución o no de personalidad jurídica a ella misma. (MENDIETA, 1989, p17).

Contextualizar los gobiernos locales en Brasil que están buscando estructurar las administraciones con base en principios democráticos con mayor involucramiento de la sociedad en la definición de las políticas públicas fue el objetivo del **capítulo III**.

El análisis buscó establecer las principales directrices políticas establecidas por estos gobiernos, así como evaluar cómo están creándose los diversos mecanismos que viabilizan las administraciones locales denominadas de democráticas y participativas<sup>30</sup>.

Tal reflexión buscó contemplar dos dimensiones: por un lado, la forma y el contexto con que, a partir de los años 90, se concretizan esos gobiernos y qué mecanismos han sido colocados en práctica visando la constitución de un paradigma de gobierno democrático y participativo. Por otro lado, el modo como relevantes transformaciones de los años recientes dan margen tanto al surgimiento de nuevos mecanismos de participación, así como a la redefinición de otros y existentes.

El análisis hecho indica que las administraciones locales con carácter democrático y participativo están imprimiendo una nueva relación entre el poder público municipal y la sociedad civil en el sentido de insertarla e integrarla en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública.

Al hacerse una contextualización de las administraciones participativas y democráticas en Brasil se buscó resaltar, en un cuadro histórico, aspectos vinculados al gobierno local, considerando con mayor énfasis el inicio de las mismas administraciones y sus diferentes desmembramientos. La población local en la cual se inician estas experiencias, tras adaptar las políticas implementadas, pasa a requerir nuevas acciones y los gobiernos locales pasan a tener que atender otras demandas. En este sentido es posible afirmar, la existencia de algunas fases de desarrollo de estas administraciones.

La primera fase, denominada de Inversión de Prioridades y Participación Popular, los gobiernos locales democráticos y participativos cargan en sí, inicialmente, un fuerte apelo popular e inauguran una nueva forma de gestión de la esfera pública, dirigida al área social y a la participación ciudadana.

En los programas partidarios se invierten las prioridades dirigiéndolas para lo social, principalmente educación, salud y vivienda. Es en este sentido que los gobiernos participativos fueron proveedores de esas políticas. (SPOSIT, 1999)

---

<sup>30</sup> Serán denominados como Administraciones Locales Democráticas y Participativas, los gobiernos locales que buscan innovar incorporando mecanismos de gestión participativa involucrando a la población local en la elaboración, monitoramiento y en algunos casos, ejecución de políticas públicas. Es verdad que dentro de esta definición amplia, existe mayor o menor intensidad de mecanismos de participación. Las gestiones más avanzadas políticamente ya buscan desarrollar nueva estructura gerencial de las políticas públicas, como también sistemas de control social sobre instancias gubernamentales.

En el ámbito local, las administraciones populares pasaron a insertar en sus políticas públicas los diversos inputs formulados por la sociedad, permitiendo, así, una relación Estado/Sociedad más legítima y, consecuentemente, más eficaz.

Es en este nuevo contexto que surgen alternativas para la participación popular, que buscarán la autonomía de la sociedad frente al Estado y a la extensión de la ciudadanía. Es en este panorama que surgen innovaciones institucionales locales proponiendo la democratización de la relación entre el poder público y la sociedad civil, siendo que es en el interior de los movimientos de la sociedad civil que emergen las propuestas colocadas en práctica por las administraciones locales. (DANIEL, 1999).

El proceso de participación en la administración local era, principalmente, vinculado a la participación en los Consejos Municipales. A partir de tales organismos los movimientos sociales depusieron de cierta capacidad de inserción política siendo “más fácil” el involucramiento en las discusiones sobre la gestión.

La participación estaba vinculada a la inversión de prioridades y los Consejos surgían como instancias que facilitaban la concretización de los anhelos de algunos seguimientos sociales. Es importante resaltar que para los movimientos sociales y mismos para los ciudadanos vinculados a los diversos órganos de representación profesional (sindicatos diversos) existía la expectativa y la necesidad de conquistas materiales, como mejor salud, educación, saneamiento para grande parte da población.

La fase, por lo tanto, de la construcción de una cultura democrática, sugiere la existencia de límites, de la diferencia, de poder compartido. Para un gobierno que comulgue con la idea de participación, con inversión de prioridades, el desafío es la construcción de un gobierno democrático asociado a conquistas efectivas en el plan de la distribución de riquezas.

El reconocimiento de la existencia de una “deuda social” como responsabilidad social del Estado, fue siempre la gran justificativa genérica para que la acción institucional de los Partidos de carácter progresista asumiera determinadas políticas sociales. La tradición de lucha en los movimientos sociales se volvió casi natural y automática.

Lo que, por lo tanto, caracterizaba el primer momento, como forma de acción, fue la asimilación, principalmente por el equipo central de las administraciones municipales, la necesidad creciente de la participación ciudadana aliada a la inversión de prioridades y a la perspectiva de universalización de las políticas sociales bajo el control popular.

La segunda fase, denominada de inclusión, control social y democracia, se pautaba en la cuestión de la autonomía, ciudadanía y democracia como partes inherentes a la atención social. En otras palabras, políticas que visen la inclusión de todos.

La inclusión se vuelve un eje en las políticas sociales. Posteriormente ella es intensificada mientras acción política. En este sentido, la intención es la ampliación de la inclusión, o sea, no sólo traer a los excluidos para dentro del juego democrático y del ejercicio de la ciudadanía, mas incluir a los que ya hacen parte del juego.

En el ámbito de la gestión el control social y la transparencia administrativa vinculada al proceso de participación representan el énfasis mayor en esta nueva fase. Como un mecanismo que posibilita esta relación, el Presupuesto Participativo - OP pasó a ser foco central de los gobiernos locales participativos.

En este contexto, el OP se constituye un mecanismo que visa democratizar las decisiones a través de la forma del control y de la participación ciudadana sobre el presupuesto público. Se vuelve una expresión más visible de la nueva forma de administrar la relación entre el ciudadano y el gobierno. Se constituye como mecanismo de fundamental importancia para las gestiones locales que lo practican.

La tercera fase incorpora la discusión del aspecto del desarrollo económico y social. Si la preocupación con las políticas sociales tradicionales, como habitación, salud, educación, entre otras, siempre ocupó un espacio destacado en las administraciones participativas, las políticas de desarrollo económico, tradicionalmente de responsabilidad de los gobiernos estatales y federal pasan a ser vistas bajo una nueva óptica.

En este sentido, cuestiones cómo relacionar la demanda local a la global o cuál es el significado de mejorar la salud en el municipio con la lucha por el Sistema Único de Salud – SUS son expuestas. Como combinar el gobierno municipal y el regional con la lucha política nacional se coloca como punto central.

A través del análisis de este capítulo, se considera posible identificar en qué contexto político/social/económico surgen las administraciones participativas, cuáles son los mecanismos participativos institucionales de involucramiento de los ciudadanos en la elaboración, implementación y acompañamiento de las políticas públicas y cómo las administraciones municipales participativas se consolidan o no en la formación de una cultura de administración pública municipal con involucramiento social.

Las breves digresiones introductorias indicadas en la **primera parte** de la tesis obedecen tan solamente al propósito de enfatizar aspectos políticos, económicos y sociales relevantes para tratar los estudios de los casos seleccionados. Interesa abordar, por lo tanto, la

amplitud de los mecanismos existentes en los gobiernos estudiados con la intención de comprobar la hipótesis de la construcción de un paradigma pautado en la democracia y participación.

La **segunda parte** de la tesis discute los principios generales capaces de definir la esencia de ser de una administración con carácter participativo y democrático, estableciendo una relación entre los compromisos políticos, los proyectos y programas que caracterizan la gestión.

En esta parte se presentan las argumentaciones, informaciones y los datos obtenidos en el proceso de investigación, durante visitas a los municipios seleccionados. A través de documentos oficiales, que informan la definición de principios y directrices de gobierno, las acciones y programas implementados, así como informaciones contenidas en las entrevistas realizadas, que se busca resaltar un conjunto de acciones políticas y administrativas vinculadas a la administración local de los municipios seleccionados.

El **capítulo IV** tuvo por objetivo hacer una caracterización general de los municipios seleccionados, pues los mismos están localizados espacialmente en macro regiones que poseen realidades geográficas/sociales/económicas/políticas diferentes, pero que, a través de decisiones de sus gestores adoptaron los principios de administrar de forma democrática y participativa.

Los municipios seleccionados para estudio poseen características, que son generales cuando se comparan con los demás: las ciudades son locales en donde se expresan las desigualdades sociales y territoriales. La mayoría de las personas no posee los medios individuales de ejecución de las mínimas condiciones de vida como vivienda, alimentación y trabajo y son espaciosos generadores de concentración de renta y poder, o sea, la mayor parte no participa de la producción económica y espacial del local donde habitan.

En el plan político se observó un elemento común en los municipios estudiados: un sector de la sociedad civil extremadamente activo. Esta característica define el contexto y la forma de cómo se inicia la concepción del paradigma democrático en cada una de ellas.

Se busca discutir el contexto en el que se inicia el proceso de transformación, en cada caso, con la emergencia de un proyecto democrático-participativo. Los relatos y análisis, fundamentados en datos y documentos, están centrados en el examen de los agrupamientos político-partidarios, de sus bases sociales, de las tesis e ideas defendidas y de los resultados electorales obtenidos.

Tras discutir el contexto arriba resaltado, el **capítulo V** tuvo como objetivo analizar los Programas/Proyectos que traducían los esfuerzos y las marcas de la administración, a

ejemplo de las áreas de salud, educación, promoción social de niños y adolescentes, ancianos y de inclusión económica, todos ellos pautados en las diversas formas de participación ciudadana.

En los Programas seleccionados para análisis, algunas variables fueron resaltadas tales como: proceso de descentralización y participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas; control social; calidad de los servicios públicos; establecimiento de prioridades de acciones; búsqueda de nuevas formas de articulación con la sociedad civil e introducción de nuevas formas de gestión. Tales variables permiten dotar los Programas de otros principios democráticos además de mayor agilidad, eficiencia, eficacia y efectividad de la acción, superando la rigidez derivada de la burocratización.

Para hacer el análisis de los programas de caracteres descentralizados, inclusivos y solidarios en las esferas del gobierno local, se partió del principio que la descentralización permite el desarrollo de mayor autonomía y transparencia a los gobiernos locales, en la medida que las decisiones de asignación de recursos y ejecución de políticas públicas son tomadas con más frecuencia e intensidad en esos gobiernos. Son aspectos como éstos, que establecen la diferencia en la forma de implantación, relacionada al mayor o menor involucramiento de los ciudadanos, beneficiados o no, con las acciones desarrolladas.

Los ejemplos de programas buscan resaltar la dimensión social y el significado que asumen en la medida en que contribuyen para el combate a la exclusión y a la promoción de la ciudadanía, transformando derechos abstractos en realidad concreta, posibilitando la mejoría de la calidad de vida de amplias parcelas de la población más carente.

Los **capítulos VI, VII y VIII** analizan los mecanismos de cogestión de las políticas públicas. Resaltan experiencias realizadas en el proceso de construcción de una práctica activa de ciudadanía, mediante la creación de mecanismos de participación popular en las decisiones y control social del Gobierno.

En este sentido, son mecanismos relevantes los Consejos Municipales, el Presupuesto Participativo, el Planeamiento Urbano, las Conferencias Sectoriales y las Conferencias de las Ciudades, sin desconsiderar otras situaciones presentes en varias maneras de toma de decisiones y de definiciones de acciones de la administración. Son formas de intervención directa y participativa en los destinos socio-políticos del municipio.

Los Consejos Municipales fueron analizados como espacio de interfase entre las administraciones locales y la población, donde el poder es compartido con representantes de la administración y de la sociedad y todos asumen la tarea de proponer, negociar, decidir, implementar y fiscalizar la realización del interés público.

Con el delineamiento de un Consejo, aunque sin ser colocado como instancia formal y obligatoria, el Presupuesto Participativo - OP ha sido visto como un mecanismo que está fortaleciendo el régimen democrático de las administraciones que lo practican. No sólo en lo que dice respecto a la forma de aplicación de los recursos trayendo un mejor desempeño del gobierno local, pero, sobretodo, por la redefinición de la relación con la sociedad, mediante la creación de canales de negociación y volviendo las informaciones más accesibles y la gestión pública más transparente.

El OP es un mecanismo utilizado por las tres gestiones seleccionadas. Es un mecanismo adoptado para la implementación de presupuestos descentralizados, con involucramiento y control de la población. Son experiencias locales que todavía están difundándose en la sociedad brasileña.

Los gobiernos municipales cuando hacen la opción de involucrar a los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas municipales, pueden crear y recrear diversos mecanismos de participación sean ellos en asociación con los gobiernos estatales y/o federal o no.

Las Conferencias Temáticas, principalmente de Educación y Salud, de las Ciudades, la elaboración e implementación de la Agenda 21, así como el PDU - Plan Director Urbano, son mecanismos adoptados en los tres municipios seleccionados que estimulan acciones participativas. Sirven como momentos de reflexión y de acción visando la construcción de políticas públicas que pueden ampliar la ciudadanía.

En general se visa debatir temáticas que están vinculadas directamente al espacio de la vivienda de las personas, para que todos puedan aprovechar la ciudad, disfrutar de sus equipamientos y servicios, de sus espacios de convivencia social, de las actividades y de las instituciones que promueven el desarrollo comunitario, de los lazos multiculturales, de la sustentabilidad ambiental, de la participación ciudadana en los espacios públicos y en la gestión de la ciudad, de la formación de una cultura solidaria, de la transparencia de la relación del gobierno con la sociedad.

La forma de planeamiento institucional adoptada en los gobiernos estudiados visa, por un lado, la elaboración de tres mecanismos legales de planeamiento institucional: el Plan Plurianual del que derivan las Leyes de Directrices Presupuestarias y las Leyes de Presupuesto Anuales.<sup>31</sup> Por otro lado, busca integrar con otros mecanismos no obligatorios

---

<sup>31</sup> El Plan Plurianual – PPA (contempla un período de cuatro años) define las directrices, los objetivos y metas de la administración pública para los gastos de capital y de otros de ellos derivados y para las relativas tras programas de duración continuada. La Ley de Directrices Presupuestarias – LDO comprenderá las metas y

institucionalmente como el Presupuesto Participativo y con los Consejos vinculados a las políticas públicas sectoriales. De esta forma se busca planear de forma participativa y de forma inter sectorial.

La participación de las personas en los diversos espacios públicos de discusión, además de proporcionar el debate de los temas para que sean indicados en los planes de gobierno, genera también un proceso educativo respecto a la construcción de consensos respecto a algunas opciones, y a la formación de actitudes responsables en las relaciones que cada uno establece, no con el gobierno, pero con su ciudad.

Vistos estos mecanismos que visan la participación ciudadana, el **Capítulo I X** analiza la estructura de la gestión, buscando identificar como se da el involucramiento de los servidores municipales en el proceso de responsabilidad colectiva.

En una gestión participativa el proceso de planeamiento debe ser descentralizado, participativo e integrado, envolviendo procedimientos de mejoría continua de las variables de gestión y de base, dirigidas a la atención de las necesidades de los ciudadanos. Para que ese procedimiento pueda ocurrir es necesario que los servidores compartan los conceptos expuestos en las variables vinculadas a los valores relatados anteriormente.

Se busca responder la siguiente cuestión, referenciada en los ejemplos concretos: **¿la gestión está estructurada para colocar en práctica los principios democráticos y participativos?** En consecuencia también se puede preguntar: **¿será que los servidores comprenden y están incorporando los principios democráticos?**

Para responder a tales cuestionamientos se buscó identificar como ocurre el involucramiento de los servidores municipales en el proceso de responsabilidad colectiva. Así se coloca en discusión el concepto de **gerenciamiento participativo**. Este concepto se vincula a una cultura administrativa donde el servidor municipal pasa a entender las acciones desarrolladas por el gobierno como algo inherente a un proyecto más amplio de sociedad que debe contar con la participación social y política de los mismos en los procesos decisorios.

El concepto de Gerenciamiento Participativo surge como una alternativa para las administraciones democráticas y participativas, para la superación de una forma jerárquica formal de administrar que dificulta la participación interna y externa de las personas en la construcción y consolidación del gobierno democrático, con la constitución de espacios de integración de la comunidad al proceso gerencial.

---

prioridades para el ejercicio financiero subsiguiente, orientando la elaboración de la Ley Presupuestaria Anual. La Ley Presupuestaria Anual proveerá los recursos necesarios para cada acción constante de la LDO. (VAINER, 2004).

Como **consideración final**, se busco hacer una discusión sobre los avances y límites de las administraciones participativas, calcadas en principios éticos, democráticos, de respeto a la probidad administrativa, con compromisos sociales claros y promoción de la ciudadanía participativa, en la perspectiva de evaluar los objetivos e hipótesis delineadas en esta tesis.

## **PARTE II – ESTADO Y DEMOCRACIA EN BRASIL: políticas públicas descentralización y participación en los gobiernos locales**

La primera parte de la tesis obedece tan solamente al propósito de enfatizar aspectos políticos, económicos y sociales relevantes para tratar los estudios de los casos seleccionados. Interesa abordar, por lo tanto, la amplitud de los mecanismos existentes en los gobiernos estudiados con la intención de comprobar la hipótesis de la construcción de un paradigma pautado en la democracia y participación.

Como contextualización del objeto de estudio, el capítulo I busca identificar el papel desempeñado por el Estado brasileño, que se estructuró con fuertes bases de orientación liberal conservadora.

El capítulo II analiza el proceso de descentralización y municipalización de las políticas públicas fruto, por un lado, de la promulgación de la Constitución Federal y las consecuentes Constituciones Estaduales y Leyes Orgánicas Municipales y, por otro lado, la implementación de un conjunto de leyes y políticas federales y estaduales, de incentivo y de transferencia de responsabilidad para el ámbito municipal.

Contextualizar los gobiernos locales en Brasil que están buscando estructurar las administraciones con base en principios democráticos con mayor involucramiento de la sociedad en la definición de las políticas públicas fue el objetivo del capítulo III.

A través del análisis de la primera parte de la tesis, se considera posible identificar en qué contexto político/social/económico surgen las administraciones participativas, cuáles son los mecanismos participativos institucionales de involucramiento de los ciudadanos en la elaboración, implementación y acompañamiento de las políticas públicas y cómo las administraciones municipales participativas se consolidan o no en la formación de una cultura de administración pública municipal con involucramiento social.

## **CAPÍTULO I – ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL**

### **I – Los Proyectos de Desarrollo de las décadas de 80 y 90.**

Comprender el objeto de estudio requiere, necesariamente, considerar las transformaciones ocurridas en el Estado brasileño, de acuerdo a su formato y acción estatal en las últimas dos décadas. Como está inserido en el proceso mundial del capitalismo, Brasil, mientras cumplidor de una función de periferia, sufre imposiciones, principalmente económicas, externas por parte de los órganos y entidades internacionales, de las políticas inducidas por las potencias centrales y de la competición desigual.

En este sentido, en el plan externo, el papel que el Estado brasileño desempeña, se adapta a estas condiciones internacionales. Como fruto de esta condición, en el plan interno, se expresa el conflicto de los intereses de una sociedad excluyente y desigual.

El reflejo de esta relación externo-interno genera cambios profundos en las condiciones del territorio que afectan directamente la sociedad como: procesos de integración nacional, de urbanización y expansión de las fronteras agrícolas, entre otros más.

Para mejor comprender esos procesos se hace necesario un comentario, mismo que breve, de dos Proyectos de Desarrollo Nacional, colocados en práctica en las décadas de 80 y 90: la Nueva República y la sustitución del Proyecto de Desarrollo y el Proyecto Neoliberal y la Reforma del Estado.

Es importante registrar que la opción adoptada en este capítulo por analizar los Proyectos de Desarrollo implementados por los gobiernos federales en este período, no tiene el objetivo de recorrer exhaustiva y detalladamente el Estado brasileño y las políticas públicas, opción que seguramente implica un profundización de cuestiones complejas como el análisis de las instituciones políticas y de las estructuras de poder. Sin embargo, este esfuerzo analítico es importante como forma de situar de manera más adecuada el contexto en que los gobiernos locales, colocan en práctica sus políticas municipales.

#### **1– Desestructuración del Proyecto de Desarrollo y el Surgimiento de la Nueva República**

A principios de la década de 80 se interrumpe el Proyecto de Desarrollo, estructurado en Brasil hacía más de cuatro décadas, fundamentado en los principios del Estado del Bienestar. Es desencadenado un nuevo proceso de reestructuración del Estado, frente a una coyuntura ideológica y económica de fuertes protestas de la sociedad.

El Proyecto de Desarrollo produjo resultados desiguales, del punto de vista social y económico, que se reflejaron fuertemente en los años 80 en Brasil. La vigencia de un régimen

autoritario fue superada por las presiones sociales y la incontenible voluntad colectiva que era favorable a la radical democratización de las relaciones sociales y políticas del país.

Fiori (1991), resalta entre otros, ocho consecuencias estructurales del Proyecto de Desarrollo: (i) la atrofia del sistema financiero privado; (ii) desarrollo truncado de la centralización financiera estatal, que se haría indispensable, debido a la atrofia del sistema privado; (iii) el hecho de existir un proceso de monopolización sectorial que no fue acompañado por la centralización de capitales o conglomeración empresarial; (iv) el peso estructural de los capitales extranjeros; (v) el “congelamiento” político de un proteccionismo que fue co-responsable, por la “ausencia” de una estrategia de desarrollo científico y tecnológico, como parte de las políticas de industrialización implementadas a partir de los años 50; (vi) la distribución regresiva de la renta; (vii) desigualdades ampliadas; y (viii) la permanente “compulsión” autoritaria del proyecto de desarrollo. (FIORI, 1991, p.6).

A consecuencia de los resultados del Proyecto Económico adoptado, fundamentado en el sistema dictatorial militar en la primera mitad de los años 80, se manifiesta un amplio movimiento social y político de parcela significativa de la sociedad brasileña, partidaria de la democratización de las instituciones políticas y de la modernización de las instituciones económicas.

La burguesía nacional desarticula ese fuerte movimiento social, que exigía elecciones directas para presidente de la república, adoptando un pacto de intereses dominante y eligiendo, a través de elección indirecta, un presidente civil.

Mismo delante de la actitud tomada por la burguesía, parcela de la sociedad civil organizada continuó movilizada y pasó a exigir de parte del nuevo gobierno un enfrentamiento a la crisis económica y política existente, instaurando el orden democrático, promoviendo la reversión del modelo concentrador y comprometiéndose con la cuestión de la justicia social.

El nuevo gobierno se siente presionado y pasa a tomar actitudes, todavía no muy de acuerdo con aquellas reivindicadas por la sociedad.

(...) apesar das medidas liberalizantes, como o reconhecimento de todos os partidos e agrupamentos políticos, ou ainda da plena liberdade de imprensa e de expressão, as reformas políticas empreendidas pelo novo regime tiveram um alcance limitado. Assim, por exemplo, não houve o fortalecimento das prerrogativas do Congresso, que persistiu em seu papel tradicional de referendar só os atos da burocracia governamental. (DINIZ; AZEVEDO, 1997, p.124).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> (...) a pesar de las medidas liberadoras, como el reconocimiento de todos los partidos y agrupamientos políticos, o todavía de la plena libertad de prensa y de expresión, las reformas políticas emprendidas por el nuevo

El Presidente elegido indirectamente<sup>33</sup> envía al Congreso Nacional una propuesta de Enmienda a la Constitución para ser apreciada por los constituyentes. Al ser entendida por la población como una afronta a los principios democráticos, la sociedad no aceptó ninguna imposición jerárquica y, a través de una fuerte participación popular, presionó políticamente a los representantes del Congreso que acabaron cediendo por la indicación de la convocación de una Constituyente exclusiva para la elaboración de la “Ley Mayor”. (WHITAKER, 2003, p.185).

A través de las estructuras organizadoras propias de la sociedad, se formó una “(...) *articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, com a reunião de mais de 80 entidades - associações, sindicatos, movimentos, fóruns, plenários, comitês, entidades públicas e partidos políticos*”<sup>34</sup> (TEIXEIRA, 2001, p.122).

Debido al intenso proceso de movilización popular en la elaboración de la Constituyente<sup>35</sup>, la nueva carta Magna fue considerada como un avance, denominándose “Constitución Ciudadana”, pues incorporó avances importantes para los derechos laborales, civiles y políticos, al lado de cuestiones de la llamada agenda de la modernidad en su versión neoliberal.

La Constitución de 1988, en la perspectiva del fortalecimiento democrático, incluye: (i) la institución del voto facultativo a los mayores de 16 años; (ii) establece el derecho a voto y representación política en el Distrito Federal; (iii) introduce el dispositivo de elección en dos turnos para los cargos de presidente de la República, gobernador de Estado y Alcaldes municipales con más de 200 mil electores; y (iv) establece la libre creación, fusión, incorporación y extensión de partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, la pluralidad partidaria y los derechos fundamentales de la persona humana. (BRASIL, 1988).

---

régimen tuvieron un alcance limitado. Así, por ejemplo, no hubo el fortalecimiento de las prerrogativas del Congreso, que persistió en su papel tradicional de refrendar sólo los actos de la burocracia gubernamental. (DINIZ; AZEVEDO, 1997, p.124, traducción propia.)

<sup>33</sup> El Presidente elegido de forma indirecta por el Colegio Electoral en el Congreso Nacional fue Tancredo Neves que no llegó a asumir la presidencia debido a su fallecimiento. El vicepresidente, Sarney Filho, asume como Presidente de la República Federativa de Brasil.

<sup>34</sup> “(...) articulación Nacional de Entidades por la Movilización Popular en la Constituyente, con la reunión de más de 80 entidades - asociaciones, sindicatos, movimientos, foros, plenarios, comités, entidades públicas y partidos políticos” (TEIXEIRA, 2002, p.122, traducción propia).

<sup>35</sup> Varios actos y manifestaciones ocurrieron en todo Brasil, que culminaron con la presentación de un total de 122 enmiendas populares, suscritas por más de 12 millones de electores. (WHITAKER, 2003, p.187).

Tres medidas más generales, pretendiendo reestructurar el Estado brasileño, fueron adoptadas por el nuevo gobierno: (i) implantación de un Plan de combate a la inflación sin recesión, denominado Plan Cruzado; (ii) la comunicación de la Moratoria de la Deuda Externa Brasileña y (iii) la implantación de un Programa de Carácter Social. Cabe, en este momento, una rápida consideración sobre esta última medida.

Con el objetivo de buscar establecer una diferenciación del gobierno autoritario antecedente y colocar en pauta cuestiones de orden social pretendiendo amenizar la situación económica, el gobierno de la “Nueva República” estableció una agenda social constando de algunos puntos, así descrita por CASTRO (1989):

- (i) la reestructuración del estándar de financiamiento de los gastos sociales sobretodo en lo que dice respecto a un mejor direccionamiento del papel de los fondos especiales y de los presupuestos fiscal;
- (ii) la reorganización del aparato de prestación de servicios sociales, bastante desorganizado en virtud de la presente centralización decisoria y operacional, institucionalmente fragmentado en diversas agencias competitivas, con un cuadro de personal mal pagado, mal preparado y desmotivado y que, por eso, se mostraba ineficaz e ineficiente, a pesar de la cantidad y de la magnitud de los programas sociales existentes;
- (iii) la promoción de un amplio debate por parte de diferentes sectores de la sociedad civil con vistas a la propia definición de un modelo de política social que compatibilizase el modelo de intervención gubernamental con los requisitos de eficacia, eficiencia, equidad y justicia y que correspondiera, simultáneamente, a las exigencias de democratización de la gestión gubernamental; y,
- (iv) mayor descentralización decisoria y ejecutiva, mayor participación comunitaria en la definición, gestión y control de los programas y, también, la garantía de nuevos programas de emergencia o ampliación de los ya existentes, para hacer frente a las situaciones de hambre y paro generados por la crisis económica.

Esta agenda tuvo dificultades para ser colocada en práctica de forma a revertir el cuadro, considerando que no fue posible superar, en buena parte, los principales problemas del área social de la sociedad brasileña. Las explicaciones existentes en la literatura son de diversos órdenes cuando analiza los motivos que dificultaron la propuesta social del gobierno.

No es nuestro objetivo hacer un análisis del desempeño del gobierno de la Nueva República, al elaborar esa agenda, y mucho menos de los gobiernos posteriores. La intención es buscar destacar que la cuestión social en Brasil es componente relevante para entender el proceso de construcción del Estado y, consecuentemente, de la democracia en el país.

Volviendo a Castro (1989) y considerando la observación hecha, la autora también llama la atención a que,

(...) pela natureza das forças heterogêneas e contraditórias articuladas na frente oposicionista, não se estabeleceu uma hierarquia clara de prioridades politicamente legítimas, tanto no que refere ao ritmo de avanço no plano formal quanto no que diz respeito ao plano substantivo, em geral, e as medidas específicas e cronologicamente prioritárias de política social. (CASTRO, 1989, p. 23)<sup>36</sup>

En este sentido, no fue posible superar el estándar organizacional y político existente caracterizado por el centralismo, fragmentación, dispersión de recursos, opacidad política, clientelismo etc., embutido en el sistema democrático dominante, llevando al gobierno a optar por dar énfasis a las acciones asistenciales de emergencia y dislocar para el ámbito del Congreso Constituyente las discusiones sobre los cambios estructurales. (CASTRO, 1989, p. 10).

En aquella oportunidad Lamonier (1985), llamaba la atención de que para que el país supere los problemas en el área social, consecuentemente, coloque en práctica la agente arriba mencionada, exigiría que el gobierno avanzara, simultáneamente, en las dimensiones formal y sustantiva del proceso de democratización.

Como el gobierno no consigue superar, sea en el plan económico o en el social, los problemas del país, se manifiesta un amplio movimiento social y político de parcela significativa de la sociedad brasileña, partidaria de la democratización de las instituciones políticas y de la modernización de las instituciones económicas.

La sociedad organizada pasa a estructurarse dentro de un cuadro de rescate democrático por la lucha por derechos sustantivos (salarios, tierra, educación y salud). Al referirse a una relación más directa con los gobiernos, principalmente con el Federal, busca establecer institucionalmente conquistas obtenidas en la acción directa, pero aun dependientes de actos de los gobernantes (como, por ejemplo, participación en la elaboración de planeamiento público y consejos). De acuerdo con Teixeira (2001) en ese período se trataba de:

(...) estabelecer regras e procedimentos que regulassem as relações dos cidadãos e organizações com o poder político, para que os primeiros não ficassem a mercê da boa vontade ou do arbítrio de cada governante. Essa perspectiva teve continuidade e foi em grande parte apoiada pelos

---

<sup>36</sup> (...) por la naturaleza de las fuerzas heterogéneas y contradictorias articuladas en el frente oposicionista, no se estableció una jerarquía clara de prioridades políticamente legítimas, tanto en lo que se refiere al ritmo de avance en el plan formal como en lo que dice respecto al plan sustantivo, e general, y a las medidas específicas y cronológicamente prioritarias de política social. (CASTRO, 1989, p. 23, traducción propia.)

movimentos sociais de cidadão nas etapas seguintes do processo constituído e municipal. (TEIXEIRA, 2001, p.122-23).<sup>37</sup>

El llamado período de transición se encierra sin attingir las expectativas de la sociedad. Según Diniz y Azevedo,

(...) assistiu-se à configuração de um consenso negativo em torno da rejeição do antigo formato estadista-concentrador. Entretanto, persistiram as divergências quanto ao tipo de Estado a ser reconstruído. Tal controvérsia, ainda em curso, envolve visões distintas e mesmo contraditórias acerca das metas e critérios que devem nortear a proposta de reforma. (DINIZ; AZEVEDO, 1997, p.176).<sup>38</sup>

Las aprobaciones de la nueva Constitución y de las elecciones directas para presidente de la república, representa un nuevo contexto en el proceso de reestructuración del Estado brasileño. Sin embargo, el nuevo presidente elegido, implanta un gobierno que va a buscar en los países y organizaciones mundiales que dan énfasis a la política neoliberal, la forma de estructurar el Estado.

## 2 – Proyecto Neoliberal

En 1989, un grupo de políticos y tecnócratas reunidos en la capital americana formuló un conjunto de propuestas económicas que resumió el recetario Neoliberal adoptado a partir de los años 80 (denominado de consenso de Washington). Ese recetario Neoliberal incluía, de acuerdo con Silva, programas de ajustamiento del Fondo Monetario Internacional – FMI (reducción del déficit del balance de pagos vía contención de la demanda interna; reducción de los gastos del sector público; liberalización de la economía, relajamiento o abolición del control de precios, excepto de mano de obra que sufre el represión salarial), al lado de reformas económicas ( falta de reglamentación de la economía; reducción del tamaño del Estado y aumento de la apertura del mercado al exterior). (SILVA, 1998, p.37).

Adecuándose al consenso de Washington y apoyándose en el simbolismo (fuertemente en sintonía con los principales medios de comunicación nacionales) de que el mercado será el factor importante para el Estado, se lleva a término, por el gobierno recién

---

<sup>37</sup> (...) establecer reglas y procedimientos que regularan las relaciones de los ciudadanos y organizaciones con el poder político, para que los primeros no quedaran a merced de la buena voluntad o del arbitrio de cada gobernante. Esa perspectiva tuvo continuidad y fue en gran parte apoyada por los movimientos sociales de ciudadanos en las etapas siguientes del proceso constituido e municipal. (TEIXEIRA, 2001, p.122-23, traducción propia.)

<sup>38</sup> (...) se asistió a la configuración de un consenso negativo alrededor del rechazo del antiguo modelo estadista concentrador. Sin embargo, persistieron las divergencias sobre el tipo de Estado a ser reconstruido. Tal controversia, aun en curso, abarca visiones distintas y al mismo tiempo contradictorias acerca de las metas y criterios que deben nortear la propuesta de reforma. (DINIZ; AZEVEDO, 1997, p.176, traducción propia.)

empezado, un Programa de gobierno constando de una reforma administrativa, patrimonial y fiscal del Estado; renegociación de la deuda externa; apertura comercial; liberalización de los precios; falta de reglamentación salarial y prioridad absoluta para el mercado con orientación y camino para la nueva integración económica internacional y modernización institucional. (SILVA, 1998, p.39).

El gobierno del Presidente Collor,

(...) optou por uma via de implementação segundo o estilo tecnocrático, que se vê na gestão exclusivamente técnica a chave para a eficiência e o êxito do processo de execução. A revitalização da ideologia tecnocrática, centrada na idéia da eficiência e da neutralidade garantidas pela competência técnica, desde que protegida das pressões políticas, fornecia as justificativas das práticas administrativas recriadas pelo governo Collor. (DINIZ & AZEVEDO, 1977, p.190).<sup>39</sup>

Para facilitar la implantación de su Programa, el gobierno utiliza la prerrogativa de que el Congreso, elegido en 1990 (año también en que asumió el Presidente), tenía, conforme lo aprobado en la Asamblea Constituyente anterior, poder constitucional, hasta 1993, para revisar la constitución y mudarla por mayoría simple de votación.

Sin conseguir solucionar los problemas económicos vigentes, mismo con el confisco de las cuentas de ahorro de los ciudadanos<sup>40</sup>, con fuertes dificultades de sustentación política por parte de la elite dominante y con constantes manifestaciones sociales de trabajadores y estudiantes, el gobierno no consigue mantenerse en el poder. El Congreso Nacional decreta el *impeachment* del Presidente.

Delante del hecho político, el vicepresidente asume el resto del gobierno y implementa una Reforma Tributaria urgente. Promueve el aumento del control de la emisión de nuevas deudas por parte de los gobiernos estatales, encamina para aprobación del Congreso Nacional, Proyectos de Leyes desreglamentando las actividades de los puertos, reorganizando el sector eléctrico y la Propiedad Intelectual.

Continúa adoptando los principios generales del programa de privatización así como la relación con el Fondo Monetario Internacional - FMI para renegociación de la deuda externa.

---

<sup>39</sup> (...) optó por una vía de implementación según el estilo tecnocrático, que se ve en la gestión exclusivamente técnica la clave para la eficiencia y el éxito del proceso de ejecución. La revitalización de la ideología tecnocrática, centrada en la idea de la eficiencia y de la neutralidad garantidas por la competencia técnica, desde que esté protegida de las presiones políticas, fornecía las justificativas de las prácticas administrativas recreadas por el gobierno Collor. (DINIZ & AZEVEDO, 1977, p.190, traducción propia).

<sup>40</sup> Una de las mayores polémicas del Plan de Estabilización de la Economía del Presidente Collor, fue la de promover el confisco de los recursos invertidos en las cuentas de ahorro. La argumentación de que los inversionistas serían posteriormente reembolsados no se concretizó en la práctica.

En 1993, con la clase política bastante dividida, se realizó el Plebiscito sobre la forma y sistema de gobierno, continuando la adopción del Presidencialismo.

El papel que será desempeñado por el Estado brasileño, va a ser recolocado por el gobierno del nuevo presidente elegido - Fernando Henrique Cardoso -, bajo los mismos principios vinculados al neoliberalismo. Pero, de una forma más profunda.

## 2.1 – Reforma del Estado

El nuevo presidente de la República Fernando Henrique Cardoso (a partir de ahora FHC) asume el primer mandato como gobernante del país en 1995, sufriendo todavía influencia del período anterior caracterizado por una fuerte presión de demandas internas y una inflación descontrolada.

FHC destaca con mayor énfasis la “crisis del Estado” como la gran cuestión a ser enfrentada por el país y establece como prioridad de gobierno una reforma del Estado. La reforma del Estado brasileño se contextualiza en un cuadro general de la coyuntura mundial, donde el debate trabado giraba alrededor de qué papel el Estado debería desempeñar y el grado de intervención que el mismo debía tener. Sin duda alguna, la redefinición del papel del Estado fue un tema (tal vez continúe siendo) de alcance universal en los años 90.

En la presentación del documento “Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado” el propio presidente FHC hace el siguiente diagnóstico de la situación brasileña:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. (BRASIL, 1987, p.1)<sup>41</sup>

En este sentido,

O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos

---

<sup>41</sup> La crisis brasileña de la última década fue también una crisis del Estado. Debido al modelo de desarrollo que Gobiernos anteriores adoptaron, el Estado se desvió de sus funciones básicas para ampliar su presencia en el sector productivo, lo que acarrió, además de la gradual deterioración de los servicios públicos, a que recurre, en particular, la parcela menos favorecida de la población, el agravamiento de la crisis fiscal y, por consecuencia, de la inflación. En ese sentido, la reforma del Estado pasó a ser instrumento indispensable para consolidar la estabilización y asegurar el crecimiento sostenible de la economía. Solamente así será posible promover la corrección de las desigualdades sociales y regionales. (BRASIL, 1987, p.1, traducción propia).

centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (Id., 1997 p.1)<sup>42</sup>

Por lo tanto,

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de 'gerencial', baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna 'cliente privilegiado' dos serviços prestados pelo Estado. (Idem, p.1).<sup>43</sup>

Estas citaciones establecen las directrices adoptadas en la reforma del Estado de FHC. El documento resalta como metas impostergables:

- (i) el ajuste fiscal duradero;
- (ii) reformas económicas orientadas para el mercado, que, acompañadas de una política industrial y tecnológica, garanticen la competencia interna y creen las condiciones para el enfrentamiento de la competición internacional;
- (iii) la reforma de la previdencia social;
- (iv) la innovación de los instrumentos de la política social, proporcionando mayor magnitud y promoviendo mejor calidad para os servicios sociales; y
- (v) la reforma del aparato del Estado, objetivando aumentar su "governabilidad", o sea, su capacidad de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Objetivando relacionar la reforma de Estado del gobierno Fernando Henrique con la discusión anterior sobre el concepto de Estado, es posible identificarla en los principios trazados por Althusser (1974) cuando establece una distinción entre poder de Estado y Aparato de Estado. De las cinco metas anteriormente indicadas, las cuatro primeras se relacionarían con la Reforma del Poder del Estado y la quinta con la cuestión de la reforma del aparato del Estado.

---

<sup>42</sup> El gran desafío histórico que el País se dispone a enfrentar es el de articular un nuevo modelo de desarrollo que pueda traer para el conjunto de la sociedad brasileña la perspectiva de un futuro mejor. Uno de los aspectos centrales de ese esfuerzo es el fortalecimiento del Estado para que sean eficaces su acción reguladora, en el cuadro de una economía de mercado, bien como los servicios básicos que presta y las políticas de cunho social que precisa implementar. (Id., 1997 p.1, traducción propia).

<sup>43</sup> Es necesario, ahora, dar un salto adelante, en el sentido de obtener una administración pública que llamaría de 'gerencial', basada en conceptos actuales de administración y eficiencia, proyectada al control de los resultados y al mismo tiempo descentralizada para poder llegar al ciudadano, que, en una sociedad democrática, es quien da legitimidad a las instituciones y que, por lo tanto, se vuelve 'cliente privilegiado' de los servicios prestados por el Estado. (Idem, p.1, traducción propia).

Bajo el plan metodológico y no político, el documento que está sirviendo como fuente de reflexión, deja clara esta distinción:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.

Esses conceitos permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este Plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal. (BRASIL, 1997 p. 5)<sup>44</sup>

Respecto a la Reforma del Estado, el documento resalta que la misma debe ser entendida dentro del contexto de la redefinición del papel del Estado. El principio era de que el Estado debería dejar de ser el responsable directo por el desarrollo económico y social por la vía de la producción de bienes y servicios, para fortalecerse en la función de promotor y regulador de ese desarrollo.

En el plan económico, el documento resalta que:

O Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dado à existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado

---

<sup>44</sup> Se entiende por aparato del Estado la administración pública en un sentido amplio, o sea, la estructura organizacional del Estado, en sus tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y tres niveles (Unión, Estados miembros y Municipios). El aparato del Estado está constituido por el gobierno, esto quiere decir, por la cúpula dirigente en los tres Poderes, por un cuerpo de funcionarios, y por la fuerza militar. El Estado, por su vez, es más amplio que el aparato, porque comprende adicionalmente el sistema constitucional legal, que regula a la población en los límites de un territorio. El Estado es la organización burocrática que tiene el monopolio de la violencia legal, es el aparato que tiene el poder de legislar y tributar la población de un determinado territorio. Esos conceptos permiten distinguir la reforma del Estado de la reforma del aparato del Estado. La reforma del Estado es un proyecto amplio que dice respecto a las varias áreas del gobierno y, todavía, al conjunto de la sociedad brasileña, mientras que la reforma del aparato del Estado tiene un objetivo más restricto: está orientada para volver la administración pública más eficiente y más dirigida a la ciudadanía. Este Plan Director focaliza su atención en la administración pública federal, pero muchas de sus directrices y propuestas pueden también ser aplicadas a nivel estadual y municipal. (BRASIL, 1997 p. 5, traducción propia).

tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências, que daí resultou, deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí, a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. (Id., 1997, p.5).<sup>45</sup>

Para el gobierno de Fernando Henrique, la reforma del Estado engloba múltiples aspectos así abordados:

O ajuste fiscal devolve ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por intermédio das empresas estatais. Por esse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (Idem. p. 5)<sup>46</sup>

En este sentido,

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços, o Estado

---

<sup>45</sup> El Estado es esencialmente un instrumento de transferencias de renta, que se vuelve necesario dada la existencia de bienes públicos y de economías externas, que limitan la capacidad del destino de recursos del mercado. Para realizar esa función redistribuidora o de redestinación, el Estado colecta impuestos y los destina a los objetivos clásicos de garantía del orden interno y de la seguridad externa, a los objetivos sociales de mayor justicia o igualdad y a los objetivos económicos de estabilización y desarrollo. Para realizar esos dos últimos objetivos, que se volvieron centrales en este siglo, el Estado tendió a asumir funciones directas de ejecución. Las distorsiones e ineficiencias, que de ahí resultaron, dejaron claro, sin embargo, que reformar el Estado significa transferir para el sector privado las actividades que pueden ser controladas por el mercado. El resultado es, la generalización de los procesos de privatización de empresas estatales. (Id., 1997, p.5, traducción propia).

<sup>46</sup> El ajuste fiscal devuelve al Estado la capacidad de definir e implementar políticas públicas. A través de la liberalización comercial, el Estado abandona la estrategia proteccionista de la sustitución de importaciones. El programa de privatizaciones refleja la conciencia de la gravedad de la crisis fiscal y de la correlacionada limitación de la capacidad del Estado de promover ahorro forzado por intermedio de las empresas estatales. Por ese programa, se transfiere para el sector privado la tarea de la producción que, en principio, este realiza de forma más eficiente. Finalmente, por medio de un programa de apoyo publicitario, se transfiere para el sector público no estatal la producción de los servicios competitivos o no exclusivos de Estado, estableciéndose un sistema de sociedad entre Estado y sociedad para su financiamiento y control. (Idem. p. 5, traducción propia).

continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (Ibid., p. 6)<sup>47</sup>

Los destaques anteriores establecen la directriz central del gobierno Fernando Henrique, durante los ocho años en que estuvo al frente de la administración federal.

No es el propósito hacer un diagnóstico evaluativo de los resultados de esta política implementada. Pero sí, correlacionar a una comprensión de Estado vinculada al sentido político de los conceptos neoliberales, para auxiliarnos en el principio anteriormente indicado de que el papel del Estado brasileño, estructurado en este principio, busca redefinirse como una alternativa nacionalista y democrática.

Por otro lado, de las citaciones anteriores algunos puntos importantes serán posteriormente analizados, con vistas a mejor fundamentar el trabajo, como el papel federativo del Estado, descentralización y democracia.

Se restringe en este momento al análisis de tres aspectos que se consideran importantes: Reforma del Aparato del Estado, Plan de Estabilización Económica y Políticas Sociales.

### **2.1.1 – Reforma del Aparato del Estado: el modelo gerencial**

La Reforma del Aparato del Estado, para el gobierno FHC, tenía como foco central la defensa de lo público. En este sentido, ella debería ocurrir en dos niveles distintos: el nivel político y el administrativo.

En el nivel político estaría vinculada directamente al proceso democrático del país. Las instituciones democráticas tendrían el papel de defender no sólo los derechos individuales y sociales de los ciudadanos, como también los “derechos públicos” a la participación igualitaria de lo público. En el nivel administrativo, la defensa de lo público ocurriría con el cambio de las formas de administrar, rompiendo con el modelo burocrático dominante sustituyéndolo por el modelo denominado “gerencial”.

En la evaluación de los elaboradores de la propuesta de reforma, partiendo de una retrospectiva histórica, la administración pública evolucionó a través de tres modelos básicos: la administración pública patrimonialista, la burocrática y la gerencial. Estas tres formas

---

<sup>47</sup> El Estado reduce su papel de ejecutor o prestador directo de servicios, manteniéndose, sin embargo en el papel de regulador y proveedor o promotor de éstos, principalmente de los servicios sociales como educación y salud, que son esenciales para el desarrollo, en la medida que abarcan inversiones en capital humano; para la democracia, en la medida en que promueven ciudadanos; y para una distribución de renta más justa, que el mercado es incapaz de garantizar, dado a una oferta mucho mayor que la demanda de mano de obra no especializada. Como promotor de esos servicios, el Estado continuará subsidiándolos, buscando, al mismo tiempo, el control social directo y la participación de la sociedad. (Ibid. , p. 6, traducción propia).

estarían sucediéndose en el tiempo, sin que, sin embargo, cualquiera de ellas hubiera sido enteramente abandonada. En el documento de explicación de la reforma, la administración patrimonialista es así mencionada:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada da res principis. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável. (BRASIL, 1997, p. 8)<sup>48</sup>

#### La administración Pública Burocrática,

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade. (Id., p. 8).<sup>49</sup>

<sup>48</sup> En el patrimonialismo, el aparato del Estado funciona como una extensión del poder del soberano, y sus auxiliares, servidores, poseen status de nobleza real. Los cargos son considerados prebendas. La res pública no se diferencia de la res principis. Como consecuencia, la corrupción y el nepotismo son inherentes a ese tipo de administración. En el momento en que el capitalismo y la democracia se vuelven dominantes, el mercado y la sociedad civil pasan a distinguirse del Estado. En este nuevo momento histórico, la administración patrimonialista se vuelve una excrescencia inaceptable. (BRASIL, 1997, p. 8, traducción propia).

<sup>49</sup> Surge en la segunda mitad del siglo XIX, en la época del Estado liberal, como forma de combatir la corrupción y el nepotismo patrimonialista. Constituyen principios orientadores de su desarrollo la profesionalización, la idea de carrera, la jerarquía funcional, la impersonalidad, el formalismo, en síntesis, el poder racional legal. Los controles administrativos objetivando evitar la corrupción y el nepotismo están siempre a priori. Se parte de una desconfianza previa de los administradores públicos y de los ciudadanos que a ellos dirigen demandas. Por eso, son siempre necesarios controles rígidos de los procesos, como por ejemplo en la admisión de personal, en las compras y en la atención a las demandas.

Por otro lado, el control - la garantía del poder del Estado - se transforma en la propia razón de ser del funcionario. Como consecuencia, el Estado se vuelve para sí mismo, perdiendo la noción de su misión básica, que es la de servir a la sociedad. La cualidad fundamental de la administración pública burocrática es la

En el contexto de la evolución de la Administración Pública en Brasil, la Administración Gerencial,

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (BRASIL, 1997, p. 8).<sup>50</sup>

Vistos los principios anteriores, lo que es importante llamar la atención es que, en la esencia, la propuesta de Reforma del Aparato del Estado en el gobierno FHC se fundamentaba en la evaluación de que la administración pública del Estado brasileño era esencialmente burocrática y existía la necesidad de sustituirla (en el sentido arriba expuesto de también

---

efectividad en el control de los abusos; su defecto, la ineficiencia, la auto referencia, la incapacidad de volverse para el servicio a los ciudadanos vistos como clientes. Ese defecto, sin embargo, no se reveló determinante en la época del surgimiento de la administración pública burocrática porque los servicios del Estado eran muy reducidos. El Estado se limitaba a mantener el orden y a administrar la justicia, a garantizar los contratos y la propiedad. (Id., p. 8, traducción propia).

<sup>50</sup> Emerge en la segunda mitad del siglo XX, como respuesta, por un lado, a la expansión de las funciones económicas y sociales del Estado y, por otro, al desarrollo tecnológico y a la globalización de la economía mundial, una vez que ambos dejaron a muestra los problemas asociados a la adopción del modelo anterior. La eficiencia de la administración pública - la necesidad de reducir costos y de aumentar la calidad de los servicios, teniendo al ciudadano como beneficiario - se vuelve entonces esencial. La reforma del aparato del Estado pasa a ser orientada predominantemente por los valores de la eficiencia y de la calidad de la prestación de servicios públicos y por el desarrollo de una cultura gerencial en las organizaciones.

La administración pública gerencial constituye un avance, y hasta cierto punto una ruptura con la administración pública burocrática. Eso no significa, sin embargo, que niegue todos sus principios. Por el contrario, la administración pública gerencial está apoyada en la anterior, de la cual conserva, aunque flexibilizando, algunos de sus principios fundamentales, como la admisión según rígidos criterios de mérito, la existencia de un sistema estructurado y universal de remuneración, las carreras, la evaluación constante de desempeño, el entrenamiento sistemático. La diferencia fundamental está en la forma de control, que deja de basarse en los procesos para concentrarse en los resultados, y no en la rigurosa profesionalización de la administración pública, que continúa un principio fundamental. (BRASIL, 1997, p. 8, traducción propia).

aprovecharla) por otra denominada de Administración Pública Gerencial, como se expone abajo:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas. (Id., p.9).<sup>51</sup>

Lo que es importante subrayar al presentar estos modelos, es la relación existente entre ellos y la cuestión del Estado en el plan general. Ellos son identificados con la afirmación del poder del Estado, con sus debidas variaciones. Si por un lado los administradores públicos considerados “burocráticos” buscan dirigir parte sustancial de la actividad y de los recursos públicos para consolidar un “Estado Burocrático”, tal situación será cuestionada por el Modelo Gerencial al afirmar que el interés público, en el sentido de la elaboración de las políticas públicas, deberá ser dirigido a lo colectivo, o sea, al fortalecimiento de la sociedad y no del aparato del Estado.

### **2.1.2 – Plan de Estabilización Económica**

Es oportuno resaltar, respecto al gobierno Fernando Henrique, que el Plan de Estabilización Económica, denominado “Plan Real”, fue estructurado siguiendo las reglas internacionales de apertura de la economía nacional al mercado externo.

Fundamentado en la estrategia consignada por el consenso de Washington y aprobada por el Fondo Monetario Internacional - FMI y Banco Interamericano de Desarrollo - BIRD en más de sesenta países del mundo, el Plan de Estabilización fue concebido en tres fases distintas y complementares: (i) estabilización macroeconómica, teniendo como prioridad absoluta el superávit fiscal primario, involucrando invariablemente la revisión de las relaciones fiscales intergubernamentales y la reestructuración de los sistemas de previdencia pública; (ii) liberación financiera y comercial, desregulación de los mercados y privatización

---

<sup>51</sup> El modelo gerencial se volvió realidad en el mundo desarrollado cuando, a través de la definición clara de objetivos para cada unidad de la administración, de la descentralización, del cambio de estructuras organizacionales y de la adopción de valores y de comportamientos modernos en el interior del Estado, se reveló más capaz de promover el aumento de la calidad y de la eficiencia de los servicios sociales ofrecidos por el sector público. La reforma del aparato del Estado en Brasil significará, fundamentalmente, la introducción en la administración pública de la cultura y de las técnicas gerenciales modernas. (Id., p.9, traducción propia).

de las empresas estatales; y (iii) tomada de las inversiones y del crecimiento económico (FIORI,1997, p.38).

De inmediato el Plan Real se vuelve un suceso, sostenido por los bajos intereses practicados por los países centrales, por la recesión mundial y por la eliminación de barreras de entrada y de salida instantánea de los grandes inversionistas. Exactamente por esos factores fue que todo ocurrió independientemente de la base productiva o del carácter político del gobernante. Respecto a las reformas, todas ellas buscaron reforzar el movimiento de capitales, difundiendo una imagen externa de confiabilidad y solidez transmitiendo la seguridad de que ni las nuevas reglas económicas ni las decisiones políticas liberalizadoras serían alteradas (FIORI,1997, p.39).

La necesidad de mantener este Plan Real permanente para Brasil y no caer en el reiterado no suceso de las políticas monetaristas de estabilización anteriores lleva al gobierno - FHC a dar continuidad a la política económica que viene de fuera del país. Bajo orientaciones del Banco Mundial y del FMI se coloca en práctica la llamada política de gobernancia y gobernabilidad del gobierno FHC. Para la gobernancia (capacidad del Estado de tomar decisiones efectivas) sería necesario realizar el ajuste fiscal, colocar en práctica la administración gerencial y separar la formulación de la implementación de las políticas públicas. El aumento de la gobernabilidad (capacidad política del gobierno de intermediar intereses) sería realizado por la mejoría de la democracia representativa y por la introducción del control social. La gobernabilidad aparece, por lo tanto, como indispensable al suceso de las “reformas estructurales” en curso, con el fin de, que en la práctica, evitar la ingobernabilidad, o sea, la inestabilidad económica, social y política. (PEREIRA, 1997).

### **2.1.3 – Agencias Multilaterales y Políticas Públicas Sociales**

Las políticas públicas sociales diseñadas por el gobierno FHC, siguieron las directrices establecidas por las agencias multilaterales, propuestas en la década de 90 para los países dichos emergentes, teniendo como fundamento práctico políticas conservadoras elaboradas por el BIRD, BID y CEPAL<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup>Es consenso entre los autores brasileños que para un mejor entendimiento del proceso de investigación sobre la génesis de la economía política latinoamericana, y consecuentemente brasileña, debe, forzosamente, pasar por el pensamiento de la Comisión Económica para la América Latina – CEPAL. Esta afirmación es hecha por Mantega, que cita como pertenecientes a las hileras Cepalinas, en momentos anteriores, figuras importantes del pensamiento social brasileño, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Lessa, José Serra, entre otros. Según Mantega la CEPAL surge a fines de la década de 40, cuando el pensamiento latinoamericano ensayaba los primeros pasos para su emancipación del servilismo cultural a los centros hegemónicos. En esa ocasión, algunas naciones latinoamericanas buscaban superar sus imágenes de

Sin duda el pensamiento cepalino influyó fuertemente en la discusión sobre la economía y la democracia brasileña, principalmente pos década de 50 con la implementación del modelo de desarrollo en el país. En la década de 90 la CEPAL ejerció fuertes influencias en las políticas sociales delineadas por los gobernantes de los países latinoamericanos. Las propuestas establecían la retomada del crecimiento y del combate a la pobreza como fundamentales en las políticas sociales.

Para Nogueira y Simionatto (2001), en las propuestas de estas agencias era posible identificar tres ideas centrales para la retomada del crecimiento y del combate a la pobreza:

- (i) desarrollo de las economías de la América latina, bajo la óptica de la competencia;
- (ii) crecimiento económico con equidad; y,
- (iii) redimensionamiento de los servicios sociales, con eficiencia y eficacia.

Partiendo de estas tres ideas Nogueira y Simionatto (2001) analizan las propuestas de estas Agencias, estableciendo algunas distinciones en lo que se refiere a los aspectos económicos, políticos e institucionales. La tablita 1 busca sistematizar el análisis hecho por las autoras.

Basado en autores como FIORI (1997); DINIZ (1997); SILVA (1998); SANTOS, C. H (2001) es posible resaltar que la aplicación del modelo neoliberal en Brasil, desde el gobierno Collor de Mello hasta el último mandato de Fernando Henrique, produjo cuestiones que contribuyeron para la profundización de los problemas estructurales de la sociedad brasileña respecto a los siguientes aspectos:

#### I - En el plan político

- (i) La preocupación mayor de los gobiernos en las décadas de 80 y 90 en Brasil, en lo que se refiere a la implementación de políticas gubernamentales, era en primer plan el ajuste y liberación de la economía y sólo entonces la liberación y democratización del sistema político.
- (ii) En este período es posible resaltar dos fases relacionadas a las políticas de reajuste: (i) la primera, que incluye estabilización y alguna liberación de precios y comercio, busca crear un ejecutivo fuerte y un pequeño equipo técnico aislado de presiones políticas; (ii) la segunda, que incluye reforma del sector financiero, privatización, liberación de los mercados de trabajo, reestructuración y ampliación de las redes de protección social y reforma administrativa, busca construir un pacto de las elites con el capital

internacional, con la mediación de las entidades financieras como el Banco Mundial y el FMI.

- (iii) En ese período Brasil pasa por la llamada “transición dual”, o sea, reforma económica y apertura política ocurriendo al mismo tiempo.

#### II - En el plan económico

Si existía una crisis de desarrollo – como de hecho existía – ella se amplió, llegando para algunos a una estagnación permanente; si existía una autonomía nacional – autonomía limitada y siempre en riesgo venida del régimen militar – ella se transformó en una subordinación pasiva a los mercados internacionales, caracterizando una creciente vulnerabilidad externa.

#### III - En el plan social y político

Hubo también un retroceso en los avances conseguidos en la lucha democrática y popular contra el régimen militar conquistados a lo largo de la década de 80, se pasó, en la década de 90, a un distanciamiento de la relación entre gobierno/sociedad, una imposición de lo económico en detrimento de lo social. Tal hecho ocasionó un vaciamiento de las conquistas democráticas y sociales lo que generó un confronto con el movimiento democrático popular. El resultado fue el agravamiento de los problemas sociales en el país.

De forma simplificada, estos fueron los grandes temas debatidos en las elecciones presidenciales de 2002, cuyo resultado electoral demostró que la sociedad quería cambios de los Proyectos de desarrollo económico y social hasta entonces colocados en práctica.

### **3 – Estructuración de un Proyecto Nacional de Desarrollo**

Comenzando su mandato de gobierno, Luis Inácio Lula da Silva – de ahora en adelante Lula - presentó personalmente al Congreso Nacional el Mensaje del Presidente de la República al inicio de la nueva Legislatura. Ella relata la situación encontrada y rendía cuenta de las prioridades del gobierno para el año 2003.

En aquella oportunidad el mensaje resaltaba la necesidad de la construcción de un Proyecto Nacional de Desarrollo así justificado:

Na contramão do modismo internacional, que fecha para os países periféricos os caminhos para a construção de um projeto de desenvolvimento, o Brasil, nas eleições de 2002, demonstrou que quer ser um país socialmente justo e integrado de forma soberana na comunidade internacional, capaz de crescer gerando emprego e oportunidades para o exercício da capacidade empreendedora dos brasileiros. O Brasil quer

construir esse futuro ancorado numa institucionalidade democrática sólida e aberto à renovação. (BRASIL, 2003, p. 13).<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> En la contramano del modismo internacional, que cierra para los países periféricos los caminos para la construcción de un proyecto de desarrollo, Brasil, en las elecciones de 2002, demostró que quiere ser un país socialmente justo e integrado de forma soberana en la comunidad internacional, capaz de crecer generando empleo y oportunidades para el ejercicio de la capacidad emprendedora de los brasileños. Brasil quiere construir ese futuro anclado en una institucionalidad democrático-sólida y abierta a la renovación. (BRASIL, 2003, p. 13, traducción propia).

**Tabla 1 - Propuestas de las Agencias Multilaterales para la implementación de Políticas Públicas Sociales.**

	<b>Banco Mundial/Consenso de Washington</b>	<b>CEPAL</b>	<b>PNUD/BID</b>
Objetivo de la reestructuración económica.	Equilibrio Fiscal y monetario; racionalización. Eficacia y reducción del gasto social.	Transformación productiva con equidad. Seguridad social para ampliar la productividad de la fuerza de trabajo	Racionalidad redistributiva; Incorporación de todos los Segmentos de la sociedad en el crecimiento económico; Reducción de la pobreza .
Relación entre Política Económica y Social	Subordinación de la Política Social a la Política Económica	Articulación intrínseca entre política Social y Económica Papel estratégico de la Política Social en el aumento de la productividad	Crecimiento del excedente económico viabilizando la ampliación de programas sociales. La equidad del sistema socioeconómico regula indirectamente la eficiencia económica
Focalización	Grupos de riesgo social; Segmentos vulnerables/Pobreza.	Pobreza	Pobreza
Concepción de Política Social	Compensatoria	Compensatoria y redistributiva	Compensatória y redistributiva
Principio de Política Social	Selectividad y focalizaçã	Mix selectividad, universalidad.	Mix selectividad universalidad
Función de la Política Social	Factor de compensación social; Combate a carencias extremas.	Carácter activo, dinámico y endógeno a la estructuración productiva. Relación funcional entre crecimiento, equidad y competencia.	Promover la Reforma Social; Crecimiento social y económico ampliar la eficiencia redistributiva de la sociedad; factor de innovación tecnológica y del aumento de la productividad
Gasto Social	Reducción	Ampliación en la óptica de las necesidades básicas	Reordenamiento en la óptica de las necesidades básicas
Naturaleza de los Servicios Sociales	Privado	Mix público privado	Mix público privado
Criterios/ Evaluación	Eficiencia y eficacia	Equidad	Eficiencia y equidad
Estrategias	Programas emergenciales (alimentación, salud, asistencia). Manutención de infraestructura básica. Programa de empleo de emergencia. Subvención de costos laborales a empresas	Programas universales en las áreas de educación básica, salud y nutrición. Programas de atendimento a las necesidades básicas. Programa de formación de recursos humanos	Programas de generación de empleos; Incorporación del sector informal a la economía.
Funciones del Estado	Reducción de las funciones sociales con transferencias de acciones para sociedad civil y mercado	Invertir en el fortalecimiento de la competitividad y búsqueda de la equidad. Articulación de grupos organizados de la sociedad civil y del mercado	Reducción de las funciones ejecutivas en las políticas sociales
Papel de la Sociedad	Incorporación en la ejecución política y prestación de servicios sociales. Refilantropización, Organizaciones de pobres.	Pluralista, activa en la construcción de consensos estratégicos. Reconstrucción de identidades nacionales, locales y regionales	Ampliación de la participación en la ejecución de políticas y prestación de servicios con recursos públicos
Dimensión Política	Gobernabilidad para articulación de consensos en la definición de prioridades y administración de conflictos	Ampliación y retorno de la democracia; Fortalecimiento de los partidos políticos; Estímulo a formas asociativas intermediarias en defensa de los derechos a la ciudadanía.	Refuerzo de la democracia a través de la estabilidad jurídica, social y política.

Fuente: NOGUEIRA; SIMIONATTO, 2001, P.54.

Para la construcción de este proyecto sería necesario un “nuevo Contrato Social” denominado de “... *uma nova vontade política majoritária para fortalecer a coesão da sociedade brasileira na construção consciente de uma nação moderna, democrática e socialmente solidária*”. (Id., p.13) <sup>54</sup>

Para la concretización del “nuevo Contrato Social”:

(...) é necessário organizar, dar visibilidade e promover os parceiros estratégicos. É preciso dar-lhes voz permanente, assumir publicamente o debate das contradições da parceria e buscar os pontos comuns do acordo. Por meio do diálogo com os partidos políticos, com o Congresso Nacional, com as lideranças empresariais, com o movimento sindical e o terceiro setor queremos articular uma maioria política e social capaz de fazer reformas e criar condições para o desenvolvimento econômico, com distribuição de renda, criação de empregos e oportunidades de trabalho. (BRASIL, 2003, p.13).<sup>55</sup>

En el Mensaje se llama la atención de que el año 2003 sería un año de transición económica<sup>56</sup>: “*É possível que, diante da pesada herança que o Governo recebe este ano o crescimento da produção, do emprego e da renda ainda fiquem aquém do enorme potencial de geração de riqueza que nossa economia já demonstrou ter no passado*”. (Ibid., p.7) <sup>57</sup>

La herencia a la cual se refiere la citación anterior se relaciona a un aspecto de orden más global (vulnerabilidad externa) no al ámbito interno (fragilidad financiera de la economía). Se añade otro punto de orden político, no relacionado a la herencia resaltada anteriormente: la necesidad de que el nuevo gobierno tenía de ganar la confianza de parcela de la sociedad industrial y comercial, del sistema financiero y del mercado externo.

---

<sup>54</sup> “... una nueva voluntad política mayoritaria para fortalecer la cohesión de la sociedad brasileña en la construcción conciente de una nación moderna, democrática y socialmente solidaria”. (Id., p.13, traducción propia).

<sup>55</sup> (...) es necesario organizar, dar visibilidad y promover los socios estratégicos. Es necesario darles voz permanente, asumir públicamente el debate de las contradicciones de la sociedad y buscar los puntos comunes del acuerdo. Por medio del diálogo con los partidos políticos, con el Congreso Nacional, con los líderes empresariales, con el movimiento sindical y el tercer sector queremos articular una mayoría política y social capaz de hacer reformas y crear condiciones para el desarrollo económico, con distribución de renta, creación de empleos y oportunidades de trabajo. (BRASIL, 2003, p.13, traducción propia).

<sup>56</sup> Esta observación ya había sido dicha cuando fue divulgada la Carta al Pueblo Brasileño por la candidatura Lula – en junio de 2002 –, fue incorporada a la campaña la idea de que el nuevo gobierno no podría implementar inmediatamente su programa de manera integral; de que debería, por lo tanto, haber un período de transición.

<sup>57</sup> “... es de la consejería, o sea, del funcionamiento de aquellos organismos de participación directa, ordinariamente de carácter consultivo o mismo de cierto control de la administración pública” (GENRO, 2003, p. 14, traducción propia).

No se propuso una ruptura con la política económica de inmediato, por lo contrario, se estableció una continuidad con la manutención de tasas elevadas de intereses y la elevación de la meta del superávit fiscal primario.

En cierto sentido, estos dos aspectos de la política macroeconómica fueron el gran debate del gobierno Lula en el área económica. Lo importante para el objetivo de este trabajo es resaltar algunos aspectos que se colocaron como diferentes, por tratarse de parámetros de gobierno.

Como estrategia para relacionarse con la sociedad, el gobierno creó el Consejo de Desarrollo Económico y Social – CDES, compuesto por representantes de los diversos segmentos de la sociedad civil. Él tiene fuerte representación de intereses ya constituidos. El objetivo era trabajar con la idea de pacto social con la perspectiva de discusiones colectivas, objetivando colocar juntas representaciones de defensa del capital y del trabajo. A inicios de la implementación del Consejo, el responsable por la coordinación del mismo, Tarso Genro, resaltaba que la tradición que el CDES rescata

Como forma de planeamiento institucional, el gobierno hace referencia a la elaboración del Plan Plurianual – PPA 2004-2007 que se constituiría como la gran oportunidad para que el gobierno pudiera explicitar su proyecto de largo plazo de desarrollo. Para el gobierno el PPA sería elaborado como un mecanismo de,

(...) planejamento participativo, cabendo à sociedade a escolha dos projetos prioritários. Envolverá todos os ministérios, o Poder Legislativo e a sociedade civil. O processo de planejamento incluirá mecanismos para coordenar a escolha dos projetos prioritários e as estratégias traçadas. (BRASIL, 2003, p.14).<sup>58</sup>

Como puede ser observado en los dos aspectos arriba citados, la intención era la de transmitir para la sociedad, que la misma, a través de diversas formas de representación, sería un agente importante para el gobierno.

El gobierno federal tenía la siguiente comprensión sobre el papel a ser desempeñado por el Estado:

Um Estado ágil, transparente, eficiente e eficaz, voltado para as necessidades e expectativas do cidadão, é condição essencial para conciliar a responsabilidade fiscal, a melhoria da qualidade do gasto público e o

---

<sup>58</sup> (...) planeamiento participativo, cabiendo a la sociedad la opción por los proyectos prioritarios. Abarcará todos los ministerios, el Poder Legislativo y la sociedad civil. El proceso de planeamiento incluirá mecanismos para coordinar la opción por los proyectos prioritarios y las estrategias delineadas. (BRASIL, 2003, p.14, traducción propia).

atendimento às demandas da sociedade quanto a produtos e serviços em quantidade e qualidade adequadas (Brasil, 2003, p.19).<sup>59</sup>

El planeamiento público sería el mecanismo que daría sustentación para que el Estado pudiera tener este perfil:

O Planejamento Público é responsabilidade intransferível do Estado. Não basta equilíbrio macroeconômico, abertura e livre ação das forças de mercado para que o desenvolvimento flua naturalmente. O estado não pode limitar as suas ações ao curto prazo e às questões emergências, mas deve se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados em torno de um padrão de desenvolvimento, com crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental, resguardados os direitos das gerações futuras (Id. p. 15).<sup>60</sup>

En el ámbito de las políticas públicas el gobierno establece como meta el combate a las desigualdades sociales, asumiendo el compromiso de erradicar el hambre por medio de acciones integradas y crea el Programa Hambre Cero objetivando superar las condiciones de miseria de parcela de la sociedad brasileña. Considera el gobierno que el elevado número de personas en situación de pobreza es el problema más grave de Brasil, que se evidencia en un perverso cuadro de concentración de renta. (BRASIL, 2006)

En este sentido, el gobierno crea el Ministerio del Desarrollo Social y Combate la Pobreza – MDS como un instrumento del compromiso gubernamental con las demandas sociales de la población. Este ministerio pasa a ser el responsable por la implementación de la Política Nacional de Asistencia Social y por el ejercicio permanente de articulación, coordinación y evaluación de los programas sociales del Gobierno Federal.<sup>61</sup>

Todos los demás Programas y Acciones del gobierno Lula, que componen el Proyecto de Desarrollo, están dirigidos al enfoque de las dimensiones económica, social y política.

---

<sup>59</sup> Un Estado ágil, transparente, eficiente y eficaz, dirigido a las necesidades y expectativas del ciudadano, es condición esencial para conciliar la responsabilidad fiscal, la mejoría de la calidad del gasto público y de la atención a las demandas de la sociedad referentes a productos y servicios en cantidad y calidad adecuadas (Brasil, 2003, p.19, traducción propia).

<sup>60</sup> El Planeamiento Público es responsabilidad intransferible del Estado. No basta equilibrio macroeconómico, apertura y libre acción de las fuerzas de mercado para que el desarrollo fluya naturalmente. El estado no puede limitar sus acciones a corto plazo y a las cuestiones de emergencia, debe sí pautarse por una visión estratégica a largo plazo, articulando intereses y coordinando inversiones públicas y privadas alrededor de un patrón de desarrollo, con crecimiento económico, inclusión social y justicia ambiental, resguardando los derechos de las generaciones futuras (Id. p. 15, traducción propia).

<sup>61</sup> Ya en un segundo momento el gobierno federal unificó programas sociales e integró Ministerios en su primer año de gestión, convertidos en un cargo ministerial único, creando así el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Así también ocurrió con los demás Proyectos indicados anteriormente. Estas dimensiones son esenciales para cualquier Proyecto de un País. Lo que distinguirá los Proyectos será el camino mayor o menor que se dará a estas dimensiones.

Es importante hacer una referencia sobre la cuestión de la participación en el actual Gobierno Federal, considerando que el mismo coloca como esencial el involucramiento social para la concretización de un Modelo de Desarrollo.

Existen algunos mecanismos que buscan incentivar la participación institucionalizada siguiendo los principios de integrar a la población para que ésta colabore en la definición de políticas públicas con la perspectiva de democratizar las acciones y establecer un mayor control social. Para ejemplificar serán citados dos de ellos que se reflejan en los gobiernos locales, relacionados a la forma de definición de las políticas públicas a través de la constitución de Consejos y Encuentros Temáticos. Son ellos, la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social – CDES, las Conferencias Nacionales Temáticas y las Cámaras de Políticas.

Conforme lo ya mencionado, el actual gobierno creó el CDES con diversas representaciones de la sociedad. Para reforzar el CDES como una instancia permanente fue creada una secretaría con status de ministerio. El Consejo es compuesto por 82 miembros, de los cuales once son ministros de Estado (conforme lo resaltado por la prensa en diversos momentos el CDES tuvo participación activa en la elaboración de la polémica Reforma de la Previdencia, aprobada por el Congreso Nacional) (BRASIL, 2006).

Una de las características del CDES es la calcada presencia de intereses económicos ya constituidos, como las clases empresariales y sindicales de trabajadores. En la constitución del Consejo el gobierno buscó invitar, además de dirigentes patronales, en el caso de los empresarios, personalidades bastante conocidas, mismo que independientes de las entidades de representación. Ya en el campo sindical, fueron invitados representantes de los principales sindicatos brasileños reconocidos nacionalmente.

Además de esos segmentos, existe otro grupo compuesto por representantes de la sociedad civil con participación de algunas entidades de destaque en el campo político como: Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales – Abong, Orden de los Abogados de Brasil – OAB, Unión Nacional de los Estudiantes – UNE, Sociedad Brasileña para el Progreso da Ciencia – SBPC, etc.

Conforme explicita el gobierno, el objetivo del Consejo no es solamente analizar puntos específicos de determinados aspectos coyunturales, pero la intención es de volverlo un

organismo de participación permanente de la sociedad civil en el gobierno Federal. (GENRO, 2003).

Por tratarse de una práctica nueva en la estructura de la democracia representativa en el país, la pregunta que muchos hacen es la siguiente: ¿cuál es el papel del CDES mientras instancia de participación? Se considera todavía prematura una respuesta definidora. Mientras tanto, Avritzer expresa la siguiente opinión:

O principal limite do CDES é sua capacidade de atuar em questões que não impliquem na forte presença de interesses econômicos preestabelecidos. Ou seja, ele expressa apenas uma das três dimensões participativas presentes na prática do PT durante os anos 90. (...) Se for possível caminhar na direção de políticas participativas ampliadas, poder-se-á conectar as três formas de participação que construíram a marca registrada do PT: a participação da sociedade via interesses constituídos, a participação mais direta da população nos processos deliberativos e a participação enquanto controle social. (AVRITZER, 2003, p.15).<sup>62</sup>

El gobierno resalta que el principal fruto de la interlocución con la sociedad, a través del CDES, fue la construcción de la Agenda Nacional de Desarrollo, que apunta valores y objetivos principales a ser alcanzados para el desarrollo económico y social del país. (BRASIL, 2006).

Avritzer (2003) presenta como solución para ampliar el proceso participativo institucional en el gobierno actual, la constitución de un segundo órgano más próximo de la sociedad civil y de las políticas participativas existentes:

A proposta de constituição de um segundo órgão teria como objetivo integrar as estâncias participativas, os Conselhos nacionais de saúde e de assistência Social, o Fórum nacional da Reforma Urbana e os orçamentos participativos. Cada um deles ajudaria na composição do conselho. Nesse sentido, o governo Lula poderia caminhar para constituir uma base ampliada das políticas participativas e para permitir sua ampliação. Nesse caso, passaríamos a ter um conselho que seria um híbrido entre a representação de interesses constituídos e a representação de interesses constituintes. (Id., 2003, p. 15)<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> El límite principal del CDES es su capacidad de actuar en cuestiones que no impliquen la fuerte presencia de intereses económicos preestablecidos. O sea, él expresa sólo una de las tres dimensiones participativas presentes en la práctica del PT durante los años 90. (...) Si fuera posible caminar en dirección a las políticas participativas ampliadas, se podrán conectar las tres formas de participación que construyeron la marca registrada del PT: la participación de la sociedad vía intereses constituídos, la participación más directa de la población en los procesos deliberativos y la participación mientras control social. (AVRITZER, 2003, p.15, traducción propia).

<sup>63</sup> La propuesta de constitución de un segundo órgano tendría como objetivo integrar las estancias participativas, los Consejos nacionales de salud y de asistencia Social, o Foro nacional de la Reforma Urbana y los presupuestos participativos. Cada uno de ellos ayudaría en la composición del consejo. En ese sentido, el gobierno Lula podría caminar para constituir una base ampliada de las políticas participativas y para permitir su ampliación. En ese caso, pasaríamos a tener un consejo que sería un híbrido entre la representación de intereses constituídos y la representación de intereses constituyentes. (Id., 2003, p. 15, traducción propia).

Otra forma de participación institucional que el gobierno federal está adoptando y que puede inserirse en la propuesta anterior hecha por Avritzer son las Conferencias Temáticas, que engloban segmentos diversos de la sociedad y que repercute en las tres escalas territoriales federales: municipio, estado y federación.

Las Conferencias se realizan en los municipios – Conferencias Municipales o Regionales – en los estados – Conferencias Estaduales – y en el plan federal – Conferencia Nacional. Existen temáticas generales y específicas, objetivando contemplar las diversas cuestiones locales. Son escogidos delegados municipales que participan de los debates en los Estados de la Federación, que, así como los municipios, discuten cuestiones sobre los diversos temas. En estos Foros, también, son escogidos delegados que representarán el estado en las Conferencias Nacionales.

Esta dinámica metodológica facilita el involucramiento de gran parte de personas. Los indicativos de los debates consolidados como propuestas de acciones para implementación de políticas públicas son entregados a los respectivos gobernantes de las tres esferas de poder, considerando las atribuciones inherentes a cada una de ellas. Las esferas de poder participan de todo el proceso de organización, discusión y elaboración de propuestas.<sup>64</sup>

Esta práctica de organización de Conferencias partiendo de la metodología arriba delineada, ya estaba ocurriendo en el país de forma más permanente y sistemática en las áreas de salud y asistencia social con apoyo gubernamental. El actual gobierno amplía esa práctica, buscando, en un primer momento, establecer una discusión más amplia con la implantación de la primera Conferencia de las Ciudades y, posteriormente, con la continuidad de las demás Conferencias Temáticas tales como: Juventud, Acuicultura y Pesca, Mujer, Deportes, Medio Ambiente, etc.

Las Cámaras de Políticas son entendidas por el gobierno como aspectos importante de gestión. Fueron colocadas en funcionamiento las Cámaras de Política Social, de Desarrollo Económico, de Gestión Pública, de Infraestructura, de Integración Nacional y Desarrollo Regional y por último, de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. (BRASIL, 2006)

A través de las formas de participación arriba citadas es posible fortalecer y ampliar los espacios de expresión de la sociedad para la construcción de políticas públicas. Esta cuestión será discutida con mayores detalles en el capítulo III donde serán resaltados ejemplos de acciones participativas institucionalizadas adoptadas por diversos gobiernos locales en Brasil.

---

<sup>64</sup> En 2003, ocurrió la Conferencia de las Ciudades, primera realizada por el gobierno Luiz Inácio. Para fines de mejor desarrollo de esta tesis, el autor estuvo presente en las discusiones de la Conferencia.

No es el propósito en este momento hacer una evaluación del significado y de los resultados de la fase en que el actual gobierno está buscando estructurar un Proyecto de Desarrollo con características anteriormente indicadas pautadas en la inclusión, distribución de renta y fortalecimiento del sistema democrático. Esta observación tiene sentido de ser, considerando que algunas premisas del Plan de Desarrollo todavía son genéricas y los resultados de éstas y de otras iniciativas que serán presentadas al país, necesitan de condiciones objetivas y subjetivas para que el Estado y la Sociedad confluyan en el sentido de la (trans)formación nacional.

El relato anterior buscó llamar la atención a los Proyectos de Desarrollo implantados por los diversos gobiernos federales en el período citado, dando énfasis a los contenidos y a la forma de cómo ellos fueron desarrollados.

Este análisis se hace importante como forma de contextualizar el objeto de estudio. Los dos primeros Proyectos fornecieron las condiciones de la forma como se desarrolló el papel del Estado brasileño, estructurado, en las décadas de 80 y 90, con fuertes bases de orientación liberal conservadora. En el momento actual, surge, en contraposición, otra perspectiva de Proyecto que para algunos es una simple adecuación al modelo neoliberal, pero que para otros, demuestra connotaciones diferentes a través de la revalorización del Estado retomando el bien estar social de la población.

Es importante registrar que en este período la capacidad de organización, integración y articulación de determinados segmentos de la sociedad civil, son fundamentales para que ocurra una tendencia democratizadora de la sociedad en su relación con el Estado.

Los gobiernos locales participativos surgen en estas condiciones descritas, mientras se trata de una nueva alternativa de propuesta de cuestionamiento al paradigma dominante, que, en las décadas de 80 y 90, se estructuró con la intención de transformar el Estado, volviéndolo más democrático y con mayor participación de la Clase Trabajadora. Así, las experiencias municipales participativas están en el centro de la "Transformación del Estado racionalista, tecnócrata y autoritario en Estado democrático". (SALGADO, 1996, p.49).

Por otro lado, otro aspecto es importante que sea resaltado y, que favorece el surgimiento de los gobiernos locales con carácter democrático y participativo: un creciente proceso de descentralización<sup>65</sup> y municipalización de las políticas públicas fruto, por un lado, de la promulgación de la Constitución Federal y de las consecuentes Constituciones

---

<sup>65</sup> La desconcentración funcional o descentralización territorial es un proceso de transferencia de competencia dentro de una misma administración territorial, sobre una función determinada a una organización pública creada para tal hecho o reconfigurada a tal fin, con atribución o no de personalidad jurídica a ella misma. (HERINGER, 2002, p.17)

Estadales y Leyes Orgánicas Municipales y, por otro lado, la implementación de un conjunto de leyes y políticas federales y estatales, de incentivo y de transferencia de competencia para el ámbito municipal.

En el próximo capítulo, se buscará llamar la atención al proceso de descentralización inserido en la nueva Constitución Federal y a qué repercusiones tiene en los gobiernos locales.

## CAPÍTULO II – DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

La Constitución Federal de 1988 estableció un nuevo “pacto federativo” que resultó en un proceso de descentralización de las políticas públicas. Se concede a los gobiernos locales mayor poder político, autonomía institucional y recursos financieros. Por otro lado, esos gobiernos ganan, también, nuevas responsabilidades en la ejecución de los servicios públicos y en la atención a las demandas sociales de sus poblaciones.

¿Qué de hecho representa ese nuevo pacto federativo? ¿Cómo ocurre el proceso de descentralización y cómo se insiere o cuál es el papel del gobierno local? ¿Descentralizar es democratizar? ¿Descentralizar es municipalizar? ¿Descentralizar es contraponerse a la centralización? ¿Descentralizar es conquistar autonomía municipal? Son preguntas de referencia para attingir los objetivos de este segundo capítulo.

### 1 - El Federalismo Brasileño

En el Estado Brasileño, la forma de organización político territorial es la Federación<sup>66</sup>. Se adoptará el concepto establecido por Camargo que define Federalismo como “Um modelo original de organização do Estado que se caracteriza pela coexistência, em geral, de uma dupla soberania: a da União e dos estados” (CAMARGO, 2003, p. 39).<sup>67</sup> En el caso específico de Brasil, la Federación posee tres niveles: la unión, los estados y los municipios.

Conforme resalta Almeida (1995), se puede conceptualizar la teoría federativa del gobierno como un sistema político que comprende concentración y desconcentración de poder, cuya dinámica ulterior del contrato original comporta competición y cooperación. Conforme a lo que resalta el autor:

Na verdade o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade social. Por serem estruturas não-centralizadas, os sistemas federais moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo. A existência de competências comum entre instâncias de governo é a expressão mais clara da natureza não centralizada do federalismo. (ALMEIDA, 1995, p. 89).<sup>68</sup>

<sup>66</sup> En la literatura sobre esta temática se considera la existencia de tres modelos: el unitario, el confederativo y el federativo. Todos ellos son definidos por sus mecanismos ordenados del espacio político, particularmente la manera como la soberanía es construida políticamente. (ABRUCIO, 2003, p.229)

<sup>67</sup> “Un modelo original de organización del Estado que se caracteriza por la coexistencia, en general, de una doble soberanía: la de la Unión y la de los estados” (CAMARGO, 2003, p. 39, traducción propia).

<sup>68</sup> En verdad el federalismo constituye un compromiso peculiar entre difusión y concentración del poder político, en función de algún modelo compartido de nación y de grados socialmente deseados de integración política y de

De acuerdo con lo resaltado en el capítulo anterior, el gobierno federal como el principal centro decisivo, detiene el monopolio sobre prerrogativas importantes como el mayor control de las políticas públicas. Para dirimir las competencias, existe la Constitución, comprendida como referencia máxima y universal.

Según Abrucio (2003), la organización política y territorial del poder es uno de los aspectos más importantes para el funcionamiento de las democracias contemporáneas, teniendo en vista que el proceso decisorio y la participación de los ciudadanos son delimitados por la circunscripción política donde ocurren. “Las reglas del juego son diferenciadas según el nivel de gobierno correspondiente bien como la articulación popular se vincula, en buena medida, a la historia y a la sociedad del lugar en que ocurre”. (ABRUCIO, 2003, p. 228).

Aun según Abrucio (2003), el Estado Federal deriva de la formación de una nación donde la soberanía es compartida entre el gobierno central y los subnacionales. Su regla de oro es la búsqueda de la compatibilidad del autogobierno con la interdependencia, por vía primordialmente de un contrato – o pacto – consubstanciado en la Constitución, pero también por otros mecanismos institucionales.

La forma de como el Federalismo se ejerce, es así especificada por CAMARGO (2003, p. 40):

- (i) la de la distribución de competencias legales o constitucionales, determinando responsabilidades a ser ejercidas en la legislación y en las políticas públicas, por los diferentes niveles de gobierno, el estadual y el federal;
- (ii) la del federalismo fiscal, que determina las responsabilidades financieras y la discriminación de rentas, por medio de las fuentes de ingresos y de gastos federales y estaduais; y,
- (iii) la de las competencias específicas de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en cada nivel de gobierno.

Para Abrucio (2003, p. 233), la relación entre federalismo y democracia es marcada por cuatro características principales:

- (i) En una Federación democrática, los ciudadanos participan del proceso político por medio de una doble identidad: la individual y la territorial;

---

equidad social. Por ser estructuras no centralizadas, los sistemas federales moldean formas peculiares de relaciones intergubernamentales, constitutivamente competitivas y cooperativas, y modalidades de interacción necesariamente basadas en la negociación entre instancias de gobierno. La existencia de competencia común entre instancias de gobierno es la expresión más clara de la naturaleza no centralizada del federalismo. (ALMEIDA, 1995, p. 89, traducción propia).

- (ii) Toda Federación, en mayor o menor grado, restringe el poder de la mayoría, consubstanciado en la suma de los votos de todos los individuos que constituyen el gobierno nacional.
- (iii) El federalismo democrático se manifiesta de tres formas:
- Por fiscalización recíproca entre los poderes;
  - Por intermedio del control mutuo entre los niveles de gobierno;
  - Mediante la creación de un mayor número de mecanismos múltiples de control de los gobiernos, especialmente en el plan subnacional; y,
  - En la coordinación entre los niveles de gobierno.

Para que la democracia sea asegurada teniendo como referencia el sistema federativo y para que los aspectos arriba citados sean garantizados, se hace necesaria la existencia de una estructura institucional que se “amolde” de acuerdo a las características peculiares a cada democracia federativa. Para mejor ilustrar lo que ha sido dicho hasta el momento, se toma como ejemplo la Federación brasileña.

- (i) En lo que se refiere al aspecto del territorio y de la cultura. Brasil posee una extensa área territorial y, consecuentemente, una gran diversidad cultural. Este aspecto no impide la convivencia democrática entre la identidad regional y la nacional.
- (ii) Respecto a la cuestión de la restricción del poder de la mayoría. Las diversas instituciones y prerrogativas establecidas por el Estado brasileño, por un lado limitan el poder de la mayoría, pero por otro, protegen los derechos de las minorías. Tal hecho dialogístico puede justificarse cuando consideramos el alto grado de desigualdad existente en Brasil, principalmente en el plano socioeconómico.
- (iii) Respecto a la forma como el Federalismo se manifiesta y la coordinación entre los niveles de gobierno, la Constitución Federal Brasileña representa la garantía del pacto de convivencia y respeto a los derechos de los entes federativos, donde existen dos niveles subnacionales de poder: uno en el plan regional (estado) y otro en el plan local (municipio). Establece la autonomía entre los poderes y define el sistema político como Bicameral, siendo la segunda Cámara representante de los intereses regionales.

En el contexto de la sociedad brasileña, la forma del federalismo actual se solidificó con el proceso de democratización ocurrida en las décadas de 80 y 90. En ese período surgió un nuevo federalismo, en contraposición al modelo “unionista autoritario”<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Esa denominación es dada por Abrucio (2003), la característica principal de ese modelo, se relacionaba al centralismo del poder - tanto de los aspectos económicos, como políticos y administrativos. Los militares,

Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal num contexto de esgotamento do modelo Vargas e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte destes atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com a coordenação federativa ficaram em segundo plano. (ABRUCIO, 2003, p. 251).<sup>70</sup>

Para Camargo,

A decomposição do regime autoritário militar incentivou o surgimento do movimento municipalista, incentivando a descentralização para o poder local. Foi esse modelo novo de federalismo que floresceu no Brasil na última década, consagrado pela Constituição de 1988. (CAMARGO, 2003, p.41).<sup>71</sup>

## 2 – Descentralismo Municipal

La Constitución Federal de 1988 establece diversos dispositivos que definen las atribuciones de los municipios mientras entes federados. En las Constituciones anteriores, el municipio no era expresamente mencionado como parte integrante de la Federación, aunque fuera punto pacífico para muchos doctrinadores que la Federación brasileña comprendía, también, los municipios<sup>72</sup>.

---

proveedores de un régimen dictatorial, localizan en la Federación una de las mayores fuentes de posible oposición al régimen.

<sup>70</sup> Él fue resultado de la unión entre fuerzas descentralizadoras democráticas con grupos regionales tradicionales, que se aprovecharon de la debilitación del gobierno federal en un contexto de agotamiento del modelo Vargas y del Estado nacional de desarrollo a él subyacente. Su proyecto básico era fortalecer los gobiernos subnacionales y, para una parte de estos actores, democratizar el plan local. Preocupaciones con la fragilidad de los instrumentos nacionales de actuación y con la coordinación federativa quedaron en segundo plan. (ABRUCIO, 2003, p. 251, traducción propia).

<sup>71</sup> La fragmentación del régimen autoritario militar incentivó el surgimiento del movimiento municipalista, incentivando la descentralización para el poder local. Fue ese modelo nuevo de federalismo que floreció en Brasil en la última década, consagrado por la Constitución de 1988. (CAMARGO, 2003, p.41, traducción propia).

<sup>72</sup> La Constitución de 1934 establece una primera configuración constitucional de la autonomía municipal. Se restablecía la Federación, se reducía la competencia de los estados, inclusive sobre la organización municipal, cuya autonomía adquiere nivel de importancia equivalente a la Unión y a la de los estados, explícita y claramente definida en su artículo 13. Se estatuye, entonces, la electividad de los Alcaldes y de los concejales (pudiendo los primeros ser elegidos por los segundos); son decretados determinados tributos, con destinación de sus rentas y se organizan los servicios públicos locales. En la Constitución de 1946, el municipio ganó raíces más profundas en el texto legal, donde es explicitado que el mismo es una de las tres divisiones político administrativas del país, junto con la Unión y los estados. El proceso de intervención municipal, que era utilizado con frecuencia por la Unión y estado, sólo podría ocurrir con la nueva Constitución en dos situaciones: atraso en el pago de deuda fundada o de préstamos garantizados por el Estado. Las Constituciones de 1967 y 1969 mantuvieron las conquistas municipales que venían de la de 1934: unidad político administrativa, juntamente con los Estados y Municipios; autonomía política, administrativa y financiera; inclusión de la autonomía municipal entre los principios constitucionales de la Unión y manutención de impuestos compartidos. Por otro lado, ocurrió una mayor centralización de poderes en la Unión, principalmente políticos. Se retrocedió al sistema de nombrar

La Constitución de 1988 liquida con esa ambigüedad, insiriendo luego a su artículo 1º la siguiente redacción:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel das Estados e Municípios e do Distrito federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e, V – o pluralismo político.(BRASIL, 1989, p. 12)<sup>73</sup>

Las competencias de cada una de las esferas gubernamentales están definidas en la Constitución Federal, que también establece lo que les es prohibido. Para el objetivo de este trabajo, lo importante es resaltar algunos aspectos referentes al ámbito del municipio, que están expresos en los artículos 14 (de los derechos políticos de las tres esferas), 29 y 30, que tratan de la ley que lo rige y de las materias de sus competencias.

El art. 29 establece que:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos. (BRASIL, 1989, p.32)<sup>74</sup>

En la secuencia del artículo son establecidos catorce ítemes. Varios de ellos ya fueron modificados por Enmiendas Constitucionales, inclusive con la inclusión de un nuevo artículo denominado 29 A, que establece el total de gastos del poder Legislativo Municipal. (Enmienda Constitucional nº 25 de 14/02/2000)

Las atribuciones específicas de los Municipios son (art. 30):

- (i) legislar sobre asuntos de interés local;
- (ii) suplementar la legislación federal y la estadual en lo que le cabe;
- (iii) instituir y recaudar tributos de su competencia, bien como aplicar sus rentas;
- (iv) crear, organizar y suprimir distritos, observada la legislación estadual;

---

Alcaldes para capitales, estancias hidrominerales y de Municipios considerados de interés de la seguridad nacional. (ABM, 2002.)

<sup>73</sup> La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito federal, se constituye como Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: I – la soberanía; II – la ciudadanía; III – la dignidad de la persona humana; IV – los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa; y, V – el pluralismo político.(BRASIL, 1989, p. 12, traducción propia).

<sup>74</sup> El Municipio se regirá por ley orgánica, votada en dos turnos, con el intersticio mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendidos los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y los siguientes preceptos. (BRASIL, 1989, p.32, traducción propia).

- (v) organizar y prestar, directamente o bajo régimen de concesión o permiso, los servicios públicos de interés local, incluyendo el transporte colectivo;
- (vi) mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación pre escolar y de enseñanza fundamental;
- (vii) prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, servicios de atención a la salud de la población;
- (viii) promover, en lo que cabe, adecuado ordenamiento territorial, planeamiento y control del uso, de la división y de la ocupación del suelo urbano; y,
- (ix) promover la protección del patrimonio histórico cultural local, observada la legislación y la acción fiscalizadora federal y estadual.

En el plan general, en lo que concierne a la atribución común entre unión, estados y municipios, pueden ser citadas (art. 23):

- (i) proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia;
- (ii) proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquier de sus formas;
- (iii) preservar las florestas, la fauna y la flora;
- (iv) fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimentar;
- (v) promover programas de construcción de viviendas y la mejoría de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;
- (vi) combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos;

Es importante resaltar que con a Ley Orgánica del Municipio, conforme forma de aprobación establecida en la Ley, se rompió, en cierto sentido, la interferencia del legislador estadual en asuntos de organización del municipio:

Em termos práticos, a autonomia do município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição brasileira, salvo alguns curto-circuitos ao longo da história” (ABM,2002, p.7)<sup>75</sup>

La Constitución de 1988, por lo tanto, definió una nueva composición federativa con significativa transferencia de capacidad decisoria, funciones y recursos del gobierno nacional

---

<sup>75</sup> En términos práticos, la autonomía del municipio significa que el Gobierno Municipal no está subordinado a cualquier autoridad estadual o federal en el desempeño de sus atribuciones exclusivas y que las leyes municipales, sobre cualquier asunto de competencia expresa y exclusiva del Municipio, prevalecen sobre la estadual y la federal, inclusive sobre la Constitución brasileña, salvo algunos cortos circuitos a lo largo de la historia” (ABM,2002, p.7, traducción propia).

para los estados y, especialmente, para los municipios. Los diversos registros de la época de la Asamblea Nacional Constituyente de 1987-88 comprueban que se formó un “grupo supra partidario” de Diputados que formaron la corriente municipalista, cuyo objetivo mayor era colocar en pauta y, consecuentemente, definir normas que pudieran caracterizar una Constitución como democrática y descentralizadora.

Jacobi (1996) resalta tres aspectos importantes vinculados a la descentralización: los aspectos de la política, de lo administrativo y de lo fiscal.

La descentralización política era necesaria para:

(...) possibilitar e fortalecer a autonomia dos governadores e prefeitos, os quais nos anos do regime ditatorial estavam sujeitos às imposições a barganhas do governo federal, sobretudo na aquisição das verbas desta esfera de governo. (JACOBI, 1996, p.12)<sup>76</sup>

Un aspecto importante de ser resaltado, respecto a la descentralización política, dice respecto al aumento de la participación de los electores en las elecciones municipales. Entre las elecciones municipales de 1996 y las de 2000 la tasa de votantes aumentó de 81,7% para 85% (BRASIL, 2003).

Tal aumento representa una correlación evidente entre descentralización y el interés del elector en las elecciones municipales del país

Mientras la descentralización administrativa,

(...) iria permitir aos prefeitos e governadores assumirem a responsabilidade de políticas públicas – como saúde, educação, saneamento básico e transporte – mais voltados para suas localidades específicas. Aí reside um dos argumentos mais contundentes por aqueles que defendem a descentralização: a possibilidade de gestões mais eficientes, uma vez que estariam mais próximas das comunidades para as quais as políticas estariam sendo delineadas. Essa maior proximidade permitiria ainda um maior controle e fiscalização, por parte da sociedade civil, assim como a mobilização e participação desta no planejamento e no apoio administrativo, via a instituição dos conselhos, conferindo maior legitimidade aos governantes e suas políticas. (Id.,2003, p.12)<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> (...) possibilitar y fortalecer la autonomía de los gobernadores y alcaldes, los cuales en los años del régimen dictatorial estaban sujetos a imposiciones y a negociaciones del gobierno federal, sobre todo en la adquisición de las sumas de dinero de esta esfera de gobierno. (JACOBI, 1996, p.12, traducción propia).

<sup>77</sup> (...) permitiría a los alcaldes y gobernadores asumir la responsabilidad de políticas públicas – como salud, educación, saneamiento básico y transporte – más dirigidos a sus localidades específicas. Ahí reside uno de los argumentos más contundentes por parte de aquellos que defienden la descentralización: la posibilidad de gestiones más eficientes, una vez que estarían más próximas de las comunidades para las cuales las políticas estarían siendo delineadas. Esa mayor proximidad permitiría aun un mayor control y fiscalización, por parte de la sociedad civil, así como la movilización y participación de ésta en el planeamiento y en el apoyo administrativo, vía la institución de los consejos, confiriendo mayor legitimidad a los gobernantes y sus políticas. (Id.,2003, p.12, traducción propia).

Según datos del Ministerio de la Hacienda de 2002, cerca de 15% de los gastos públicos en Brasil son efectuados por los municipios. Las áreas de Educación y Cultura y de Salud y Saneamiento, considerando el total de este porcentual, representan 25,1% y 23,9% respectivamente de los gastos de los municipios brasileños, o sea, aproximadamente la mitad de los gastos municipales. En tercer lugar en los gastos públicos, está la manutención con la máquina del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) cuyo porcentual es de 17,6% y, en seguida los recursos que son aplicados con habitación y Urbanismo, que corresponden a 13% del total de los gastos.

Otra lectura de los datos divulgada por el Ministerio de la Hacienda muestra que cerca de 42,0% de los gastos generales son para pagar los servidores municipales.

#### Respecto a la descentralización fiscal

(...) era importante para assegurar fontes regulares de financiamento às esferas subnacionais. A descentralização fiscal foi uma realidade nos anos 80 e ocorreu por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, através da elevação das alíquotas dos seus impostos; e aumento das transferências constitucionais automáticas (fundos de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais e governo. Estas transferências foram muito significativas na medida em que possibilitaram a estados e municípios recursos para implementação das políticas sociais. (JACOBI, 1996, p. 13)<sup>78</sup>

De los gastos totales de los municipios arriba descritos, solamente 18,7% provienen de ingresos tributarios propios y 64,2% de transferencias de la Unión y de los Estados. El año 2002 los gobiernos estaduais y el federal repasaron R\$ 58,8 billones para los municipios brasileños. Dos tipos de impuestos municipales, el Impuesto Predial y Territorial Urbano – IPTU y el Impuesto de Servicios Sociales – ISS, representan aproximadamente 80% de la recaudación municipal. (BRASIL, 2002).

Los ingresos disponibles de los municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto – PIB experimentaron un significativo aumento, pasando de valores alrededor de 3% antes de 1988 para un nivel de 5,3% en 2002.

Los datos del Ministerio de la Hacienda demuestran que, en relación al sector público como proporción del PIB, ocurrió un aumento durante todo el período, pasando de

---

<sup>78</sup> (...) era importante para assegurar fontes regulares de financiamento a las esferas subnacionales. La descentralización fiscal fue una realidad en los años 80 y ocurrió por dos vías: aumento de la recaudación propia de los estados y municipios, a través de la elevación de las alícuotas de sus impuestos; y aumento de las transferencias constitucionales automáticas (fondos de participación de estados y municipios) y negociadas, del nivel central para los niveles locales y gobierno. Estas transferencias fueron muy significativas en la medida en que possibilitaron a estados y municipios recursos para implementación de las políticas sociales. (JACOBI, 1996, p. 13, traducción propia).

22,3% en 1985 para 35,9% en 2002. Este aumento también fue verificado en los otros dos niveles de gobierno; sin embargo él fue mayor para los municipios (83,6%) que para la Unión (52,5%) y para los Estados (67,5%).

Considerando las diversas realidades existentes en el espacio geográfico brasileño, en lo que se refiere a la estructura de los ingresos por tamaño de municipios, existe una gran heterogeneidad.

Mayor autonomía política e institucional significó, por otro lado, aumento de responsabilidad de los gobiernos municipales en la mayor demanda de servicios públicos y, consecuentemente, en la búsqueda de mejores condiciones de vida de la población citadina.

En este sentido, con la descentralización, el Municipio asumió nuevas responsabilidades, dejando de ser una entidad meramente administrativa para asumir características de una “entidad político administrativa de tercer grado” (JACOBI, 1996, p. 15) al lado de la Unión y de los Estados.

En 1998, el Partido de los Trabajadores – PT elaboró un documento, a través de la Secretaría Agraria, bastante ilustrativa para los objetivos de este trabajo. Dice el documento que:

Embora os Municípios tenham sido os grandes beneficiários, em termos de descentralização de recursos (a participação dos Municípios na receita disponível total passou de 11% para 15% entre 1988 e 1994, enquanto a participação da União caiu de 62% para 58% e dos Estados permaneceu em 27%), não houve uma ampla discussão para se definirem as diversas atribuições das esferas de governo (federal, estadual e municipal). No processo de elaboração da nova Constituição, houve uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela democratização, que acabou isolando a União diante dos interesses locais e regionais, e resultou em uma descentralização feita de forma descoordenada, sem um projeto articulador. Assim, não existiu um plano nacional para descentralização. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 2)<sup>79</sup>

Esta afirmación es compatible con el bosquejo hecho anteriormente en el que conciernen las diversas atribuciones entre las tres esferas de poder, algunas de ellas no muy delimitadas. Existen atribuciones comunes entre unión, estados y municipios, siendo bastante

---

<sup>79</sup> Aunque los Municipios hayan sido los grandes beneficiarios, en términos de descentralización de recursos (la participación de los Municipios en los ingresos disponibles en total pasó de 11% para 15% entre 1988 y 1994, mientras que la participación de la Unión cayó de 62% para 58% y de los Estados permaneció en 27%), no hubo una amplia discusión para que se definieran las diversas atribuciones de las esferas de gobierno (federal, estadual y municipal). En el proceso de elaboración de la nueva Constitución, hubo una identificación entre la lucha contra el autoritarismo y la lucha por la democratización, que acabó aislando la Unión delante de los intereses locales y regionales, y resultó en una descentralización hecha de forma descoordenada, sin un proyecto articulador. Así, no existió un plan nacional para descentralización. (PARTIDO DE LOS TRABALHADORES, 1998, p. 2, traducción propia).

imprecisas aquellas específicas de los municipios, mismo ya ocurriendo algunas normalizaciones.

La Constitución Federal garantiza la autonomía política del municipio (composición de su gobierno y legislación local), la administración propia en lo que dice respecto al interés local, la organización y ejecución de los servicios públicos de su competencia y la ordenación urbanística de su territorio. Para Meirelles (2001), los intereses locales no se traducen como intereses exclusivos.

Podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. (MEIRELLES, 2001, p. 4)<sup>80</sup>

Así, cualquier tentativa de delimitar un elenco de asuntos de interés local sería inútil e incompleta, pues cada localidad presenta realidades y necesidades bastante variables.

El artículo 30 de la Constitución Federal especifica algunos servicios públicos de interés local como deber expreso del municipio: transporte colectivo, programas de educación preescolar y enseñanza fundamental; servicios de atención a la salud de la población; ordenamiento territorial urbano y protección del patrimonio histórico cultural local.

Estos servicios, sin embargo, no deben ser confundidos como las “únicas” atribuciones de los municipios, como ocurre en muchas administraciones municipales. La falta de atribuciones específicas claras de los municipios, que se traduce en el interés local, si por un lado refleja esa falta de discusión de un proyecto político coherente y global, por otro, abre diversas posibilidades de actuación en la localidad. Esta afirmación es garantizada por la existencia de competencias comunes entre los tres niveles de poderes, conforme lo ya especificado.

Meirelles (2001) apunta que la acción gubernamental (unión, estados y municipios) puede ser dividida en dos órdenes fundamentales de actividades: la jurídica y la social. En la práctica,

A atividade jurídica é a que entende como a defesa externa, a manutenção da ordem interna, a instituição e proteção dos direitos fundamentais do Homem e do Estado. (...) A atividade social é a que visa assegurar e fomentar as condições de desenvolvimento da sociedade, e de bem-estar dos

---

<sup>80</sup> Podemos decir que todo lo que repercute directa e inmediatamente en la vida municipal es de interés peculiar del municipio, aunque pueda interesar también indirecta y mediatamente al Estado miembro y a la Unión. El proveimiento de tales negocios cabe exclusivamente al municipio interesado, no siendo lícita la ingerencia de poderes extraños sin ofensa a la autonomía local. (MEIRELLES, 2001, p. 4, traducción propia).

indivíduos, pela satisfação oportuna de suas necessidades físicas, econômicas e espirituais. (MEIRELLES, 2001, p.4).<sup>81</sup>

Mientras la actividad jurídica cabe a las esferas gubernamentales más elevadas (unión y estados), la actividad social está al alcance de todas las esferas administrativas, porque objetiva proveer intereses restringidos a individuos, comunidades reducidas, grupos o situaciones peculiares de determinadas regiones. Así, estas materias son siempre de la competencia municipal. (Id., 2001, p. 6).

Como consideraciones generales la descentralización representa, en teoría,

(...) a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos dos cidadãos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização dos instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficientes dos recursos públicos. (JACOBI, 1992, p. 33-4).<sup>82</sup>

Por lo tanto,

(...) a descentralização vai além de uma opção político-administrativa, significando também um processo de mudança qualitativa e dinâmica da gestão nos planos sociocultural e territorial, e coloca como o maior desafio do atual contexto da gestão municipal o estabelecimento de novas regras no relacionamento entre o setor público e a população em geral. Democratizar é ceder poder, o que implica a definição do modelo através do qual se vai governar e os reais espaços de participação dos cidadãos. (Id., 1992, p.38).<sup>83</sup>

Cabe resaltar, finalmente, que la descentralización no constituye una particularidad brasileña, la misma expresa un movimiento de carácter más genérico ateniendo varios países más avanzados económicamente, como por ejemplo España:

“Con la Constitución de 1978 se les permite, a Cataluña, al País Vasco, a Galicia y a las demás comunidades autónomas, tener su propia asamblea legislativa y su propio gobierno. En cuanto a la descentralización administrativa, con la reciente. Constitución se atribuyen nuevas competencias a las comunidades autónomas, en vez de darlas a las

---

<sup>81</sup> La actividad jurídica es la que entiende como la defensa externa, la manutención del orden interno, la institución y protección de los derechos fundamentales del Hombre y del Estado. (...) La actividad social es la que objetiva asegurar y fomentar las condiciones de desarrollo de la sociedad, y de bien estar de los individuos, por la satisfacción oportuna de sus necesidades físicas, económicas y espirituales. (MEIRELLES, 2001, p.4, traducción propia).

<sup>82</sup> (...) la posibilidad de ampliación para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, la autonomía de la gestión municipal, la participación cotidiana de los ciudadanos en la gestión pública y una potencialización de los instrumentos adecuados para un uso y redistribución más eficientes de los recursos públicos. (JACOBI, 1992, p. 33-4, traducción propia).

<sup>83</sup> (...) la descentralización va más allá de una opción político administrativa, significando también un proceso de mudanza cualitativa y dinámica de la gestión en los planes sociocultural y territorial, y coloca como el mayor desafío del actual contexto de la gestión municipal el establecimiento de nuevas reglas en la relación entre el sector público y la población en general. Democratizar es ceder poder, lo que implica en la definición del modelo a través del cual se va a gobernar y los reales espacios de participación de los ciudadanos. (Id., 1992, p.38, traducción propia).

provincias o a los ayuntamientos (D'arcy). Como en este último estrato no existía ninguna estructura ni tradición administrativa, el problema que se planteó era si los servicios administrativos deberían implementarse principalmente en el ámbito de la comunidad autónoma o en el de las provincias, es decir, como servicios desconcentrados o descentralizados de la propia comunidad. La solución de este problema ha implicado tanto factores políticos como administrativos, resultando cada vez más difícil de resolver. En la actualidad la discusión del proceso descentralizador español se ha orientado a la posible ampliación del estatuto de las comunidades autónomas a otras regiones del país. Cabe mencionar que de 1980 a 1989 el gasto ejercido por los gobiernos regional y local, pasó del 11% al 26% del total del gasto público". (MENDOZA, 1996, p.78)

Esto porque, la descentralización se inscribe en el terreno de la reforma del Estado como recurso afirmativo de mudanza de la cultura política hegemónica por los rasgos del autoritarismo.

Es sintomático que el tema de la descentralización haya surgido en la agenda política como nuevo instrumento de desarrollo económico y político hace no más de quince años, cuando con el restablecimiento de formas democráticas representativas se impulsó una cierta concepción de modernidad. A la crisis del endeudamiento se había sumado la crisis de las instituciones - es decir del Estado -, además de una marginación de las regiones nacionales interiores cada vez más alarmante. Resultaba evidente el agotamiento histórico del modelo estatal centralista y muy poco democrático el que América latina había heredado de la colonia. (SHIMIDT, 1990, p.3)

## **2.1 – Descentralización en el Área de Salud y Educación**

De una forma más directa en lo que concierne al proceso de descentralización de políticas públicas, dos áreas es importante que sean resaltadas: salud y educación.

Iniciado a mediados de la década de 80 y profundizado en la Constitución Federal, es llevado a cabo en Brasil un proceso de reforma de la salud en el país fundamentado en el principio de la descentralización. El mismo se concretizó de hecho en función de la transferencia de recursos federales para los estados y municipios y del repase de la mayor parte de las instalaciones hospitalarias y de los servicios de asistencia básica para la esfera de la administración municipal.

Ese proceso de reforma, según los especialistas en la materia es nutrido por tres objetivos:

- (i) Universalización de la asistencia a la salud;
- (ii) Unificación del sistema y descentralización de la prestación de servicios de salud a través de la municipalización, garantizado un flujo regular de financiamiento federal;
- (iii) Mejoría en la gestión general del sistema de salud.

De forma resumida, consta en el documento “Desarrollo con justicia social: una agenda para los Municipios” (IETS, 2004), tres etapas, que fueron importantes para atinjar los objetivos arriba delineados. Las etapas fueron colocadas en práctica por los sucesivos gobiernos, amparados por el apoyo del “movimiento sanitarista” oriundo de los profesionales del área de salud. Las etapas son las siguientes:

- (i) La primera, en la década de 80, se caracterizó por la descentralización de instituciones públicas de salud de la unión y por la creación de un conjunto de normas que incentivaron la participación social (Consejos y Conferencias de salud en las tres esferas de gobierno) en el control de la prestación de servicios;
- (ii) La segunda etapa, a inicios de la década de 90, consolidó la unificación del sistema y completó la descentralización, municipalizando la prestación de los servicios, a través de la creación de mecanismos financieros para la destinación de recursos;
- (iii) La tercera etapa, a partir de 1995, reorientó la asistencia para la salud básica, mejorando el marco regulador, especificando las funciones institucionales y estableciendo procedimientos alternativos de pago para financiar esta asistencia básica.

Evaluando estas tres etapas, el documento arriba citado resalta que:

É possível afirmar que houve uma significativa alteração da estrutura e organização do setor e que os avanços foram mais significativos nos dois primeiros objetivos. A universalização do acesso ao atendimento de saúde, a unificação do sistema e a descentralização da prestação de serviços, junto com um fluxo regular de financiamento do setor, foram se consolidando progressivamente na década de 1990. (IETS, 2004, p.43).<sup>84</sup>

Respecto a la cuestión de la descentralización el documento resalta que:

A descentralização foi bem sucedida no nível municipal, quando comparada com o nível estadual. A participação municipal nos gastos públicos aumentou de 7% em 1980 para 15% em 2000. Entre 2000 e 2002, segundo dados do Ministério da Saúde, a participação do gasto municipal em saúde como percentagem do PIB cresceu de 0,67% para 0,88%. (Id., 2004, p. 43)<sup>85</sup>

Respecto a la eficiencia de resultados:

---

<sup>84</sup> Es posible afirmar que hubo una significativa alteración de la estructura y organización del sector y que los avances fueron más significativos en los dos primeros objetivos. La universalización del acceso a la atención de salud, la unificación del sistema y la descentralización de la prestación de servicios, junto con un flujo regular de financiamiento del sector, se fueron consolidando progresivamente en la década de 1990. (IETS, 2004, p.43, traducción propia).

<sup>85</sup> La descentralización fue bien sucedida a nivel municipal, al ser comparada con el nivel estadual. La participación municipal en los gastos públicos aumentó de 7% en 1980 para 15% en 2000. Entre 2000 y 2002, según datos del Ministerio de la Salud, la participación del gasto municipal en salud como porcentaje del PIB creció de 0,67% para 0,88%. (Id., 2004, p. 43, traducción propia).

A melhoria dos indicadores de saúde é uma demonstração da eficiência das reformas do setor, colocando o Brasil como um dos países que mais avançaram nesta área durante a década de 1990. A taxa de mortalidade infantil para cada 1000 crianças nascidas vivas caiu de 49 em 1991 para 29 em 2000. A expectativa de vida aumentou de 65 anos para 68 anos. Houve redução no número de novos casos de HIV e a mortalidade por doenças infecto-contagiosas e parasitárias caiu substancialmente. (Ibden., 2004, p. 44).<sup>86</sup>

Cabe resaltar que,

Entre os impactos da descentralização e da unificação do sistema de saúde (SUS), pode-se citar a ampliação da cobertura do serviço. Cobertura que foi ampliada ainda mais pela implantação do programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS (1990) e do Programa de Saúde da Família – PSF (1994). Estes programas expandiram a cobertura através do aumento da capilaridade do sistema, principalmente nas áreas rurais e nos pequenos Municípios. (IETS, 2004, p. 45).<sup>87</sup>

Así como en el área de salud, en los últimos años, Brasil presentó significativos resultados en el área de educación, con expresivo desempeño en términos de universalización. Una vez más, como resultado de la descentralización, los municipios han desempeñado un papel importante en este proceso.

Según la Constitución Federal actual, los municipios son responsables por la educación fundamental en el país (preescolar y 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> series) en conjunto con los gobiernos estatales, cabiendo al gobierno federal el papel de proporcionar recursos técnicos, pedagógicos y financieros adicionales.

La Constitución establece también los porcentajes de gastos con educación de las tres esferas de poder. Los municipios y estados brasileños están obligados a gastar 25% de sus recursos en educación. El Fondo Nacional de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental – FUNDEF establece que, de estos 25%, 15% deben ser destinados a la enseñanza fundamental (repartidos conforme al número de alumnos matriculados en las diversas redes de enseñanza), quedando los 10% restantes destinados a la enseñanza preescolar y media, así como a la educación de jóvenes y adultos.

---

<sup>86</sup> La mejoría de los indicadores de salud es una demostración de la eficiencia de las reformas del sector, colocando Brasil como uno de los países que más avanzaron en esta área durante la década de 1990. La tasa de mortalidad infantil para cada 1000 niños nacidos vivos cayó de 49 en 1991 para 29 en 2000. La expectativa de vida aumentó de 65 años para 68 años. Hubo reducción en el número de nuevos casos de VIH y la mortalidad por enfermedades infecto contagiosas y parasitarias cayó sustancialmente. (Ibden., 2004, p. 44, traducción propia).

<sup>87</sup> Entre los impactos de la descentralización y de la unificación del sistema de salud (SUS), se puede citar la ampliación de la cobertura del servicio. Cobertura que fue ampliada aun más por la implantación del programa de Agentes Comunitarios de Salud – PACS (1990) y del Programa de Salud de la Familia – PSF (1994). Estos programas expandieron la cobertura a través del aumento de la capilaridad del sistema, principalmente en las áreas rurales y en los pequeños Municípios. (IETS, 2004, p. 45).

Lo importante a observar en este momento es que la situación social del país, en el caso específico de las áreas de salud y educación, es deficitaria y oriunda del proceso histórico de varios siglos, en que las prioridades no fueron dirigidas a estas áreas. Considerando tal hecho, mejorar la calidad de los servicios de salud y educación es una tarea compleja, y no encuentra solamente en la descentralización su solución.

El gobierno municipal, sin duda alguna, es el principal protagonista en la oferta y calidad de la prestación de servicios de salud y educación, en los municipios de portes medio y grande en el país. En lo que concierne a los municipios de porte pequeño, ya existen varios consorcios de acuerdos de atención de los servicios, principalmente de salud, cabiendo a los municipios medios, las atenciones acordadas.

Debido a la falta de una decisión política, bien como la capacidad gerencial de algunos gobiernos municipales para asumir la total responsabilidad sobre la prestación de servicios de salud y educación, varios municipios brasileños aun no consiguieron municipalizar tales servicios.

Objetivando algunas consideraciones generales sobre este aspecto relacionado a la descentralización, distribución de recursos y de encargos es importante colocar una citación de AFONSO & ARAUJO (2000, p. 49),

Ao longo do processo de descentralização, o aumento dos gastos municipais tem merecido pouca atenção. Na maioria das vezes, as análises privilegiam especificamente a situação financeira, concentrando-se na “contribuição” dos municípios para o déficit público agregado. O fato é que houve um processo silencioso de assunção de encargos, mal-planejado, é verdade, mas de fundamental importância para consolidar a descentralização fiscal. A queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo central só não provocou uma crise social de maior proporção porque foi parcialmente atenuada pelo aumento das ações estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública (...) É possível avançar muito sobre as bases tributárias, em especial nos casos das cidades médias e algumas de grande porte.<sup>88</sup>

Es verdad que en la década de 90 ocurre una reconcentración tributaria y financiera por parte del gobierno federal, mientras tanto lo que es importante resaltar es que los

---

<sup>88</sup> A lo largo del proceso de descentralización, el aumento de los gastos municipales ha merecido poca atención. La mayoría de las veces, los análisis privilegian específicamente la situación financiera, concentrándose en la “contribución” de los municipios al déficit público agregado. El hecho es que hubo un proceso silencioso de asunción de encargos, mal planeado, es verdad, pero de fundamental importancia para consolidar la descentralización fiscal. La caída del volumen de gastos y de la calidad de los servicios prestados por el gobierno central sólo no provocó una crisis social de mayor proporción porque fue parcialmente atenuada por el aumento de las acciones estatales y municipales en enseñanza, salud, habitación, urbanismo y seguridad pública (...) Es posible avanzar mucho sobre las bases tributarias, en especial en los casos de las ciudades medias y algunas de gran porte (traducción propia).

municipios brasileños están desempeñando un papel cada vez más importante en el cuadro político nacional. Tanto porque el ejercicio de la fiscalización de la sociedad es favorecido, como porque la complejidad de la problemática urbana permanece desafiando a los gestores públicos a ofrecer respuestas a temas vitales como participación y políticas públicas.

Tal afirmación se debe al hecho de que a medida que las demandas locales pasan a ser de responsabilidad de los gobiernos municipales, la capacidad de presión social, el poder de control y fiscalización tiende a ser mayor.

### **3 – Descentralización y Participación Ciudadana**

Lo que se hace importante resaltar y que será esencial para certificar la hipótesis hecha en la introducción de esta tesis, es que el movimiento político que reivindicaba la descentralización, surge de las reclamaciones de importantes segmentos de la sociedad brasileña respecto a las características concentradoras y centralizadoras del modelo económico vigente. En este sentido, es en el proceso de redemocratización de la sociedad, que se establece una nueva relación, tanto entre las esferas del gobierno como entre Estado y Sociedad.

Varios instrumentos, dirigidos a establecer formas de administrar la ciudad para mejorar la gestión pública municipal, incluyendo la participación, el acompañamiento y el control social, fueron establecidos en la Constitución Federal de 1988. En este momento, Se busca focalizar el significado de estos instrumentos administrativos institucionales, que, si son colocados en práctica conforme a lo que está previsto legalmente, son esenciales en el proceso de gestión municipal, no sólo para volverla más eficiente y eficaz, como también más participativa.

#### **3.1 – Instrumentos Institucionales de Participación**

La Constitución Federal creó una serie de mecanismos institucionales de participación de la sociedad. Dos de estos instrumentos están inseridos en el art. 29, incisos XII y XIII de la Constitución. Conforme lo establece el caput del art. 29, el municipio se regirá por la Ley Orgánica Municipal. En esta Ley, debe ser incluido el principio de la “...cooperación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal” (inciso XII) y “...iniciativa popular de proyectos de leyes de interés específico del Municipio, de la ciudad o de los barrios, a través de manifestación de, por lo menos, cinco por ciento del electorado” (Inciso XIII).

Otros instrumentos que son también extensivos a los estados y a la unión pueden ser resaltados en el plan de participación de la sociedad:

- (i) El plebiscito y el referéndum de las leyes por el electorado que están definidos en el art. 14, incisos I y II;
- (ii) Audiencias públicas y prestación de informaciones a los ciudadanos sobre actos del gobierno;
- (iii) Derecho de petición y reclamación contra actos u omisión del poder público, con obligatoriedad de respuestas de la autoridad dentro de determinado plazo;
- (iv) Consulta popular; y,
- (v) Consejos municipales, algunos con funciones deliberativas.

En el ámbito de las políticas públicas, fueron establecidos algunos documentos institucionales obligatorios, que pueden ser momentos importantes de involucramiento de la población, ya que queda establecida la forma de participación en la elaboración de los mismos. A seguir serán abordados algunos de ellos.

### **3.1.1 – Plan Director Urbano del Municipio**

El Plan Director Urbano se aborda en el artículo 182 de la Constitución. Éste es un instrumento municipal que tiene por objetivo “ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. (...)Es un instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana”. (BRASIL, 1988, p.45)

La Constitución Federal considera obligatoria la elaboración del Plan Director para los Municipios con más de 20 mil habitantes. A pesar de ser obligatorio, ni todos los Municipios brasileños lo poseen. (BRASIL, 1988)

El Plan Director,

É o complexo de normas legais e diretrizes para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (...) O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realiza a sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura (...) O plano diretor não é estático, é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o

crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social (...) Não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura. (MEIRELLES, 2001, p. 21).<sup>89</sup>

Esta larga citación sirve para instigar las amplias posibilidades de elaboración del Plan Director de forma participativa, abordando algunos temas relevantes como:

- (i) las formas de inserción del municipio en la economía regional, la orientación para las actividades urbanas potenciales;
- (ii) delimitación del uso y ocupación de las áreas urbanas y rurales;
- (iii) programas de recuperación ambiental, orientación para la utilización de recursos naturales;
- (iv) la delimitación de las áreas de riesgo a inundaciones y deslizamientos;
- (v) los sistemas de colecta, tratamiento y disposición de residuos sólidos y líquidos (alcantarillas), los sistemas de tratamiento de agua, la proyección del sistema de transporte público, entre otros.

Otros instrumentos legales presentes en el municipio que pueden dar sustentación operacional al Plan Director son:

- (i) Ley Orgánica, que dispone sobre la estructura, funcionamiento y atribuciones del Ejecutivo y del Legislativo, fija los principios que norlean los asuntos de interés local y de la política de medio ambiente del Ayuntamiento.
- (ii) Zoneamiento. Es un mecanismo que puede y debe ser utilizado como un instrumento del planeamiento de ordenación de la ocupación territorial. Los textos más comunes que usa el zoneamiento son el Plan Director, las Áreas de Protección Ambiental Municipales, las Leyes de Manantiales.
- (iii) Control y Fiscalización. Es el control ejercido sobre actividades urbano industriales, actividades agrícolas, el comercio local de agro tóxicos, en el territorio del municipio;

---

<sup>89</sup> Es el complejo de normas legales y directrices para el desarrollo global y constante del Municipio, bajo los aspectos físico, social, económico y administrativo, deseado por la comunidad local. Debe ser la expresión de las aspiraciones de los muncípes respecto al progreso del territorio municipal en su conjunto ciudad campo. Es el instrumento técnico legal definidor de los objetivos de cada municipalidad y, por eso mismo con supremacía sobre los otros, para orientar toda la actividad de la Administración y de los administrados en las realizaciones públicas y particulares que interesen o afecten a la colectividad (...) El plan director debe ser uno y único, aunque sucesivamente adaptado a las nuevas exigencias de la comunidad y del progreso local, en un proceso perenne de planeamiento que realiza su adecuación a las necesidades de la población, dentro de las modernas técnicas de administración y de los recursos de cada Ayuntamiento (...) El plan director no es estático, es dinámico y evolutivo. En el establecimiento de los objetivos y en la orientación del desarrollo del municipio, es la ley suprema y general que establece las prioridades en las realizaciones del gobierno local, conduce y ordena el crecimiento de la ciudad, disciplina y controla las actividades urbanas en beneficio del bienestar social (...) No es un proyecto ejecutivo de obras y servicios públicos, pero sí un instrumento que norlea los futuros emprendimientos del Ayuntamiento. (MEIRELLES, 2001, p. 21).

control de la captación de agua, del lanzamiento de efluentes líquidos y atmosféricos, de la disposición final de residuos sólidos, de los impactos de la instalación/ampliación y operación de unidades productivas y comerciales.

- (iv) Fiscalización de las actividades económicas y del cumplimiento de la legislación ambiental que debe ser vista como una medida de carácter preventivo.

El artículo 182 visto anteriormente – definición de atribuciones sobre el planeamiento y desarrollo urbano, dejando explícito que la política en esta área deberá ser gestada por el poder público municipal – fue reglamentado en 2001 por el Congreso Nacional tras varios años de discusiones, cuando se instituye el Estatuto de la Ciudad (EC).

### **3.1. 2 – Consejos Municipales**

El ejercicio de la ciudadanía pasa por la participación de la población en la formulación e implementación de políticas públicas, de forma a volverlas más eficaces. Considerando esta premisa, la Constitución Federal previene la participación popular en la formulación, entre otras, de las políticas de la salud, asistencia social, educación y derechos del niño y del adolescente. Esa participación ocurre en especial a través de los Consejos Municipales específicos.

Las políticas públicas relativas a los derechos sociales se encuentran reguladas por leyes, que juntas con la Constitución Federal integran el ordenamiento jurídico brasileño. En este ordenamiento, queda establecido que cabe a los Consejos actuar en la fiscalización de los gastos de las sumas de dinero público destinadas a los municipios sea por parte de la Unión, o por parte de los estados, y todavía de los propios presupuestos municipales.

Buena parte de las sumas de dinero público relativas a las políticas sociales es repasada por la unión o estados a los municipios en un sistema llamado fondo a fondo, o sea, son verbas que poseen aplicación ya definida. Si son destinadas a la asistencia social no pueden ser usadas en la educación y viceversa. Caso sea detectada alguna irregularidad, los Consejos pueden accionar al Ministerio Público, pues una de sus funciones es defender el patrimonio público y eso incluye verificar y constatar las denuncias sobre mal uso de las sumas de dinero público. Para ejecutar políticas públicas específicas, las leyes prevén que tales sumas de dinero sólo pueden ser repasadas, si los Consejos y fondos existen, y si los municipios tienen los planes municipales de políticas públicas en cada una de las áreas. (GOHN, 2001).

Todavía cumpliendo un papel de fiscalizador, cabe a los Consejos verificar si las entidades, públicas o privadas, beneficiadas por sumas de dinero público dentro de planes de

las administraciones, están aplicándolas de acuerdo a la forma que se comprometen sus planes de trabajo, aprobados anteriormente por los órganos de la administración.

La importancia de los consejos está, también, en su papel de fortalecimiento de la participación democrática de la población en la formulación e implementación de políticas públicas sociales.

En la década de 90 cuestiones respecto a la perspectiva de esos organismos si serían o no una forma de poder, de qué manera actuaría en la construcción de la democracia representativa participativa, considerando su autonomía en relación al Estado, representaron el cimiento del debate no sólo académico como también en el círculo político de los Partidos más progresistas.

De los diversos análisis hechos sobre los Consejos, aquél que más se aproxima de un consenso resalta ser el Consejo una de las formas de participación social, que puede contribuir en los cambios de prácticas autoritarias de gestiones públicas, principalmente municipales, y en la elaboración y acompañamiento de las políticas públicas, desde que, su constitución y, actuación sea democrática y transparente. En este sentido, su función básica es la de ser un canal de relación entre Estado y sociedad, por tratarse de un espacio de administración de conflictos. (TEIXEIRA, 1996).

Ya en lo que se refiere a las competencias y naturaleza de los Consejos, las interpretaciones se diferencian, como resultado de puntos de vista ideológicos divergentes. Sean o no los Consejos órganos de carácter decisorio o consultivo es un punto de discordia, debido a que de ese posicionamiento existían dos caminos: el primero de que el Consejo debe ser un espacio de negociación, con decisiones compartidas y el segundo que el mismo debe tener el carácter consultivo como forma de mantener la independencia y autonomía de los movimientos en relación al Estado.

Estas y otras cuestiones fueron y todavía son frecuentes en el debate sobre los Consejos. El objetivo en este momento es buscar llamar la atención a que los Consejos son instancias políticas importantes para la discusión de la calidad de la política pública y que la democratización de la gestión, requiere un conjunto de instrumentos, cada uno debiendo cumplir un papel y una finalidad específica. El principio, por lo tanto, es que los Consejos son uno de los instrumentos, y no el único, que contribuye para la democratización de las políticas públicas.

Es con esta comprensión que en el capítulo referente al estudio de las experiencias concretas de gobiernos locales participativos se discute como los Consejos Municipales contribuyen para la mejoría de la gestión.

Vistas las cuestiones anteriores, será delineado en el plan general un panorama de cómo diversos gobiernos municipales, usando los poderes de que disponen a través de la descentralización y municipalización, asumen la decisión de viabilizar, principalmente a través de la formulación de nuevas políticas públicas, cambios en las relaciones entre Estado y sociedad. Serán analizadas cuestiones como: ¿En qué es posible avanzar con la descentralización y municipalización? ¿Cuáles son las condiciones objetivas que llevan a su realización? ¿Cuáles son las transformaciones en la gestión, resultantes del fortalecimiento de la participación en la instancia municipal de gobierno? ¿Cómo están construyéndose las administraciones democráticas y participativas, referenciadas en esos principios?

### CAPÍTULO III – GOBIERNOS LOCALES EN BRASIL: DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Conforme a lo visto en el capítulo anterior, se asistió en el Brasil de los años 80 a la demanda por una sociedad más justa y democrática. La Constitución Federal de 1988 trajo conquistas importantes de varios sectores de la sociedad, incluyendo el fortalecimiento de los estados y municipios y la ampliación de la participación política de los ciudadanos en la gestión pública.

Se vio, también, que la crisis de los Proyectos de Desarrollo colocados en práctica en el Brasil de los años 90 puede ser explicada, entre otras cosas, por la incapacidad de las estructuras políticas del país de modificar la relación entre el Estado y la Sociedad, caracterizada por la reproducción de prácticas particularistas y por la ineficiencia con los gastos públicos.

Se resaltó todavía, que el federalismo en Brasil se caracteriza por la coexistencia de una pluralidad de centros de poder: instancias subnacionales (a ejemplo de estados y municipios) que gozan de una autonomía relativa con relación al Estado Nación. La estructura federalista ha sido desde el principio, una búsqueda por acomodar intereses conflictivos entre las tres esferas del poder, pero redefine nuevas atribuciones entre los entes federados conforme resalta Arretche, reforzando el análisis hecho anteriormente sobre esa cuestión:

Com o advento da Nova República e a elaboração da nova Constituição de 1988 a relação entre as três esferas - União, Estado e Município - sofreu profundas alterações. A necessidade de construir um "novo equilíbrio federativo" através do fortalecimento financeiro e político-administrativo dos estados e municípios havia ocupado um lugar de destaque na agenda política do processo constituinte (ARRETCHE, 1995, p.6).<sup>90</sup>

Con la vuelta de las elecciones directas para alcaldes de capitales y municipios de áreas de seguridad nacional, ocurrida en 1984, el debate sobre la cuestión de la federalización, se concentró en la necesidad de conferir al municipio capacidad financiera y legal para administrar las cuestiones locales. Para viabilizar tal situación, sería necesaria la reforma tributaria, que aumentaría las transferencias financieras para el municipio y la posibilidad de elaborar autónomamente la Ley Orgánica Municipal.

---

<sup>90</sup> Con el surgimiento de la Nueva República y la elaboración de la nueva Constitución de 1988 la relación entre las tres esferas - Unión, Estado y Municipio - sufrió profundas alteraciones. La necesidad de construir un "nuevo equilibrio federativo" a través del fortalecimiento financiero y político administrativo de los estados y municipios había ocupado un lugar de destaque en la agenda política del proceso constituyente (ARRETCHE, 1995, p.6, traducción propia).

En el ámbito de la administración pública, la democratización ocurre con mayor intensidad en los gobiernos locales, cuyo compromiso principal de los dirigentes debería ser con la prioridad en inversiones sociales, en especial, en áreas más carentes, con la transparencia y valoración de los mecanismos de presentación de demandas colectivas y todavía con la participación de la población en la definición de las acciones públicas.

El propósito de este capítulo consiste en delinear un contexto general en Brasil de los gobiernos locales, que están buscando estructurar las administraciones con base en principios democráticos con mayor involucramiento de la sociedad en la definición de las políticas públicas. El análisis recaerá en las discusiones sobre las principales directrices políticas de estos gobiernos, bien como establecer cómo están creándose los diversos mecanismos que viabilizan las administraciones locales denominadas democráticas y participativas<sup>91</sup>.

Tal reflexión busca contemplar dos dimensiones: por un lado, la forma y contexto en que, en la década de [19]90, se concretizan esos gobiernos y qué mecanismos han sido colocados en práctica objetivando la constitución de un paradigma de gestión democrática y participativa; por otro lado, el modo como relevantes transformaciones de los años recientes dan margen tanto al surgimiento de nuevos mecanismos, bien como a la redefinición de otros ya existentes.

La hipótesis adoptada en este capítulo es que las administraciones locales con carácter democrático y participativo están imprimiendo una nueva relación entre el poder público municipal y la sociedad civil en el sentido de integrar esta última en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública.

Antes de analizar esta hipótesis es importante llamar la atención a algunos aspectos sobre el proceso democrático participativo.

## **1 – Democracia y Gobierno**

El concepto de democracia, en las ciencias sociales, es un proceso en permanente debate. En la literatura específica, son extensas las interpretaciones sobre este concepto. La democracia permanece siendo un tema, que suscita interminables discusiones y provocantes

---

<sup>91</sup> Será denominada como Administraciones Locales Democráticas y Participativas, los gobiernos locales que buscan innovar incorporando mecanismos de gestión participativa involucrando a la población local en la elaboración, acompañamiento y en algunos casos, ejecución de políticas públicas. Ciertamente es que dentro de esta definición amplia, existen mayor o menor intensidad de mecanismos de participación. Las gestiones más avanzadas políticamente ya buscan desarrollar una nueva estructura gerencial de las políticas públicas, como también sistemas de control social sobre instancias gubernamentales.

reflexiones. Desde los antiguos, pasando por los modernos y contemporáneos, todavía se está lejos de un consenso sobre el concepto de democracia.

¿Qué se quiere decir cuando a un gobierno o a un régimen político se le llama democrático? En el plan general, a un gobierno se le identifica como democrático cuando está relacionado con la libertad – sin opresión – donde la igualdad de derechos y la igualdad de poder se vuelven formas concretas de libertad política.

El poder, en un sistema democrático, debe: pertenecer a todos y no ser absoluto, ser transitorio y no permanente, expresar la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, respetando y protegiendo los derechos de todos, ser legitimado y representativo, donde el acceso al poder político deba acontecer por medio de elecciones periódicas, libres, abierta y pacífica, resultado de una pluralidad de ideas y fuerzas políticas (ciudadanos libres e iguales con las mismas condiciones de elegir y ser elegido). (SANTOS, M. H., 2001, p.9)

Los derechos y garantías deben estar protegidos por Constituciones y por las Leyes, reflejando resultados y deliberaciones entre distintas fuerzas políticas.

Se recurre a Norberto Bobbio con una referencia conceptual:

Pode concluir-se que por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja das decisões que abrangem a toda comunidade) mas do que uma determinada ideologia. (BOBBIO,1986, p.54).<sup>92</sup>

Con la intención de alcanzar los objetivos propuestos, se considera que un aspecto es importante para relacionar democracia con participación: el proceso de decisión.

Para Castro Santos (2001, p.9), *“Pouca atenção é prestada aos padrões de tomada de decisão que se configuram nas novas democracias e a forma de inserção e controle exercido pelos atores estratégicos”*.<sup>93</sup>

Esa afirmación no ha sido hecha de forma general. Para Castro Santos (2001), pocos estudiosos se preocupan en analizar el proceso democrático en el período entre elecciones. Para esta autora, la democracia deberá ser vista como un proceso continuo de formulación de políticas gubernamentales, en que la cuestión central es la relación estructurada entre los

---

<sup>92</sup> Se puede concluir que por Democracia se ha ido entendiendo un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución de Gobierno y para la formación de las decisiones políticas (o sea de las decisiones que engloban a toda la comunidad) más que una determinada ideología. (BOBBIO,1986, p.54, traducción propia).

<sup>93</sup> “Se presta poca atención a los estándares de tomada de decisión que se configuran en las nuevas democracias y la forma de inserción y control ejercido por los actores estratégicos” (traducción propia).

principales grupos de la sociedad civil (especialmente sindicatos de trabajadores y empresarios) y el proceso de formación de políticas gubernamentales.

La autora al incorporar o reincorporar las características del proceso de decisión en la definición de democracia, lo hace con a justificativa de que se reabre la posibilidad del control vertical de las burocracias por medio de “outras expressões de preferências”<sup>94</sup> (SANTOS, M. H. 2001, p. 10) y del acceso al proceso de decisión de los grupos organizados de la sociedad.

Para Castro Santos (2001), existen ventajas al analizar los diversos aspectos del período entre elecciones, pues así es posible darle un carácter operacional, no normativo, a la definición de democracia. ¿Cuáles son las principales cuestiones de la política? ¿Quién participa? ¿Cuáles son los recursos de poder y preferencias de políticas? ¿Cuáles son las más importantes arenas de decisión? ¿Qué tipos de mecanismos de decisión (pluralista, clientelista, corporativista, neocorporativista, informal) están presentes en el gobierno y cómo conviven entre sí? ¿Cuáles son las formas de representación de intereses?

Estos cuestionamientos permiten examinar el carácter más o menos democrático de un gobierno en el período entre elecciones de forma más global, bien como discutir la cuestión del control social de los mismos.

La comprensión de democracia no debe restringirse a la elaboración de las reglas y procedimientos, pues incorpora, además de eso, la capacidad de que los actores políticos actúen en la sociedad a través de esferas públicas capaces de influir en las decisiones del sistema político administrativo.

## **2 – Democracia y Participación Política**

El concepto de participación vinculada a la práctica política en un sentido amplio del término está impregnado de contenido ideológico. En la Grecia Antigua ambos términos “participación” y “política” ya eran analizados. En ese sentido, esos conceptos se remontan a los escritos de cerca de cuatrocientos años antes de Cristo.

Recorriendo Sani (1986, p.17), participación política se define como una acción de comparecer a reunión de partidos, comicios, grupos de difusión de informaciones, incluso hasta inscribirse en asociaciones culturales, recreativas, religiosas o, todavía, realizar proyectos, marchas y ocupaciones de edificios.

---

<sup>94</sup> “otras expresiones de preferencias” (SANTOS, M. H. 2001, p. 10, traducción propia).

De esa amplia definición se observa que la concepción de participación política en un determinado momento significa una actividad específica que puede ser realizada por cierto tipo de profesional (partidos políticos) en otro momento significa una acción colectiva de reivindicación de alguna cosa (protestas, marchas) o, todavía, la convivencia social (asociaciones culturales y recreativas). Respecto a la participación, se relaciona a “hacer parte” de un acto o proceso de acción colectiva.

La palabra política, para CHAUI (1990) está vinculada a dos sentidos:

- (i) - al significado de gobierno entendido como dirección y administración del poder público, bajo la forma de Estado y de actividad realizada por especialistas (los administradores, los profesionales, los políticos) pertenecientes a un cierto tipo de organización sociopolítica (los partidos), que disputan el derecho de gobernar, ocupando los cargos y puestos en el Estado.<sup>95</sup>
- (ii) – se refiere a las acciones de los gobiernos que detienen la autoridad para dirigir a la colectividad organizada en Estado, bien como a las acciones de la colectividad en apoyo o contrarias a la autoridad gubernamental y mismo a la forma del Estado.

En el segundo sentido, la política aparece como algo distante de la sociedad, una vez que es actividad de especialistas y profesionales que se ocupan exclusivamente con el Estado y el Poder.<sup>96</sup>

En las democracias las demandas sociales pueden expresarse libremente e es necesario que los poderes públicos lleven ese aspecto en consideración. Aunque, sería más prudente afirmar que ni todas las demandas encuentran los canales de participación para influir en la respuesta que esperan los grupos que las formulan. Hay que reconocer que la participación – institucionalizada o no – tiene como objetivo influir en una decisión fuera del alcance de los ciudadanos. Pero por lo que se refiere a las decisiones que toman los gobiernos, la relativa falta de influencia de los ciudadanos en la actual democracia representativa se ve compensada por la fuerza de otros movimientos sociales. (TEIXEIRA, 2001, p. 62/63).

Según Bordanave (1983), la participación asume significado especial debido al desarrollo general con la marginalización del pueblo en los asuntos que interesan a todos, pero son en realidad, decididos por pocos. Así, el entusiasmo por la participación, en el

---

<sup>95</sup> Es importante resaltar que “ El sentido común social tiende a identificar gobiernos y Estado, pero gobierno y Estado son diferentes, pues el primero dice respecto a programas y proyectos que una parte de la sociedad propone para todos los que la componen mientras el segundo es formado por un conjunto de instituciones permanentes que permite la acción de los gobiernos” (CHAUI, 1990, p.368).

<sup>96</sup> Según Chauí (1990, p.367), “La política es hecha ‘por ellos’ y no ‘por nosotros’, aunque ‘ellos’ se presenten como representantes ‘nuestros’”.

entendimiento del autor, viene de las contribuciones positivas que ésta puede ofrecer, como facilitar el aumento de la conciencia crítica de la población y fortalecer su poder de reivindicación. Cuando la población participa de la fiscalización de los servicios públicos, estos tienden a mejorar en calidad y oportunidad. Por eso la participación popular y la descentralización de las decisiones son el camino más adecuado para el enfrentamiento de los graves y complejos problemas de la sociedad.

Como consideración general sobre la relación democracia/participación se acepta la perspectiva de Norberto Bobbio (1986), cuando afirma que la democracia puede ser definida como el conjunto de reglas definidoras de los procesos decisorios y, en este caso, la democracia participativa asume un carácter complementario, o sea, sería una ampliación de los espacios en los cuales las decisiones que respectan a todos son tomadas.

La reflexión sobre la temática participación será una constante en este trabajo. Sin embargo el enfoque será dado en la forma de cómo la misma se concretiza en las acciones implementadas por los gobiernos locales, o sea, las formas de participación institucionalizadas.

### **3 – Contextualización de los Gobiernos Locales Democráticos y Participativos**

Durante a década de 80, as conseqüências do padrão de desenvolvimento econômico e social implantado nos governos militares e, posteriormente civis, tiveram como aspectos de destaque uma herança do padrão perverso da distribuição de renda, gerando o não envolvimento dos setores mais desfavorecidos dos serviços de consumo coletivo no processo de desenvolvimento social (JACOBI, P. & NUNES, S., 1982, p.12)<sup>97</sup>

Esta herencia, delante de la coyuntura económica y social de entonces, limitó el poder de intervención de los municipios en las realidades locales, dificultando la toma de las decisiones públicas para atender a las demandas colectivas, principalmente a aquellas oriundas de los sectores sociales de baja renta.

Fruto de ese contexto, las prácticas clientelistas y personalistas se hacen presentes. En la gestión pública ellas no son tan fáciles de ser superadas, considerándolas como prácticas enraizadas en la cultura política brasileña. Celso Daniel (1999, p.186) resalta que prevaleció la “... convivência ambígua de formas de pensar e agir presididas, (ora pela valorização das

---

<sup>97</sup> Durante la década de 80, las consecuencias del estándar de desarrollo económico y social implantado en los gobiernos militares y, posteriormente civiles, tuvieron como aspectos de destaque una herencia del estándar perverso de la distribución de renta, generando o no involucramiento de los sectores más desfavorecidos de los servicios de consumo colectivo en el proceso de desarrollo social (JACOBI; NUNES, 1982, p. 23, traducción propia).

relações impessoais) leis econômicas ou jurídicas, (direitos), ora pela prevalência das relações pessoais (família, amizade, fisiologismo)”<sup>98</sup> <sup>99</sup>.

Estos elementos estuvieron siempre presentes en la escena política brasileña y en todas las esferas del gobierno<sup>100</sup>, permaneciendo el particularismo en lo que dice respecto a la implementación de las políticas públicas.

Relativo a esta coyuntura, se desarrollaron, a lo largo del proceso de apertura política, algunas experiencias que objetivaban incorporar la participación de las poblaciones-blancas en la implantación de políticas públicas.

Diversas personas comprometidas con el rescate de la plena ciudadanía y con vinculación a Partidos Políticos de izquierda, pasan a defender la necesidad de ampliación de la representación política en los diversos poderes públicos, bien como la adopción de formas más democráticas de involucramiento del ciudadano en las decisiones públicas. En ese sentido, es reivindicada la creación de mecanismos con vistas a una mayor participación popular en los gobiernos locales. Ese principio pasa a ser colocado en práctica en varios municipios brasileños, favoreciendo así el proceso de construcción de la democracia participativa en Brasil.

En este contexto, surgen las llamadas Administraciones Municipales Populares<sup>101</sup> que inauguran una nueva forma de gestión de la esfera pública, dirigida al área social y al fuerte llamado a la participación popular.

---

<sup>98</sup> “... convivencia ambigua de formas de pensar y actuar presididas, (en un momento por la valorización de las relaciones impersonales) leyes económicas o jurídicas, (derechos), en otros momentos por el prevalecer de las relaciones personales (familia, amistad, fisiologismo)” (traducción propia).

<sup>99</sup> En lo que tiene que ver con los gobiernos locales, cuando estas prácticas se incorporan en el núcleo del modelo de gestión, a través de acuerdos fisiológicos con representantes del poder de la esfera local pudiendo influir en las decisiones tomadas por el gobierno, el empeño en el sentido de revertir prioridades, de construir un gobierno democrático de hecho, puede, al contrario, desfigurarlo. En otros términos puede hacer con que la pérdida de la credibilidad sea atingida. Y cuando esto ocurre en el imaginario popular el resultado puede ser la pérdida del poder de la gestión.

Para Celso Daniel si eso ocurre “Mismo manteniendo programas específicos dirigidos a la ciudadanía, el gobierno ya habrá sido capturado por la fuerza de la política tradicional: la simbiosis entre valores guiados por las relaciones personales (clientelismo) y aquellos orientados por las relaciones impersonales (ciudadanía) producen un ambiente en el cual parcela de las decisiones estratégicas pasa a ser regida por la referencia clientelista, que se sobrepone, así, a los principios del fortalecimiento de los derechos” (DANIEL, 1999, p.187/8).

<sup>100</sup> Existe una rica literatura sobre este tema. La obra clásica de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, azadón y voto*, es una referencia importante para los estudios sobre poder político local. El autor diseña un panel de la evolución política brasileña a partir de la figura del coronel que dominó la vida política de los municipios del interior del país. (VICTOR, Nunes Leal. *Coronelismo, azadón y voto*. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1946).

<sup>101</sup> Administraciones locales gobernadas por Partidos de ‘izquierda’ y que incorporaban la participación popular en sus gestiones, objetivando aumentar el control sobre los recursos públicos municipales y atención a las demandas populares.

Como perspectiva de acción general, se buscó colocar en práctica el llamado planeamiento participativo. Esta estrategia “*defendia a combinação do planejamento das ações do executivo com a participação do público interessado como procedimento inovador para a democratização das decisões públicas no nível municipal*” (FARIA, 1996, p. 27) (FARIA, 1996, p. 27)<sup>102</sup>.<sup>103</sup>.

Las experiencias de administración municipal con participación popular tuvieron lugar en pocos municipios al final de la década de 70 e inicio de la de 80. Como por ejemplo en Boa Esperança – MG (PDS - 1976-82), Lages – RS (PMDB - 1976-82), Diadema – SP (PT - 1982-86). Según Cláudia Farias, estas experiencias fueron más allá de los programas de planeamiento participativo y merecen ser resaltadas por abrir espacios para la participación democrática de la población en la gestión pública y por imponer una nueva dinámica tanto a nivel local como estadual. (FARIAS, 1996).

Pero Bava (2002) resalta que los gobiernos municipales, tradicionalmente conservadores, sólo comienzan a transformarse bajo el impacto de la participación ciudadana. Sobre las experiencias precursoras de estrategia de gestión, este autor considera que:

Os casos precursores de Lages e Boa Esperança, na segunda metade dos anos 70, sinalizaram possibilidades de melhoria das condições de vida da população mais pobre a partir de iniciativas dos governos municipais e sinalizaram também um importante papel que pode ser assumido pelas prefeituras: o de estimular o fortalecimento de organizações populares tais como associações de moradores, associações de pais de escolas municipais, núcleos agrícolas, etc. (BAVA, 2002, p. 76)<sup>104</sup>

Sin embargo,

O processo de participação popular nestes governos de Lages e Boa Esperança foi, para dizer o menos, tímido. Manteve-se muito dependente das tradições paternalistas estabelecidas pelo poder público, sendo poucas

<sup>102</sup> “defendía la combinación del planeamiento de las acciones del ejecutivo con la participación del público interesado como procedimiento innovador para la democratización de las decisiones públicas a nivel municipal” (FARIA, 1996, p. 27, traducción propia).

<sup>103</sup> Para un análisis de las diversas propuestas de planeamiento urbano en Brasil a lo largo de las tres últimas décadas ver AZEVEDO, S. Planeamiento, Ciudad y Democracia: reflexiones sobre el papel de los gobiernos locales en los años 90. In: DINIZ, E. et. al. (orgs.). Brasil en el rastro de la crisis. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1995.

<sup>104</sup> Los casos precursores de Lages y Boa Esperança, en la segunda mitad de los años 70, señalaron posibilidades de mejoría de las condiciones de vida de la población más pobre a partir de iniciativas de los gobiernos municipales y señalaron también un importante papel que puede ser asumido por los ayuntamientos: el de estimular el fortalecimiento de organizaciones populares tales como asociaciones de moradores, asociaciones de padres de escuelas municipales, núcleos agrícolas, etc. (BAVA, 2002, p. 76, traducción propia).

as entidades que conseguiram alcançar uma certa autonomia”. (Id., 2002, p. 76)<sup>105</sup>

En el centro de las transformaciones ocurridas en la sociedad brasileña, surge en 1980 el Partido de los Trabajadores – PT. Ya en las elecciones de 1982 dos municipios brasileños pasaron a ser administrados por este Partido.<sup>106</sup>

Las experiencias de la década de 80 favorecieron que en las elecciones de 1988, el Partido de los Trabajadores, saliera victorioso en más 32 municipios, ampliando las administraciones populares para 36 en el período 1989/92 (incluyendo las capitales, São Paulo, Vitória y Porto Alegre) llegando a 54 entre 1993/96 (incluyendo otras capitales: Belo Horizonte, Goiânia y Rio Branco).<sup>107</sup>

El crecimiento de las gestiones municipales del PT y Partidos coligados está relacionado al histórico del PT al tener como práctica la democratización de la administración pública a través de la valoración de la participación política, de la moralización en el trato de lo público, del traslado de las prioridades del gobierno a favor de los sectores menos favorecidos y de la ruptura con los modelos patrimonialistas y clientelistas tan presentes en las administraciones públicas municipales brasileñas.

En el ámbito local, las administraciones populares pasaron a insertar en sus políticas públicas las diversas demandas reivindicadas por la sociedad, permitiendo, así, una relación Estado/Sociedad más legítima y, consecuentemente, más eficaz.

En este nuevo contexto, es que surgen alternativas para la participación popular, que buscarán la autonomía de la sociedad frente al Estado y la extensión de la ciudadanía, como también innovaciones institucionales locales proponiendo la democratización de la relación entre el poder público y la sociedad civil, sendo que es en el interior de los movimientos que emergen las propuestas colocadas en práctica por las administraciones locales. (DANIEL, 1999).

---

<sup>105</sup> El proceso de participación popular en estos gobiernos de Lages y Boa Esperança fue, para decir el menos, tímido. Se mantuvo muy dependiente de las tradiciones paternalistas establecidas por el poder público, siendo pocas las entidades que consiguieron alcanzar una cierta autonomía”. (Id., 2002, p. 76, traducción propia).

<sup>106</sup> Número que subió para tres con las elecciones de las capitales y áreas de Seguridad Nacional en 1985, y para cuatro, dos años después, cuando hubo una elección en Vila Velha (ES), después de la renuncia del alcalde, la muerte del vice y el retiro del presidente de la Cámara. De los cuatros municipios, tres de ellos poseían población alrededor de los 200 mil habitantes.

<sup>107</sup> Administrando estos municipios el PT pasó a consolidar el llamado modelo de gestión “Modo Petista de Gobernar” comprometido con el fortalecimiento de la ciudadanía. En las administraciones municipales el PT ejercía expresiva influencia en el “modelo” existiendo, por lo tanto otros partidos progresistas que componían las administraciones.

Las llamadas administraciones populares pasan a mejor estructurar la forma de dirigir el gobierno, con mecanismos más definidos de participación.

La discusión a ser hecha objetiva resaltar en un cuadro histórico, aspectos vinculados al gobierno local, considerando con mayor énfasis el inicio de las administraciones democráticas y participativas y sus diferentes desmembramientos. La población local, de donde se implantan estas experiencias, tras adaptar las políticas públicas concretizadas, pasa a requerir nuevas acciones y los gobiernos locales pasan a tener que atender otras demandas.

Por otro lado, cambios en el ámbito global y local influyeron esos gobiernos, principalmente en los nuevos recursos tecnológicos, de forma a alterar la resolución de los problemas colectivos.

#### **4 – Administraciones Locales Democráticas y Participativas: inversión de prioridades y participación ciudadana**

Las experiencias anteriormente citadas no fueron todavía suficientes para una acumulación de reflexión y práctica en cantidad y calidad para un análisis consistente relativo al proceso de participación.

La participación popular en la administración local era, principalmente, en los Consejos Municipales. A partir de tales organismos los movimientos sociales depositaron de cierta capacidad de inserción política quedando “más fácil” el involucramiento en las discusiones sobre la gestión.

Las políticas públicas de los gobiernos locales estaban vinculadas a la inversión de prioridades y los Consejos surgían como instancias que facilitaban la concretización de los anhelos de algunos segmentos sociales. Es importante resaltar que para los movimientos sociales y mismos los ciudadanos vinculados a los diversos órganos de representación profesional (sindicatos diversos) depositaban grandes expectativas en conquistas materiales, como mejor salud, educación, saneamiento para gran parte de la población.

En este contexto, surgían dudas entre los gestores municipales sobre cómo concretizar la inversión de las prioridades en la práctica, priorizando la participación popular. Estas dudas estaban centralizadas en algunas cuestiones como (i) ¿quién debería participar (representaciones sindicales)? ¿Entidades representativas de la sociedad? ¿Todos los ciudadanos tendrían interés en participar?). (ii) ¿Cómo debería relacionar los “gobiernos democráticos” con los movimientos sociales, con los Partidos Políticos, con las representaciones sociales, o mismo con aquéllos no involucrados directamente en acciones políticas concretas? Se percibe que no son cuestiones simples de ser respondidas,

considerando que la participación no decía respecto solo a la existencia de una administración democrática, pero también por la representación de una nueva forma de “decisión política”.

El relato a seguir de los coordinadores del Núcleo de Participación Popular del Ayuntamiento de Santo André (SP), ilustra esta fase:

O que vivenciávamos era um ‘choque de realidade’. Em primeiro lugar porque houve o reconhecimento da pluralidade dos atores com os quais nos deparávamos no exercício do governo. Essa pluralidade de identidades nos impôs um debate a respeito da distinção entre conselhos populares (que possuíam um caráter mais claramente classista, totalmente independentes e autônomos do Estado) e canais institucionais de participação popular (que deveriam ser canais de co-gestão entre o governo e os diversos segmentos da sociedade, representados não apenas pelo critério classista, mas pela multiplicidade de outras identidades presentes nas cidades). **Foi a partir daí que a idéia de partilha de poder surgiu como contraposição à idéia de delegação de poder absoluto à comunidade.** (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 61, grifo nosso).<sup>108</sup>

Lo resaltado arriba es para dar énfasis a lo que se considera como más importante de esta fase: ¿cómo construir una gestión con carácter participativo donde existen intereses diferenciados, donde el conflicto florece, donde el gobierno necesita “disputar” sus proyectos con diversas representaciones? Esta es la cuestión: el gobierno que quiere dar énfasis a la participación precisa estar conciente de la necesidad de compartir poder, de solucionar presiones, de construir de hecho una gestión democrática. *“O maior desafio, sem dúvida, presente na construção de regras democráticas para os processos participativos está justamente em tornar ‘os desiguais’ sujeitos igualmente representados, com poder de voz e decisão”*<sup>109</sup> (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 61)

La fase, por lo tanto, de la construcción de una cultura democrática, sugiere la existencia de límites, de la diferencia, de poder compartido. Para una gestión que comulgue con la idea de participación popular, el desafío es la construcción de una cultura de gestión democrática asociada a conquistas efectivas en el plan de la distribución de riquezas.

---

<sup>108</sup> Lo que vivenciávamos era un ‘choque de realidade’. En primer lugar porque hubo el reconocimiento de la pluralidad de los actores con los cuales nos deparávamos en el ejercicio del gobierno. Esa pluralidad de identidades nos impuso un debate a respecto de la distinción entre consejos populares (que poseían un carácter más claramente clasista, totalmente independientes y autónomos del Estado) y canales institucionales de participación popular (que deberían ser canales de co-gestión entre el gobierno y los diversos segmentos de la sociedad, representados no sólo por el criterio clasista, mas por la multiplicidad de otras identidades presentes en las ciudades). **Fue a partir de ahí que la idea de poder compartido surgió como contraposición a la idea de delegación de poder absoluto a la comunidad.** (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 61, grife nuestro, traducción propia).

<sup>109</sup> “El mayor desafío, sin duda, presente en la construcción de reglas democráticas para los procesos participativos está justamente en volver ‘los desiguales’ sujetos igualmente representados, con poder de voz y decisión”

A través de los Partidos Políticos, principalmente aquellos considerados progresistas, el proceso de disputa electoral pasa a tener carácter más ideológico, fruto del retorno de varios militantes activistas políticos, muchos de ellos, hasta entonces, actuando de forma clandestina. Propuestas de acciones políticas y administrativas, que tienen como objetivo los compromisos colectivos, son debatidas con los distintos segmentos sociales.

Se hace importante resaltar que a partir de ese momento la gestión de los gobiernos locales pasa a ser un punto de discusión.

Fue a partir de la discusión que objetiva construir una nueva forma de gestión municipal, en sustitución a una gestión centralizadora, fundamentada en intereses individuales y la utilización privada de las instituciones de gobiernos y de los recursos públicos, que surge una práctica de contraposiciones denominada por algunos como “modo petista de gobernar”.

En las primeras gestiones con carácter participativo, el Partido de los Trabajadores pasa a ser una referencia en la forma de administrar. La mayoría de las veces, haciendo una gestión compartida, involucrando otros Partidos del campo progresista, los dirigentes y gestores, buscan establecer algunos puntos específicos que pudieran caracterizarla como una administración democrática y participativa.

En este sentido, una cuestión central es buscar demostrar que innovaciones son colocadas en práctica por la gestión participativa.

El eje inicial estaba en la relación, inversión de prioridades/participación ciudadana<sup>110</sup>. Buscando diferenciarse en la forma de recaudar y aplicar los recursos públicos de las demás administraciones opositoras<sup>111</sup>, el énfasis ocurría con la prioridad de los programas sociales, en las áreas de salud, educación, vivienda e infraestructura de las periferias urbanas (saneamiento básico y pavimentación, principalmente). La participación ciudadana en la elaboración y acompañamiento de los programas sociales era la otra cara de la

---

<sup>110</sup> El termino participación ciudadana pasa a ser utilizado con una connotación diferente de participación popular. Con otra dimensión vinculada a las acciones colectivas basadas en la categoría de la ciudadanía donde la construcción de nuevos espacios de participación, fundamentadas en relaciones sociales nuevas que se colocaban entre lo público y lo privado. En la participación ciudadana, la categoría central deja de ser la comunidad o el pueblo y pasa a ser la sociedad. Segundo Carvalho “La participación pretendida no es más la de grupos excluidos por la lógica del sistema (pueblo marginado) y sí la del conjunto de individuos y grupos sociales cuya diversidad de intereses y proyectos integra la ciudadanía y disputa con igual legitimidad espacio y atención del aparato estatal” (CARVALHO, 1995, p.17). Ver también sobre este concepto TEIXEIRA, Elenaldo. Ob. Cit.

<sup>111</sup> Los gobiernos locales más conservadores, mismo con intereses en adoptar políticas públicas con preocupaciones de carácter social, destinadas a la mejoría de las condiciones de vida de los más pobres, dificultan, en la práctica, la incorporación efectiva de la participación popular, o sea, los procesos efectivos de participación permanecían en un segundo plan.

moneda, con énfasis en la implantación de Consejos Municipales con relieve para el Consejo del Presupuesto Participativo.

El llamado “modelo de inversión de prioridad y participación”, vinculado a la temática políticas públicas municipales, hasta entonces sin mucho énfasis en los debates académicos y políticos, pasó a hacer parte de innumerables reflexiones, principalmente en los momentos electorales.

Uno de los dirigentes del PT consideraba, en aquella oportunidad, que “O modo petista de governar pressupõe um processo de tomada de decisão, uma capacidade gerencial e uma capacidade de formulação de estratégias governamentais que está a demandar uma modalidade própria de formação e aprendizagem”<sup>112</sup>. (TREVAS, 1999, p. 58).

Pero el ex alcalde de Belém - una de las capitales brasileña – resalta que no existe un modo específico de gobernar. Lo que existe son parámetros que pueden ser experimentados, dentro de un cuadro de unidades de principios y objetivos programáticos. Para él deben ser llevados en consideración aspectos específicos de cada ciudad.

Não se pode analisar o sucesso ou o insucesso global ou de práticas pontuais de um governo em Belém ou de Porto Alegre – para falar de duas cidades do mesmo porte, com mais de 1 milhão de habitantes – sem salientar que são cidades com história, estrutura econômica e formação econômica social e cultural, diferentes; que têm maior ou menor produção de riquezas, maior ou maior trabalho social investido, transformado em bem público, equipamentos públicos, em infraestrutura; (...) Se não se leva em consideração estas questões, esses elementos: infraestrutura existente; o maior ou menor grau de exclusão social; o maior ou menor dinamismo econômico; a maior ou menor base industrial implantada, a maior ou menor capacidade de , em curto, médio e longo prazos, se trabalhar programas de geração de rendas e emprego: a maior capacidade de investimentos na própria cidade, está-se fazendo um discurso ou uma reflexão abstrata, que pouco serviria para balizar nosso processo coletivo de construção. (RODRIGUES, 1999, p. 28)<sup>113</sup>

En los documentos producidos por el PT, que describen las experiencias de gestión en municipios administrados por el Partido, se resalta que en los primeros momentos de la

---

<sup>112</sup> “El modo petista de gobernar presupone un proceso de toma de decisión, una capacidad gerencial y una capacidad de formulación de estrategias gubernamentales que está demandando una modalidad propia de formación y aprendizaje” (TREVAS, 1999, p. 58, traducción propia).

<sup>113</sup> No se puede analizar el suceso o el fracaso global o de prácticas puntuales de un gobierno en Belém o en Porto Alegre – para hablar de dos ciudades del mismo porte, con más de 1 millón de habitantes – sin resaltar que son ciudades con historia, estructura económica y formación económica social y cultural, diferentes; que tienen mayor o menor producción de riquezas, mayor o menor trabajo social invertido, transformado en bien público, equipamientos públicos, en infraestructura; (...) Si no se llevan en consideración estas cuestiones, esos elementos: infraestructura existente; el mayor o menor grado de exclusión social; el mayor o menor dinamismo económico; la mayor o menor base industrial implantada, la mayor o menor capacidad de , en corto, medio y largo plazos, trabajar programas de generación de rentas y empleo: la mayor capacidad de inversiones en la propia ciudad, se está haciendo un discurso o una reflexión abstracta, que poco serviría para estimar nuestro proceso colectivo de construcción. (RODRIGUES, 1999, p. 28, traducción propia).

implementación de políticas públicas se incorpora la noción de que los grupos de ciudadanos se constituyen no sólo para la defensa de sus derechos, como también para la ampliación o la conquista de nuevos derechos, hasta entonces inexistentes. En este sentido, las políticas públicas se transforman en acciones concretas dirigidas a grupos específicos, buscando recuperar una función esencial del Estado, que es la de asegurar la igualdad de oportunidades y de tratamiento para todos, o sea, la promoción de la igualdad de derechos. (PARTIDO DE LOS TRABAJADORES, 2000, p. 35).

Resalta todavía que:

Os seus primeiros governos foram marcados por tentativas de colocar em prática bandeiras como a reforma sanitária, a da saúde como direito de todos. O PT era o partido que qualificava a educação, a escola pública etc. Os projetos de bolsa-escola e renda mínima se tornavam, a seguir, iniciativas que marcaram a atuação do partido. (Id., 2000, p.11).<sup>114</sup>

Así ilustraba uno de los dirigentes del Directorio Nacional del PT, sobre el significado de las gestiones del PT, colocándolas como una de las frentes políticas del Partido:

A partir das eleições municipais de 1988, as experiências de governo passam a ser referência para o PT, embora já tivéssemos conquistado algumas prefeituras nas eleições de 1982 (Diadema, em São Paulo, e Santa Quitéria, no Maranhão), 1985 (Fortaleza, Ceará) e 1987 (Vila Velha, Espírito Santo) (...) estas administrações petistas se constituíram em importantes espaços de elaboração política, revelando ao partido e á sociedade sua dimensão propositiva e sua capacidade de governo. O reconhecimento nacional e internacional de nossos programas e projetos, propiciado pela participação dos governos do PT na Conferencia das Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul, 1996), é um exemplo de que, além de exitosas e paradigmáticas, essas experiências expressam um modo alternativo de governar as cidades. (TREVAS, 1999, p. 51/52).<sup>115</sup>

Militantes políticos pasaron a atribuir sentido práctico a los objetivos que eran firmados en las resoluciones partidarias. Era, por lo tanto, la experiencia de colocar en práctica propuestas concretas de programas y proyectos. Un dirigente del PT afirmó que,

---

<sup>114</sup> Sus primeros gobiernos fueron marcados por tentativas de colocar en práctica banderas como la reforma sanitaria, la de la salud como derecho de todos. El PT era el partido que calificaba la educación, la escuela pública etc. Los proyectos de beca escuela y renta mínima se volvían, a seguir, iniciativas que marcaron la actuación del partido. (Id., 2000, p.11, traducción propia).

<sup>115</sup> A partir de las elecciones municipales de 1988, las experiencias de gobierno pasan a ser referencia para el PT, aunque ya hubiéramos conquistado algunas alcaldías en las elecciones de 1982 (Diadema, em São Paulo, y Santa Quitéria, em Maranhão), 1985 (Fortaleza, Ceará) y 1987 (Vila Velha, Espírito Santo) (...) estas administraciones petistas se constituyeron importantes espacios de elaboración política, revelando al partido y a la sociedad la dimensión de sus propósitos y de su capacidad de gobierno. El reconocimiento nacional e internacional de nuestros programas y proyectos, propiciado por la participación de los gobiernos del PT en la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – Habitat II (Istambul, 1996), es un ejemplo de que, además de exitosas y paradigmáticas, esas experiencias expresan un modo alternativo de gobernar las ciudades. (TREVAS, 1999, p. 51/52, traducción propia).

A experiência de governo passa a ser um dos componentes estruturais do desenvolvimento partidário. Projeta-se a estrutura do poder do partido; incide sobre a dinâmica do grupo dirigente e das direções partidárias; e, sobretudo constitui-se em espaço estratégico das disputas internas. Tudo isto resulta em novas complexidades. O crescimento do partido passa a ser determinado em muitos casos pela atuação de lideranças individuais que, pelo sucesso do desempenho eleitoral, passam a moldar, como personalidades públicas, o destino do partido. (Id., 1999, p. 55).<sup>116</sup>

Conforme lo evidenciado anteriormente, los movimientos sociales, desde fines de la década de 1970, pasaron a denunciar la ausencia de infraestructura de servicios de salud en los barrios (unidades básicas y hospitales) y a requerir la construcción de la red de esos equipamientos.

Es en este sentido que:

O município passa a ser acionado para defender programas que proporcionem condições de abrigo e acolhida aos sem-teto e sem-terra urbanos compostos por adultos, crianças e adolescentes de rua. Soma-se a tudo isso a demanda por intervenções voltadas a segmentos excluídos e políticas de gênero, de terceira idade, para os portadores de necessidades especiais passam a ser cobrado. (SPOSITI, 1999, p. 95).<sup>117</sup>

El reconocimiento de la existencia de una “deuda social” como responsabilidad social del Estado, fue siempre la gran justificativa genérica para que la acción institucional de los Partidos de carácter progresista asumiera determinadas políticas sociales. La tradición de lucha en los movimientos sociales volvió casi natural y automático que estos Partidos alteraran prioridades e invirtieran en lo social, principalmente en educación, salud y vivienda. Es en este sentido que las gestiones participativas fueron proveedoras de esas políticas. (SPOSIT, 1999)

La transferencia de renta financiera a familias carentes pasa a ser adoptada como experiencias municipales desde que el Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) lanzó, en 1990, la

---

<sup>116</sup> La experiencia de gobierno pasa a ser uno de los componentes estructurales del desarrollo partidario. Se proyecta la estructura de poder del partido; incide sobre la dinámica del grupo dirigente y de las direcciones partidarias; y, sobretudo se constituye en espacio estratégico de las disputas internas. Todo esto tiene como resultado nuevas complejidades. El crecimiento del partido pasa a ser determinado en muchos casos por la actuación de liderazgos individuales que, por el suceso del desempeño electoral, pasan a moldar, como personalidades públicas, el destino del partido. (Id., 1999, p. 55, traducción propia).

<sup>117</sup> El municipio pasa a ser accionado para defender programas que proporcionaran condiciones de abrigo y acogida a los sin techo y sin tierra urbanos compuestos por adultos, niños y adolescentes de la calle. Se suma a todo eso la demanda por intervenciones dirigidas a segmentos excluidos y políticas de género, de tercera edad, para los portadores de necesidades especiales pasan a ser cobrado. (SPOSITI, 1999, p. 95, traducción propia).

idea del Programa de Renta Mínima. Se multiplican alternativas de subsidios básicos a familias en la forma de beca escuela entre otras formas de transferencias<sup>118</sup>.

Spositi (1999) hace la siguiente observación sobre las experiencias en las gestiones democráticas y participativas:

As diversas experiências levam-nos a reflexão de que de fato a ação local passa a ser relevante. Isto não significa que as mesmas estão desvinculadas das políticas universais que consideram o país, o estado ou o município, mas condições concretas de dignidade e cidadania a serem garantidas a partir do bairro, do local onde vive realmente o cidadão. A qualidade de vida adquirida a partir do local se insinua como a garantia da equidade efetiva perante a universalidade virtual nacional. Surge um novo recorte integrativo das varias políticas sociais a partir da divisão intra-urbana do território do município. (SPOSIT, 1999, p. 95).<sup>119</sup>

En un análisis sobre los programas implantados en las gestiones democráticas y participativas, RICCI resalta que existía una

(...) profusão de iniciativas de natureza e radicalidade distintas e que eram denominadas pela chancela de ‘gestão participativa’ foi imensa: plenária ou comunicações de prestação de contas, câmaras temáticas de negociação de políticas setoriais, plenárias de consultas, comissões paritárias, conselhos e orçamento participativo. O que havia em comum era a descentralização das ações governamentais e o alargamento do processo decisório (ao menos, em relação a consulta) de governo, envolvendo amplo segmentos sociais. (RICCI, 2004, p. 21)<sup>120</sup>

Lo que, por lo tanto, caracterizaba ese primer momento, mientras estrategia de acción era la asimilación, principalmente por el equipo central de las administraciones municipales, de la necesidad creciente de la participación ciudadana, aliada a la inversión de

---

<sup>118</sup> El Programa Beca Escuela y Renta Mínima objetiva incentivar familias de baja renta a mantener a sus hijos en la escuela. Para eso, es presentado un contrato que busca garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de ambas partes. Esa iniciativa comenzó en el Distrito Federal, cuando el PT fue gobierno en Brasilia (1995 a 1998), y llegó a atender 25.000 familias por año. (PARTIDO DE LOS TRABAJADORES, 2000). Actualmente el Beca Escuela, con denominación de Beca Familia se practica, con el apoyo del Gobierno Federal, en varios municipios brasileños.

<sup>119</sup> Las diversas experiencias nos llevan a la reflexión de que de hecho la acción local pasa a ser importante. Esto no significa que las mismas están desvinculadas de las políticas universales que consideran el país, el estado o el municipio, pero condiciones concretas de dignidad y ciudadanía a ser garantizadas a partir del barrio, del local donde vive realmente el ciudadano. La calidad de vida adquirida a partir del local se insinúa como la garantía de la equidad efectiva delante de la universalidad virtual nacional. Surge un nuevo recorte integrador de las varias políticas sociales a partir de la división intraurbana del territorio del municipio. (SPOSIT, 1999, p. 95, traducción propia).

<sup>120</sup> (...) profusão de iniciativas de natureza y radicalidad distintas y que eran denominadas por la marca de ‘gestión participativa’ fue inmensa: plenaria o comunicaciones de prestación de cuentas, cámaras temáticas de negociación de políticas sectoriales, plenarias de consultas, comisiones paritarias, consejos y presupuesto participativo. Lo que había en común era la descentralización de las acciones gubernamentales y el alargamiento del proceso decisório (al menos, respecto a consulta) de gobierno, envolviendo amplios segmentos sociales. (RICCI, 2004, p. 21, traducción propia).

prioridades y a la perspectiva de universalización de las políticas sociales bajo el control social.

### **5 – Administraciones Locales Democráticas y Participativas: inclusión, control social y la transparencia administrativa**

Con las primeras experiencias innovadoras en las administraciones democráticas y participativas expuestas en el apartado anterior, pasa a ser un desafío crear nuevas propuestas que objetiven inserir el gobierno local en un proceso más amplio de desarrollo.

El binomio, inversión de prioridades y participación ciudadana marcó un momento histórico. Las experiencias concretas avanzaron - principalmente con la continuidad del gobierno local de Porto Alegre. Se exigen redefiniciones de conceptos y de parámetros.

Las políticas sociales con inversión de prioridades hasta entonces adoptadas, necesitaban ser inserida en la perspectiva de la inter relación de las acciones bajo el foco de la inclusión y, así disputar en la sociedad una nueva cultura de universalización de la ciudadanía.

En este sentido, ilustra Spositi:

Passou a ser percebido que seria necessário combinar a oferta de serviços sociais com esses programas de transferência de renda, dada a continua precarização das condições de vida da população. As novas perspectivas para as políticas sociais retomam a questão da sobrevivência e da autonomia mediante a política de geração de emprego e renda (SPOSITI, 1999, p. 95)

<sup>121</sup>

Los cuestionamientos se acentuaban en el sentido de una mejor definición de las políticas sociales que superasen al asistencia compensatoria.

¿Cómo los gobiernos locales participativos podrían diferenciarse colocando en práctica otra alternativa de política social? ¿Cómo incorporar los excluidos dentro de esa alternativa? ¿Cómo producir política social de carácter universalista, en una sociedad carente como la brasileña?

Por las lecturas desarrolladas y delante de la complejidad del tema, se defiende el principio de que las políticas públicas sociales colocadas en práctica por una parcela significativa de los gobiernos locales democráticos y participativos no consiguieron todavía hacer con que la sociedad como un todo altere valores, construyendo una universalización de la ciudadanía. Posteriormente se entrará en mayores detalles sobre esta cuestión al ser

---

<sup>121</sup> Pasó a ser percibido que sería necesario combinar la oferta de servicios sociales con esos programas de transferencia de renta, dado a la continua precarización de las condiciones de vida de la población. Las nuevas perspectivas para las políticas sociales retoman la cuestión de la supervivencia y de la autonomía mediante la política de generación de empleo y renta (SPOSITI, 1999, p. 95, traducción propia).

apreciados los ejemplos concretos de las experiencias estudiadas. Aunque, ya se puede afirmar que pocos gobiernos locales participativos consiguen la permanencia en el poder por el tiempo suficiente para establecer un cambio de cultura de este quilate.

Sposati (1999) hace la siguiente afirmación al llamar la atención a las políticas sociales de las administraciones participativas:

Entendo que há um esgotamento do nosso modelo inicial de propor e realizar políticas sociais em nossos governos com base principalmente na inversão de prioridade. Isso significa anular o que temos conquistado, mas entender que já conquistamos permite dar um novo salto de qualidade para marcar a diferença e construir o futuro. (SPOSITI, 1999, p. 88).<sup>122</sup>

Todavía según la autora,

As políticas sociais devem avançar em qualidade, em inclusão e controle, em perspectiva intersetorial e em garantias de continuidade. Tudo isso é uma revolução da cidadania, pois supõe que sociedade e Estado invoquem uma cultura política de responsabilidade pública, social, solidária a todos. (Id., 1999, p. 98).<sup>123</sup>

Otro aspecto, que traspasa la constitución de una política social, se refiere a una tendencia de direccionamiento dado a esas políticas para los más pobres. Según Sposati (1999), adoptar la pobreza como horizonte de las políticas sociales es un equívoco.

Primeiro, pobreza não se resolve com políticas sociais, pode-se amenizá-la, mas não resolve-la. Segundo, este horizonte pressupõe convalidar a sociedade de mercado em que o social, isto é, a responsabilidade social pública, deva se dirigir aos selecionados como carentes ou necessitados pelo Estado/prefeitura, isto é, os que não têm dinheiro para pagar serviços lucrativos do mercado. Terceiro, como tem sido reproduzido até mesmo pelos relatórios do banco Mundial, pobreza é um padrão absoleto de vida. O contrario da pobreza é o não-pobre, como o contraponto da exclusão é a inclusão. O horizonte a nos guiar deve ser a inclusão e não a pobreza. (Ibden., 1999, p. 104).<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Entiendo que hay un agotamiento de nuestro modelo inicial de proponer y realizar políticas sociales en nuestros gobiernos con base principalmente en la inversión de prioridad. Eso significa anular lo que hemos conquistado, pero entender que ya conquistamos permite dar un nuevo salto de calidad para marcar la diferencia y construir el futuro. (SPOSITI, 1999, p. 88, traducción propia).

<sup>123</sup> Las políticas sociales deben avanzar en calidad, en inclusión y control, e perspectiva intersectorial y en garantías de continuidad. Todo eso es una revolución de la ciudadanía, pues supone que sociedad y Estado invoquen una cultura política de responsabilidad pública, social, solidaria a todos. (Id., 1999, p. 98, traducción propia).

<sup>124</sup> Primero, pobreza no se resuelve con políticas sociales, se puede amenizarla, pero no resolverla. Según, este horizonte presupone convalidar la sociedad de mercado en que lo social, esto es, la responsabilidad social pública, deba dirigirse a los seleccionados como carentes o necesitados por el Estado/ayuntamiento, esto es, los que no tienen dinero para pagar servicios lucrativos del mercado. Tercero, como ha sido reproducido hasta mismo por los informes del Banco Mundial, pobreza es un patrón decadente de vida. Lo contrario de la pobreza es lo no-pobre, como el contrapunto de la exclusión es la inclusión. El horizonte que nos guía debe ser la inclusión y no la pobreza. (Ibden., 1999, p. 104, traducción propia).

La orientación asumida por algunas administraciones locales participativas en un nuevo contexto, se refiere a cuestión de la autonomía, ciudadanía y democracia como partes inherentes a la atención social. En otras palabras, políticas que objetiven la inclusión de todos: Es necesario llevar en cuenta la pluralidad de la sociedad y su heterogeneidad, que no es sólo económica, ella es de género, es de generación, es de capacidad diversa, etc. Es necesario, por lo tanto, la comprensión del elenco de propuestas generales, específica de discriminación positiva, indemnizatorias y reparadoras. (SPOSATI, 1999p. 84/85)

En la fase anterior de inversión de prioridades y participación se concretizó con la actuación en los Consejos Municipales e implementación de programas sociales con mayor direccionamiento a los más pobres. El control social y la transparencia administrativa vinculada al proceso de participación representan el énfasis mayor en esta nueva fase. Como mecanismo que lleva a hacer viable esta relación, el Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo) - OP, pasó a ser foco central de los gobiernos locales participativos.

La participación ciudadana pasó a tener una vinculación mayor en la discusión y elaboración del OP, generando expectativas grandes para la población de los municipios donde el mismo era implantado.

EL OP, como mecanismo que objetiva democratizar las decisiones a través de la forma del control y de la participación ciudadana sobre el presupuesto público, tuvo inicio como Consejo Popular del Municipio de Vila Rica – ES. Como metodología de gestión pública participativa, ganó, además, relieve nacional e internacional con la experiencia de Porto Alegre. (CARVALHO et alli, 2000)

El OP en Porto Alegre surge, como principio teórico, en las discusiones del Plan de Trabajo del PT en la campaña de las elecciones de la ciudad de Porto Alegre en 1988. El objetivo era constituir consejos populares, que viabilizaran una gestión más transparente y participativa. La intención era permitir que cada ciudadano pudiera interferir en la creación de las políticas públicas y en las demás decisiones del gobierno que tuvieran importancia para el futuro de la ciudad. (GENRO, & SOUZA, 1997)<sup>125</sup>

El significado del OP, según documentos del Partido de los Trabajadores, está expreso en la siguiente citación:

Na realidade foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o poder Executivo e Legislativo, democratizou efetivamente a ação política e

---

<sup>125</sup> Tarso Genro es abogado, ex-alcalde de Porto Alegre, ex-Ministro de Estado. El proceso de como ocurrió el surgimiento e implantación del OP en la ciudad de Porto Alegre puede ser encontrado en el libro de su autoría y de Ubiratan de Souza denominado Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.

integrou os cidadãos comuns em um novo “espaço público”. Um espaço público não-tradicional, que potencializou o exercício dos direitos à cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2000, p. 24)

Como proceso,

O ponto de partida é a diretriz de transformar o orçamento público em instrumento de intenção da prática tradicional de distribuição dos recursos; em instrumento de planejamento e controle da administração; e, mais ainda, em instrumento da sociedade para obter participação crescente na gestão de sua cidade. (Id., 2000, p. 22)<sup>126</sup>

Cristovam Buarque, ex gobernador del Distrito Federal y actualmente Senador de la República, en un análisis sobre los gobiernos municipales del PT, resaltaba el siguiente aspecto sobre el OP, refiriéndose a la administración municipal de Porto Alegre:

Todo mundo fala em muitas invenções do PT; acho que se o PT tivesse feito uma única coisa, que é o orçamento participativo, teria justificado seu papel histórico no Brasil. E de todas as nossas invenções nenhuma é mais transformadora do que o orçamento participativo. Por que ele influencia todo o governo. (BURQUE, 1999, p. 47/48).<sup>127</sup>

Entre los diversos autores que tratan del OP<sup>128</sup>, es un consenso que Porto Alegre es referencia y que varios otros municipios también lo adoptan como principio de democratización de la gestión. La experiencia es acogida por el Directorio Nacional del PT y en 1992, cerca de una decena de otros municipios administrados por el Partido, intentaron iniciar el mismo proceso y, en la gestión siguiente, de 1993/1996, alrededor de treinta municipios implantaron el OP. A partir de estas experiencias, otros Partidos decidieron, también, enfrentar el desafío e iniciaron prácticas semejantes. Las prácticas que se autodenominaron OP en la gestión 1997/2000, involucraron 140 municipios en Brasil

<sup>126</sup> El punto de partida es la directriz de transformar el presupuesto público en instrumento de intención de la práctica tradicional de distribución de los recursos; en instrumento de planeamiento y control de la administración; y, más aun, en instrumento de la sociedad para obtener participación creciente en la gestión de su ciudad. (Id., 2000, p. 22, traducción propia).

<sup>127</sup> Todo el mundo dice respecto a muchas invenciones del PT; creo que si el PT hubiera hecho sólo una única cosa, que es el presupuesto participativo, habría justificado su papel histórico en Brasil. Y de todas nuestras invenciones ninguna es más transformadora que el presupuesto participativo. Porque él influye en todo el gobierno. (BURQUE, 1999, p. 47/48, traducción propia).

<sup>128</sup> Hay una extensa bibliografía sobre el tema. Para una comprensión histórica del OP ver PONTUAL, Pedro. O proceso Educacional: aprendizajes de los actores de la Sociedad Civil y del Estado. Tesis de Doctorado presentada a la PUC-SP en 2000. Varios artículos publicados por el Foro Democracia Participativa se encuentran en el site <http://www.democraciaparticipativa.org/paginas/biblioteca.htm>. Aspectos sobre la institucionalización jurídica ver: VITALE, Denise. La Institucionalización Jurídica del presupuesto Participativo. Sobre la relación del OP y la cuestión democrática y participativa, ver: AURITRER, Leonardo. El Presupuesto Participativo y la Teoría Democrática: un balance crítico. Artículos internacionales como el de BACQUE, Marie-Hélène & SINTOMER, Yves. Local Governance and Participatory Democracy. WAMPLER, Brian. A Guide to Participatory Budgeting.

gobernados por fuerzas políticas progresistas y se constituyeron espacios de participación de gran diversidad y pluralidad de actores de la sociedad civil y de ciudadanos. (RICCI, 2004, p. 01).

El informe realizado, en 2000, por el Foro Nacional de Participación Popular, reveló que 50% de los municipios que practicaban el OP eran dirigidos por el PT, seguidos por los municipios dirigidos por el PSDB (13%), PSB (11%) y PMDB (9%).

El informe tuvo como propósito cuantificar las experiencias que se auto intitulan Presupuesto Participativo, con el objetivo de traer al conocimiento de la sociedad las características político institucionales, criterios y exigencias aplicadas para su realización. El principio fundamental se refirió a la garantía de la participación efectiva de la sociedad en las deliberaciones y, por lo tanto, en el control de los gastos públicos. (FORO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR, 2000)

El OP, sin duda alguna, pasa a ser la expresión más visible de la nueva forma de gestar la relación entre el ciudadano y el gobierno. Y se vuelve un mecanismo de gestión de fundamental importancia para las gestiones locales que lo practican.

En lo que se refiere a la relación de los Consejos Municipales con el OP, Raul Pont (1999), resalta lo siguiente:

Nós temos nas nossas leis orgânicas a figura dos conselhos municipais, que são instrumentos poderosos de política pública na área da saúde, dos direitos da criança e do adolescente, da educação, da circulação e dos transportes, entre outros. Esses mecanismos não são conflituosos nem contraditórios com o Orçamento Participativo. Ao contrário, eles se complementam e ampliam um espaço e um leque de relações com a comunidade que vem especializada dos sindicatos, das entidades ligadas à saúde, do trabalho com crianças e adolescentes etc. (PONT, 1999, p. 41).<sup>129</sup>

El OP aplicado en las gestiones locales como también en algunos estados de la Federación está ayudando a la construcción de una nueva cultura política. Mismo con las limitaciones que son colocadas, como el pequeño porcentaje financiero que es puesto en discusión para fines de aplicación, el OP aun es una utopía en construcción. Es una nueva pedagogía de la discusión del presupuesto municipal con acciones efectivas y diversificadas. Los agentes sociales involucrados en el proceso se deparan con nuevos lenguajes técnicos que nunca imaginaron que sería posible asimilar.

---

<sup>129</sup> Nosotros tenemos en nuestras leyes orgánicas la figura de los consejos municipales, que son instrumentos poderosos de política pública en el área de la salud, de los derechos del niño y del adolescente, de la educación, de la circulación y de los transportes, entre otros. Esos mecanismos no son conflictivos ni contradictorios al presupuesto Participativo. Al contrario, ellos se complementan y amplían un espacio y un abanico de relaciones con la comunidad que viene especializada de los sindicatos, de las entidades relacionadas a la salud, del trabajo con niños y adolescentes etc. (PONT, 1999, p. 41, traducción propia).

Los avances en los gobiernos locales participativos se fortalecen en la medida en que sus experiencias son apropiadas en las gestiones siguientes.

La democratización de la gestión pública presupone la interlocución con los diferentes sectores sociales y comporta gran diversidad de canales y espacios de participación. En las diversas evaluaciones hechas sobre el OP se identifica, que en términos de participación, este mecanismo se restringió a una parcela de la población más necesitada, considerándose la existencia de una precariedad de servicios en la mayoría de los municipios donde ha sido implementado. Por otro lado, la población rural se insirió con mayor intensidad en la elaboración y acompañamiento de las políticas públicas municipales.<sup>130</sup>

Conciente de esta limitación, la cuestión retomada se refiere al valor estratégico de la participación en la gestión local para un proyecto de gobierno y de sociedad.

En esta perspectiva, viabilizar planes que puedan ser considerados de la sociedad es el gran desafío. La participación ciudadana debe ser incentivada sin discriminación. Todos los grupos sociales existentes son motivados a traer para las discusiones hechas de forma democrática, sus proyectos de ciudad. Por eso, es necesario ir más allá de la participación de sólo determinados sectores y garantizar la adhesión de toda la sociedad. (HEREDA, 1999)

El ejemplo del ABC paulista citado por Pedro Pontual (1999) ilustra un caso concreto:

No caso do ABC paulista, onde temos várias gestões petistas, há, de um lado, o OP – com força, com peso, com ampla participação -, mas temos também outros espaços de discussão a respeito de projetos de desenvolvimento municipal e de projetos de desenvolvimento regional que procuram até se articular ao orçamento participativo, mas não se confundem com ele. (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 65)<sup>131</sup>

Sobre el OP, Spositi (1999) considera aun necesario su aprimoramiento al afirmar que:

É necessário um orçamento participativo interinstitucional das receitas das políticas sociais e de seus fundos, com conhecimento e controle das transferências, além, dos incentivos, custeios e investimentos devidos conforme determinações constitucionais e de outros dispositivos legais.

<sup>130</sup> Sobre el análisis del OP en municipios menores de la región nordeste de Brasil ver: ARAÚJO, Laudicéia et ali. Presupuesto Participativo en el Nordeste: 1997-2000. Campina Grande: FNPP, 2000.

<sup>131</sup> En el caso del ABC paulista, donde tenemos varias gestiones petistas, hay, por un lado, el OP – con fuerza, con peso, con amplia participación -, pero tenemos también otros espacios de discusión respecto a proyectos de desarrollo municipal y a proyectos de desarrollo regional que buscan incluso articularse al presupuesto participativo, pero no se confunden con él. (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 65, traducción propia).

Considero esse passo necessário além da nossa metodologia de orçamento participativo. (SPOSITI, 1999, p. 99).<sup>132</sup>

## **6 – Administraciones Locales Democráticas y Participativas : redes de desarrollo económico y social,**

La estrategia de consolidación de las administraciones participativas objetiva ampliar la relación con la sociedad implementando otros canales de participación o mismo aprovechado mejor los espacios ya existentes, buscando agregar una gran cantidad de personas que no participan de acciones como el OP. En esta perspectiva, los Consejos Temáticos y Sectoriales son re-valorizados y estimulados.

En esta perspectiva, surgen en los gobiernos locales participativos las formaciones de organismos relacionados a redes o foros de entidades de la sociedad que objetivan mejorar la atención al público. Todavía citando el ejemplo de Porto Alegre, se resalta que:

A rede das entidades do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, por exemplo, envolvem em Porto Alegre quase 300 entidades. São 300 entidades que trabalham com crianças e adolescentes que estão numa relação cotidiana conosco; com elas construímos uma relação de políticas comuns, estamos construindo uma hegemonia políticas com estas pessoas. Elas passam a trabalhar conosco e a construir a política do município, ou seja, é duplo sentido da relação democrática direta da população, na qual ela constrói as políticas e se identifica com o governo porque passa a ser governo, ela é o governo no município. Essas identificações me parecem ser os elementos centrais que devemos ter na construção dessa experiência. (PONT, 1999: 41/42).<sup>133</sup>

El objetivo es afirmar la relación de la complementariedad entre el ejercicio de la democracia directa y el ejercicio de la democracia representativa. En este sentido se vuelve importante la necesidad del ejercicio del control social sobre lo legislativo y judicial.

Conforme lo ya resaltado anteriormente, en un primer momento, la inclusión pasa a ser un eje en las políticas sociales. Posteriormente ésta se intensifica mientras acción política.

---

<sup>132</sup> Es necesario un presupuesto participativo interinstitucional de los ingresos de las políticas sociales y de sus fondos, con conocimiento y control de las transferencias, además de los incentivos, costos e inversiones debidos conforme determinaciones constitucionales y de otros dispositivos legales. Considero ese paso necesario además de nuestra metodología de presupuesto participativo. (SPOSITI, 1999, p. 99, traducción propia).

<sup>133</sup> La red de las entidades del Consejo Municipal del Niño y del Adolescente, por ejemplo, involucran en Porto Alegre casi 300 entidades. Son 300 entidades que trabajan con niños y adolescentes que están en una relación cotidiana con nosotros; con ellas construimos una relación de políticas comunes, estamos construyendo una hegemonía políticas con estas personas. Ellas pasan a trabajar con nosotros y a construir la política del municipio, o sea, es doble sentido de la relación democrática directa de la población, en la cual ella construye las políticas y se identifica con el gobierno porque pasa a ser gobierno, ella es el gobierno en el municipio. Esas identificaciones me parecen ser los elementos centrales que debemos tener en la construcción de esa experiencia. (PONT, 1999: 41/42, traducción propia).

En este sentido, la intención es la ampliación de la inclusión, o sea, no sólo traer los excluidos para dentro del juego democrático y del ejercicio de la ciudadanía, pero incluir los que ya hacen parte del juego.

Fica clara a necessidade de construir um referencial permanente para políticas sociais, incorporar os excluídos, respeitar as diferenças e produzir políticas sociais de caráter universalista. Importante, para o PT, é saber que o que faz tem que durar além do período em que estiver no governo. Tem que ser uma conquista institucional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999, p. 9).<sup>134</sup>

Así el desafío de construir una cultura democrática debe estar asociado a conquistas en el plan de la distribución de riquezas. En este sentido, un nuevo aspecto comienza a ganar intensidad en la agenda de las administraciones participativas: el involucramiento del poder local en el desarrollo económico y social.

Si la preocupación con las políticas sociales tradicionales, como habitación, salud educación, entre otras, siempre ocupó un espacio de destaque en las administraciones participativas, las políticas de desarrollo económico, tradicionalmente de responsabilidad de los gobiernos estatales y federal pasan a ser vistas bajo nueva óptica.

La demanda de la población por salud, educación, saneamiento, habitación, transporte se amplía. Se incluye a la demanda por desarrollo, una demanda más amplia que tropieza con las limitaciones de la escala local, vinculándose a la política global. En este sentido, cuestiones como cómo relacionar la demanda local a la global o cuál es el significado de mejorar la salud en el municipio con la lucha por el Sistema Único de Salud – SUS son levantadas. Cómo combinar el gobierno municipal y regional con la lucha política nacional, se coloca como punto central.

En documento producido por el Partido de los Trabajadores, esa concepción queda clara:

A consciência do Partido, hoje, é de que a demanda não é mais apenas por educação, saúde, saneamento, habitação, transporte, além das necessidades culturais. Existe uma urgência por novas propostas de desenvolvimento, por um projeto político para as regiões e para o país como um todo. O grande desafio quando o Partido analisa hoje o papel de seus prefeitos, prefeitas e governadores é: como combinar o governo do município e do Estado com a luta por um projeto maior de nação. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2000, p.4)<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Queda clara la necesidad de construir un referencial permanente para políticas sociales, incorporar los excluidos, respetar las diferencias y producir políticas sociales de carácter universalista. Lo importante, para el PT, es saber que lo que hace tiene que durar más allá del período en que esté en el gobierno. Tiene que ser una conquista institucional (PARTIDO DE LOS TRABAJADORES, 1999, p. 9, traducción propia).

<sup>135</sup> La conciencia del Partido, hoy, es de que la demanda no es más apenas por educación, salud, saneamiento, habitación, transporte, además de las necesidades culturales. Existe una urgencia por nuevas propuestas de

Para Hereda (1999), la discusión de un gobierno participativo incorpora dos aspectos hasta entonces sin mayores relevancias:

- (i) implantar acciones urbanísticas en especial en los centros de las ciudades (socialización de la vida urbana). Se establece una discusión sobre la inversión de prioridades en las periferias. Se establece una discusión entre espacio público y espacio privado.
- (ii) Incorpora con más énfasis la temática del desarrollo económico y generación de empleo y renta.

Conforme resalta Hereda,

Por tudo isso é que a tarefa que se apresenta para as administrações progressistas é responder na prática como encontrar saídas para construir um desenvolvimento verdadeiramente sustentável, e dar resposta (dentro dos nossos limites) a questões que antes não faziam parte do seu universo, como desemprego, segurança ou desenvolvimento econômico. (HEREDA, 1999, p.156).<sup>136</sup>

En la secuencia de la tesis será dada continuidad a este debate, considerando los casos específicos seleccionados para este análisis.

Lo que se procuró resaltar fue establecer una evolución, no linear, de algunos parámetros identificados con centrales y que pudieran caracterizar las administraciones locales democráticas y participativas.

En Brasil ya existe cierto reconocimiento por parte de los teóricos en este tema, que existen diversos gobiernos locales, que están colocando en práctica acciones innovadoras y que tienen las comunidades locales como protagonistas.

Es una gran verdad que existen diversas ambigüedades en estas experiencias locales. La propia democracia en el país todavía es frágil y vulnerable. Y está claro que este hecho refleja en la esfera local y, consecuentemente, en los gobiernos con características democráticas y participativas.

Se puede decir que existen tanto experiencias positivas como negativas de gobiernos locales participativos. Que existen experiencias embrionarias y más avanzadas, que existen avances, retrocesos y nuevos desafíos.

---

desarrollo, por un proyecto político para las regiones y para el país como un todo. El gran desafío cuando el Partido analiza hoy el papel de sus alcaldes, alcaldesas y gobernadores es: cómo combinar el gobierno del municipio y del Estado con la lucha por un proyecto mayor de nación. (PARTIDO DE LOS TRABAJADORES, 2000, p.4, traducción propia).

<sup>136</sup> Por todo eso es que la tarea que se presenta para las administraciones progresistas es responder en la práctica como encontrar salidas para construir un desarrollo verdaderamente sustentable, y dar respuesta (dentro de nuestros límites) la cuestión que antes no hacía parte de su universo, como desempleo, seguridad o desarrollo económico. (HEREDA, 1999, p.156, traducción propia).

En esta perspectiva es que será dada secuencia en el análisis del tema, momento en que será posible reflexionar sobre tres experiencias de gobiernos locales en Brasil.

**PARTE I II – CO NSTRUCCIÓN DE UN PARADIGMA DE CARÁCTER DEMOCRÁTICO Y PARTI CIPATIVO: los ejem plos de Vitória da Conquista – BA, Campina Grande – PB y Rio Claro – SP.**

Ter um projeto para o futuro é imprescindível para aproveitar as oportunidades que o futuro nos aguarda, para ter um futuro melhor, os homens e as mulheres vivem de sonhos, de projetos e de desejos de melhoria. Também as organizações e os governos têm que ter projetos, sonhos e desejos de melhoria contínua. No caso de um governo municipal comprometido com a mudança, com a participação em geral e, particularmente, dos menos favorecidos pela sorte, é indispensável ter um projeto, um sonho no qual resida a justiça social, a igualdade de oportunidade e crescimento humano de cada indivíduo. Sobretudo quando os recursos são escassos e o tempo de mandato definido. (Elimar Nascimento).<sup>137</sup>

La segunda parte de la tesis busca resaltar, partiendo de la referencia de los capítulos anteriores, cómo fue y cómo está construyéndose un paradigma de gobierno democrático en algunas situaciones concretas, o sea, en los municipios seleccionados para análisis empírica. Objetiva, por lo tanto, discutir los principios generales capaces de definir la esencia de ser de una administración con carácter participativo y democrático, estableciendo una relación entre los compromisos políticos, los proyectos y programas que caracterizan los gobiernos municipales.

Para atingir este objetivo se buscó delinear una visión de conjunto de los gobiernos municipales seleccionados, llamando la atención a los núcleos programáticos y a los sectores en que los avances se dieron de forma más expresiva, tratando aun, cuestiones de naturaleza política que nacieron en esos gobiernos.

---

<sup>137</sup> Tener un proyecto para el futuro es imprescindible para aprovechar las oportunidades que el futuro nos aguarda, para tener un futuro mejor, los hombres y las mujeres viven de sueños, de proyectos y de deseos de mejoría. También las organizaciones y los gobiernos tienen que tener proyectos, sueños y deseos de mejoría continua. En el caso de un gobierno municipal comprometido con los cambios, con la participación en general y, particularmente, de los menos favorecidos por la suerte, es indispensable tener un proyecto, un sueño en el cual resida la justicia social, la igualdad de oportunidad y el crecimiento humano de cada individuo. Sobretudo cuando los recursos son escasos y el tiempo de mandato definido. (NASCIMENTO, Elimar. Preámbulo de un Afiche de divulgación en el I Congreso de la Ciudad, Vitória da Conquista, agosto de 2003, traducción propia).

## **CAPÍTULO IV – CONTEXTO EN QUE SURGE EL NUEVO PARADIGMA**

En el capítulo anterior se buscó hacer un análisis en el sentido de mostrar cómo ocurrió la constitución de una nueva forma de administrar el gobierno local. Esta forma constituía un acervo de innovaciones fundamentado, a fines de los años 80, en el concepto de inversión de prioridades todavía poco conocido en Brasil en el ámbito de las administraciones públicas y el que se basaba en una política pública que buscaba favorecer a la mayoría de la población, con políticas sociales en las áreas de salud, educación, habitación, atención a los niños y con principios de ética pública, transparencia, control social y de la democracia directa, estableciendo una nueva relación entre sociedad y gobierno local.

El objetivo de este capítulo es hacer una contextualización de los municipios seleccionados. Los mismos están localizados espacialmente en macro-regiones que poseen realidades geográficas, sociales, económicas, culturales y políticas diferentes, pero que están subordinados a una lógica de un patrón económico y político global, estructurado en el espacio brasileño. Se busca, también, resaltar el contexto inicial del proceso de transformación y como emerge un proyecto democrático y participativo. Los relatos y análisis, fundamentados en datos y documentos, están centrados en el examen de los agrupamientos político-partidarios, de sus bases sociales, de las tesis e ideas defendidas y de los resultados electorales obtenidos.

### **I – Caracterización Geográfica de los Municipios Seleccionados**

Los tres municipios seleccionados, como referencias empíricas en esta tesis, poseen como característica común sean municipios de porte medio, considerando el total poblacional y el papel regional, pues polarizan diversos municipios menores en su entorno y en realidad desempeñan un papel de centro irradiador de comercio y servicios principalmente.

El municipio de Vitória da Conquista está localizado en la Región Económica Sudoeste del Estado de Bahia, distante 520 Km de la capital baiana (Salvador) y de aproximadamente 800 Km de la capital del Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte). Es el tercer municipio del Estado en términos poblacionales, con 262.494 habitantes, según el último Censo del IBGE de 2000. La población está distribuida espacialmente por toda el área del municipio en sus ocho distritos y en los 284 pueblos dispersos en una extensión territorial de 3.743 km<sup>2</sup>. La mayoría de la población se concentra en la zona urbana, cuya tasa de urbanización es de 85,8%.

El territorio del municipio se insiere en una región de transición geoambiental, el área territorial está situada en el semiárido del nordeste y sufre los efectos de la baja

pluviosidad y de sequías periódicas. La ciudad está localizada a 600 m de altitud, generando en el invierno bajas temperaturas.

La localización geográfica del municipio - centro de los cruzamientos norte-sur del País (BR-116), este-oeste del Estado de Bahia (BA-262), situado a 134 Km de la Ferrovia Centro-Atlântica y a 276 Km del Puerto y del Aeropuerto de Ilhéus - favorece, por un lado, ser un municipio que polariza una mesorregión con aproximadamente 200km de radio y un conjunto con cerca de 80 municipios, la mayoría de ellos localizados en el llamado Polígono de la Sequía, con una población aproximada de 02 (dos) millones de habitantes, representando 17% de la población baiana. Por otro lado, posibilita enorme facilidad de integrarse a los modernos sistemas de transporte y acceso a los más variados mercados consumidores estatales y nacionales.

El municipio de Campina Grande está situado en el Estado de Paraíba, en el Agreste Paraibano, a una altitud media de 551 metros y distante 130 km de la capital João Pessoa. Es una de las mayores ciudades del interior del Nordeste de Brasil, con una población en 2000, según el IBGE, de 355.331 habitantes. En términos de infraestructura está entrecortada por carreteras asfaltadas, posee línea ferroviaria y está servida por aeropuerto.

Campina Grande, en consecuencia de su localización estratégica, se destacó, desde sus primordios, como importante entropuerto comercial, habiendo alcanzado gran desarrollo durante el llamado ciclo del algodón. La ciudad posee hoy una actuante presencia en turismo, importando y exportando culturas y tecnología en eventos de reconocido porte en Brasil y en el exterior.

Rio Claro, según datos del Censo 2000 del IBGE, tenía una población de 168.087 habitantes. El municipio está localizado al este del Estado de São Paulo. La ciudad está distante de la capital 173 km y está situada en la región de Campinas (segundo polo industrial del Estado), hace parte de una microrregión bastante desarrollada y en constante expansión económica. Su localización facilita el acceso a las principales ciudades de la región, a través de carreteras con dos carriles. Y está a 100 km de Araraquara, 55 km de São Carlos y 31 km de Piracicaba.

El municipio está inserido en la Cuenca del Rio Corumbataí, que desagua en el Rio Piracicaba, el cual está integrado a la Hidrovía Tietê-Paraná. La ubicación favorece en el municipio la integración de las diversas modalidades de transporte (ferroviario-de carreteras-de hidrovías portuarias).

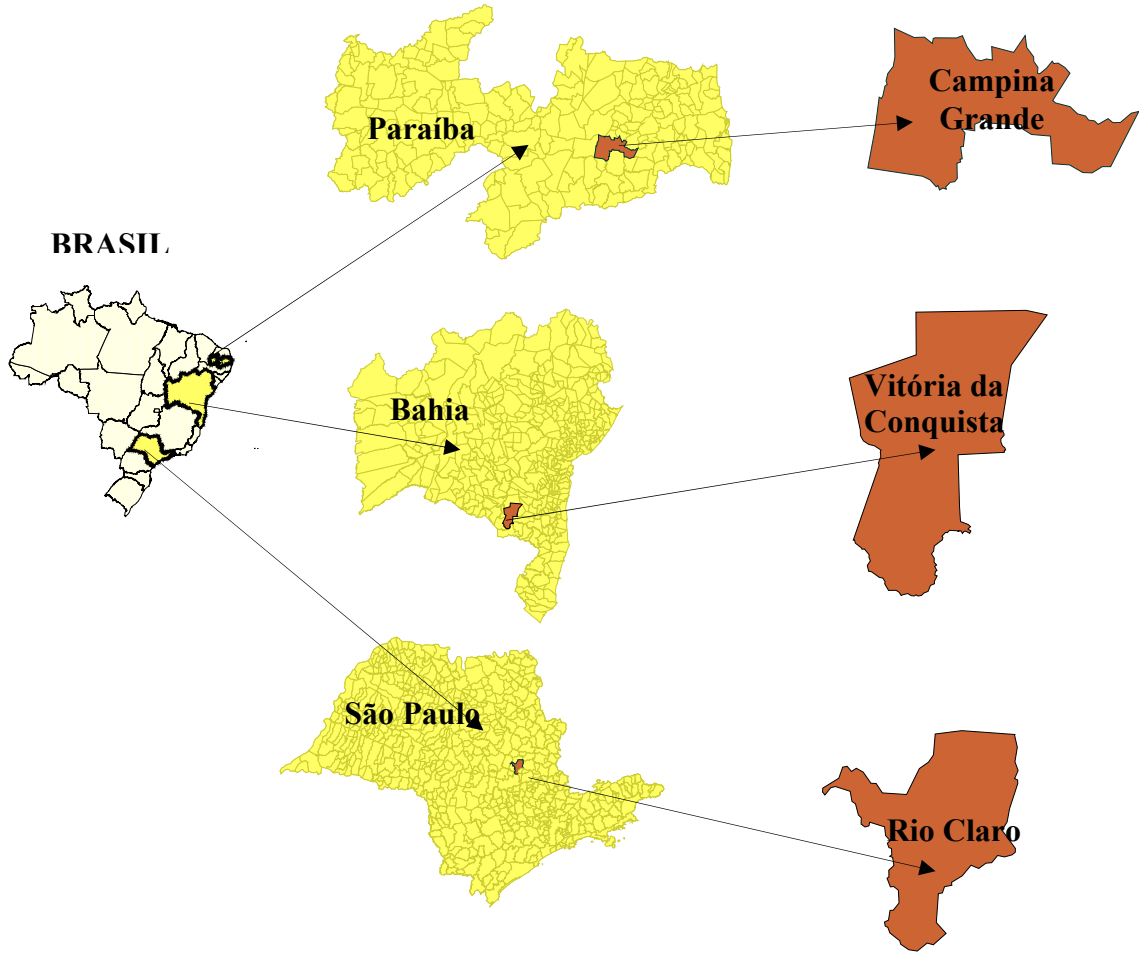
Vitória da Conquista y Campina Grande son ciudades localizadas en una misma región brasileña – nordeste, que posee realidades geográficas, económicas y sociales diferenciadas de la región del sudeste brasileño donde se encuentra el municipio de Rio Claro.

En el ámbito económico, Campina Grande y Rio Claro poseen una dinámica industrial de gran importancia. Campina Grande es una de las ciudades del nordeste que posee un desarrollado parque industrial, un gran comercio, y un centro tecnológico reconocido nacionalmente por la calidad de productos y servicios ofrecidos. Cuenta con cuatro distritos industriales lo que la favoreció para que se transformara en la Sede de la Federación de las Industrias del Estado de Paraíba. La ciudad goza de reconocido prestigio nacional e internacional, particularmente en las áreas de electrónica e informática, siendo también sede, de uno de los primeros núcleos del SOFTEX-2000, Programa Nacional de Desarrollo y Producción de Software para Exportación.

A través de la Fundación Parque Tecnológico de la Paraíba (PqTc-PB), Campina Grande dispone de la Incubadora Tecnológica, sistema que ampara el surgimiento de empresas de base tecnológica, disponiendo de infraestructura de apoyo y equipos para uso compartido.

También en Rio Claro la industria representa un factor de desarrollo económico importante. Este sector se destaca con programas de incubadora industrial, que ofrece oportunidades para aquellos que desean producir alguna mercadería, pero que no disponen de capital para la infraestructura inicial. Posee, también, programas de soporte y asistencia a pequeños emprendimientos.

Figura 1 - Mapa de Brasil con localización de los Municipios Seleccionados



Entre otros factores, estos municipios se distinguen en el área industrial por poseer legislación específica para incentivar la implantación de empresas de base tecnológica, a través de exenciones de tributos municipales.

A pesar de la poca dinámica industrial, la ciudad de Vitória da Conquista tiene el tercer Polo Industrial del Estado de Bahia. Sin embargo, el comercio y la prestación de servicios constituyen su gran potencial económico. La ciudad es el centro comercial del sudoeste baiano, poseyendo un comercio dinámico y diversificado que la transforma en un verdadero entrepuesto distribuidor de mercaderías. Su sector de servicios es amplio y, bajo muchos aspectos, presenta señales de modernidad, principalmente en el sector educacional y de salud.

En las tres ciudades es posible encontrar infraestructura en el área de servicios que son de fundamental importancia para la población. Se encuentran en pleno funcionamiento las principales Agencias Bancarias nacionales, varios órganos públicos de los sectores administrativos, Universidades Públicas Federales y Estaduales y Facultades Particulares<sup>138</sup>.

Son innumerables las escuelas y centros de educación infantil mantenidos por los tres Ayuntamientos, escuelas estaduales y particulares, escuelas de formación profesional y unidades del Servicio Social de la Industria - SESI, Servicio Nacional de las Industrias - SENAI y Servicio Nacional del Comercio - SENAC.

En el área de salud los tres municipios poseen diversos hospitales públicos (en Vitória da Conquista se encuentra el único hospital Pediátrico con UCI neo-natal del norte/nordeste), maternidades, unidades básicas de salud, centros de salud, pronto-socorros, centro de vigilancia sanitaria, centro de zoonosis, centro de habilitación infantil y salud del trabajador. Hay sectores específicos y programas para pacientes de ETS-SIDA.

En el sector cultural las ciudades poseen equipos disponibles y espacios como museos, cines, teatro, archivo público, clubes y asociaciones recreativas, áreas de diversión, bares y restaurantes.

---

<sup>138</sup> Las tres ciudades son de hecho Polos Regionales en el área de la enseñanza superior. En Vitória da Conquista la enseñanza superior tuvo una ampliación del número de plazas existente superior al 100% a partir de 1997. Fueron creados 13 (trece) nuevos cursos de graduación en la Universidad Estadual del Sudoeste de Bahia – UESB, que alcanza actualmente el número aproximado de 4.000 (cuatro mil) matrículas en el Campus de Vitória da Conquista. Además de la ampliación de plazas en la UESB, fueron creados 03 (tres) nuevos Establecimientos de Enseñanza Superior por la iniciativa privada, en los últimos tres años. La ciudad de Campina Grande posee dos grandes instituciones de enseñanza superior: la Universidad Estadual da Paraíba - UEPB y la Universidad Federal de Campina Grande – UFCG. Están localizados en la ciudad varios centros de estudios e investigaciones con gran relieve en la región Nordeste. En Rio Claro está localizado un Campus de la Universidad Estadual de São Paulo - UNESP que ofrece varios cursos de graduación, además de una Facultad particular, la Universidad Clarentianas – UNICLAR.

En el área de la radiodifusión, existen varias empresas operando regularmente con sus emisoras de radio generando señales en las ciudades, con alcance regional. Emisoras de televisión – dos en Campina Grande y Vitória da Conquista generando señales propias y diversas repetidoras de señales de TV generados en otras localidades como también generadoras de señales de TV por cable.

En el sector de prensa, además de los grandes periódicos de circulación nacional y regional, estos municipios poseen órganos editados localmente (dos periódicos a diario en Campina Grande y Rio Claro, y Vitória da Conquista uno a diario) además de semanarios.

Poseen también proveedores de acceso a Internet que ayudan a las diversas instituciones públicas y privadas a desarrollar sus servicios sin mucha dificultad.

Estas informaciones iniciales buscan fornecer una imagen general de los municipios seleccionados. Varios otros datos de relieve podrían ser citados respecto a las condiciones generales existentes en estos municipios. En el desarrollo de este trabajo otras referencias serán hechas que posibilitarán un mejor conocimiento de los mismos.

## **II – El Contexto Nacional en que se Encuentran los Municipios Seleccionados**

A partir de los años 30, comenzó a revertir la relación de producción entre el espacio agrario y el urbano en Brasil. El proceso de urbanización se acentúa, pasando a existir una mayor hegemonía de lo urbano industrial en la formulación e implementación de las políticas públicas por parte del Estado.

El espacio urbano pasa a ser, de forma más acentuada, el espacio de la concentración urbana consecuentemente del trabajo, de la vivienda. Los grandes aglomerados son el locus de la concentración de personas y de las actividades económicas.

Una investigación divulgada por el IBGE en 2005, referente a los datos de 2002, releva que mitad del PIB – Producto Interno Bruto Nacional estaba concentrado en sólo 1,3% de los municipios brasileños, o sea, 70 municipios del total de 5.560. En estos municipios reside aproximadamente un tercio de la población. Otro dato importante: 09 municipios respondían por un cuarto (25,0%) del PIB de todos los bienes y servicios producidos en el país, siendo que 15,2% de los brasileños viven en estos municipios. Esta distribución desigual económica es también espacial, pues la mayor parte de estos municipios se concentra en la región del sudeste del país.

En el otro extremo, el mismo porcentaje de 25,0% de la producción quedaba a cargo de un contingente de casi 93,0% de las ciudades existentes, correspondiendo a un valor absoluto de 5.153 municipios. Al contrario de lo resaltado anteriormente, la mayor parte de

estas ciudades se localiza en las regiones más carentes de Brasil: norte y nordeste. (IBGE, 2005).

Esta concentración económica y espacial es una característica histórica de la formación de la sociedad brasileña y cuando es analizada como una serie histórica la concentración de la producción y las desigualdades regionales no resaltan situaciones de reversión de este cuadro.

Sin embargo, el crecimiento urbano no ocurre de forma a generar un estándar económico, social y espacial igualitario. Por el contrario, los grandes aglomerados urbanos, las regiones metropolitanas, pasan a concentrar tanto la riqueza como también la miseria<sup>139</sup>.

Los centros urbanos pasan a ser estructurados por un estándar de urbanización excluyente y predatorio con un contexto marcado por la pobreza, profundas desigualdades socio-espaciales y gran concentración de riqueza y poder.

Considerando este estándar adoptado es posible identificar características de la sociedad urbana brasileña de la siguiente forma: las ciudades son locales donde se expresan las desigualdades sociales y territoriales, donde la mayoría de las personas no posee los medios individuales de ejecución de las mínimas condiciones de vida como vivienda, alimentación y trabajo y son espacios generadores de concentración de renta y poder, donde la mayor parte de las personas no participa de la producción económica y espacial del local donde habitan.

Otros aspectos pueden ser citados, referentes al espacio urbano: expansión y densificación de las periferias urbanas distantes, produciendo asentamientos urbanos sin infraestructura destinados a los más pobres, generación de espacios vacíos y áreas subutilizadas que visan beneficiar las clases media y alta, ocupación urbana precaria de áreas de interés ambiental, entre otros.

Es con estas condiciones que las grandes y medias ciudades acogen a las personas: sin las mínimas condiciones necesarias, con dificultades de abastecimiento de agua y saneamiento básico precario, pavimentación deficitaria, o sea, en las ciudades brasileñas “siempre hay alguna cosa faltando”.

Tales hechos generan, por lo tanto, una ciudadanía ambigua e incompleta: la mayor parte de las personas no posee conciencia del cómo ni del por qué los hechos se generan de

---

<sup>139</sup> Según demuestran los datos, el relativo desacelerar del crecimiento poblacional en los grandes centros, verificado actualmente, produce cierta distribución espacial de la población, incluyendo centros urbanos interioranos, pero no altera la tendencia a la concentración en las periferias de las mismas. (IBGE, 2005).

esta forma en las ciudades, no reclaman sus derechos ni cumplen sus deberes sociales y tratan al público como una cosa privada, no como espacio colectivo de los ciudadanos.

En esta perspectiva los municipios brasileños presentan, en un grado mayor o menor:

- (i) un cuadro de carencias sociales y urbanas como resultado de demandas históricas acumuladas;
- (ii) acentuada desigualdad social y territorial;
- (iii) deficiencia en la oferta de servicios urbanos;
- (iv) altos índices de pobreza urbana;
- (v) informalidad creciente del mercado de trabajo;

Este panorama inicial sirve para resaltar que prácticamente todos los municipios brasileños, pequeños, medios o grandes se encuentran relacionados a este patrón de estructuración económico, social y espacial. La posible reversión de este patrón depende no sólo de la mayor intensidad de intervención pública, de la localización geográfica y del porte urbano y de las características políticas y culturales de los habitantes que a ellos pertenecen, como depende esencialmente de la decisión de los gestores municipales al optar por colocar en práctica una forma de administrar y de construir las políticas públicas con carácter incluyente.

Al comprenderse que es en el municipio que los problemas se concretizan, por ser en éste que el ciudadano vive, trabaja, lucha, sufre dificultades y alimenta sus sueños y que es el lugar donde se hace necesario el cambio del patrón excluyente, que serán analizados los municipios seleccionados con referencia empírica en este trabajo.

### **III – El Inicio del Proceso de Transformación en los Gobiernos Locales Seleccionados**

¿Cómo se inicia el proceso de la formación de una conciencia política en los gobiernos municipales seleccionados? En el ámbito general es importante resaltar que esta formación ocurre dentro de un cuadro político ya resaltado anteriormente, que se refiere al proceso de democratización vivenciado por la sociedad como un todo. En el ámbito local serán analizados algunos aspectos de forma más detallada, los cuales fueron desarrollados en los respectivos municipios.

En la literatura utilizada y en las entrevistas fornecidas para análisis en esta tesis, se identificó que antes del año 1996, en los municipios de Vitória da Conquista y Rio Claro, existía, por parte de la población, un sentimiento de que las cosas no estaban bien. El reflejo

de tal hecho era el de que los gobiernos locales parecían estar deslegitimados por la población.

El cuadro general, por lo tanto, era la insatisfacción de la población tanto en el plan político, en consecuencia de la forma centralizadora y autoritaria de gobernar la ciudad, como en el plan de la gestión, donde el endeudamiento, la desorganización administrativa, la falta de prioridades que pudieran combatir las graves situaciones de exclusión social, eran aspectos notados por todos. Como fruto de esta situación era innegable el aumento de la credibilidad política del grupo de oposición delante de la comunidad local<sup>140</sup>.

Respecto al municipio de Campina Grande, lo que fue posible identificar, a través de relatos y consulta de material bibliográfico y entrevistas es que no ocurrió una ruptura tan marcada entre “derecha e izquierda”, pero sí hubo una perspectiva de mayor profundidad en la construcción de una administración con carácter más democratizador.

En el plan político, en los municipios de Campina Grande y Rio Claro, fue construida una coalición partidaria. En el espectro ideológico, el perfil del frente construido – Partido del Movimiento Democrático Brasileño - PMDB y Partido de los Trabajadores - PT (Alcalde y Vice respectivamente en Campina Grande) y Partido Verde - PV y PMDB (Alcalde y Vice respectivamente en Rio Claro) – podría ser caracterizado como centro-izquierda. En Vitória da Conquista, con el alcalde y el vice del mismo partido (PT), en composición con los Partidos que tradicionalmente coligan con el PT, se caracterizaba un gobierno más de izquierda.<sup>141</sup>

Una contextualización general de los tres Partidos que dirigen los municipios seleccionados para el estudio de caso se hace necesaria.

El PT tuvo su fundación en el año 1981. En este mismo año, aprueba la participación en las elecciones de 1982 (son elegidos 2 alcaldes, 8 diputados federales, 12 diputados estaduais y 118 concejales) e 1984 (son elegidos 16 deputados estaduais y 40 diputados federales).

---

<sup>140</sup> Esa afirmación se basa en las entrevistas realizadas con los diversos Secretarios Municipales de los dos municipios, al ser cuestionados sobre las condiciones políticas iniciales que existían al asumir la administración local.

<sup>141</sup> Mismo considerando las objeciones de distinción entre derecha e izquierda usaremos esa denominación para designar diferencias en el pensar, en el actuar político y en la forma de gestión, respaldados en Norberto Bobbio al afirmar que: “Derecha e izquierda no son conceptos absolutos. Son conceptos relativos. No son conceptos sustantivos o antológicos. (...). Derecha e izquierda no son palabras que designan contenidos fijos de una vez y para siempre. Pueden designar diversos contenidos conforme a los tiempos y a las situaciones”. (BOBBIO, 1995. p. 91/92).

En los últimos 20 años el PT fue uno de los Partidos que más se distinguió electoralmente y pasó a ser considerado por los electores como el mayor representante de la izquierda en Brasil. Ya en las primeras elecciones directas para presidente, tras la dictadura militar, concurrió al cargo de presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). En el primer turno recibe 16,1% de los votos válidos y va para el segundo turno, pero pierde para Fernando Collor por 53,03% a 46,97% de los votos válidos. Mismo así, elige un senador, 35 diputados federales y 81 diputados estatales. (PARTIDO DE LOS TRABAJADORES, 2005)

En 2002, Lula, tras disputar por la cuarta vez la presidencia de la república es elegido después de vencer al candidato José Serra en los dos turnos. También fueron elegidos tres gobernadores, 10 senadores, 91 diputados federales y 147 diputados estatales. En 2004 son elegidos 411 alcaldes y 3.679 concejales. (Id. 2005)

El PMDB es un Partido con gran tradición política en el escenario nacional. Fundado en 1966 con la sigla MDB (Movimiento Democrático brasileño), fue constituido dentro de un sistema político bipartido. En la década de 70 se caracterizaba como un Partido de lucha por el derecho a la libertad, denunciando la represión y la corrupción. Era un Partido que estaba al frente en la lucha contra la dictadura instalada en el país.

En 1979 se aprueba la Ley de la amnistía y los presos políticos son libertados, los amnistiados vuelven al País. Los militares determinan el fin de los dos únicos partidos existentes y se abre espacio para la reorganización de un nuevo sistema multipartidario. El MDB añade una P a su nombre pasando a ser designado PMDB.

Actualmente el PMDB es un Partido político de ámbito nacional, con directorios organizados en cerca de 85% de los municipios brasileños. En la elección de 2004 el partido eligió 1.057 alcaldes (cerca de 20% de los municipios brasileños). Actualmente, tanto en la Cámara como en el Senado Federal posee la mayor bancada.

El Partido Verde – PV es más reciente que el PMDB. Fue fundado en 1986 por un grupo compuesto por escritores, periodistas, ecologistas, artistas y también por ex-exiliados políticos.

Actualmente, el Partido Verde en Brasil está organizado en todos los Estados de la Federación y eligió, en 2004, 56 alcaldes, 68 vice-alcaldes y 772 concejales. La bancada federal del Partido Verde se compone de 8 diputados. En las últimas elecciones el Partido no atingió el porcentaje de 5% de los votos válidos para la Cámara de los Diputados. (PV, 2004)

El PV participa del Gobierno Federal teniendo al Ministro de la Cultura Gilberto Gil como su principal representante.

La experiencia de estos Partidos de colocar en práctica una administración democrática y participativa en las administraciones municipales en Rio Claro (SP) y Vitória da Conquista (BA) se instalan a partir del año de 1997. Pero en Campina Grande (PB), se observó que en los últimos 10 años las administraciones implantadas buscan avanzar en el sentido de la democratización. Aunque, en un permanente conflicto, con parcelas del gobierno resistente a formas de cambios más concretos.

Tras esta visión general sobre las fuerzas políticas que iniciaron el proceso de construcción de una manera más democrática de gobernar, se hará un relato de cómo tal hecho ocurrió de forma concreta.

Los hechos que serán relatados sobre los municipios de Vitória da Conquista y Rio Claro tienen una fuerte característica similar, diferenciando, como no podría dejar de ser, los aspectos de las realidades locales de los ciudadanos de cada municipio.

En el campo político, un grupo de personas afiliadas al llamado campo de los Partidos de izquierda, mucho mejor definidos en la década de 90, con el apoyo de diversos movimientos sociales con fuerte representación en la sociedad civil, se lanzó con una propuesta de implantar una experiencia de construcción de la democracia en esos municipios. En otro plan estaba una parcela de la población que simbolizaba una indignación delante de la forma de cómo su ciudad estaba siendo gobernada, resultando en el plan general empobrecimiento de sus habitantes. Tal aspecto facilitó la movilización social para la búsqueda de cambios en la forma de gobernar.

En la literatura utilizada y en las entrevistas fornecidas para análisis en esta tesis, fue identificado que en los municipios de Vitória da Conquista y Rio Claro, al inicio de las administraciones con carácter democrático y participativo, la situación encontrada podría ser caracterizada de la siguiente forma:

- (i) baja capacidad de recaudación;
- (ii) carácter dependiente de los ingresos del municipio;
- (iii) endeudamiento del ayuntamiento con los abastecedores;
- (iv) atraso del pago mensual del personal;
- (v) diversas deudas con el gobierno federal;
- (vi) precariedad de las finanzas públicas;

En este sentido, eran gobiernos que estaban deslegitimados considerando estos factores específicos, siendo algunos de ellos estructurales y otros relacionados a la forma de gestión de los recursos públicos.

Queda evidente que tales factores no solamente restringen drásticamente la capacidad de implementación de políticas, como también establece un cuadro de tensión, como resultado de los varios intereses, orgánicamente articulados a la esfera del espacio público local.

Para que los nuevos gestores pasen a gobernar la ciudad no significaba apenas operar un cuadro político administrativo de incertidumbres y dificultades, pero sí marcar un nuevo proyecto político de resistencia, implementando un modelo de administración moderna y democrática. Estos dos hechos deberían ser tratados de forma concomitante: el primero más inmediatamente y el segundo siendo construido dentro del proceso de consolidación del gobierno.

## **1 – El Gobierno Democrático de Rio Claro**

### **1.1 – Construcción de Consensos y Acciones Políticas**

Fue a partir de la necesidad de enfrentamiento político con el grupo que administraba el municipio<sup>142</sup>, se creó en 1994 el Frente del Ciudadano de Rio Claro<sup>143</sup>. Los principios de consenso que llevaron a la formación del Frente fueron: (i) honestidad en la práctica política; (ii) democratización: la práctica política como acción colectiva; (iii) valorización de la ciudad y de los ciudadanos; y, (iv) reconocimiento del Municipio en su expresión regional. (DIAS, 2002, p.21)

De los principios del Frente, los dos primeros se encuentran en el campo de la ética. El hecho de registrar la práctica de la honestidad y de la democracia como principios, significa buscar superar una práctica política que hasta entonces ni siquiera obedecía los principios legales consolidados. Como resalta Romualdo Dias:

É como se os componentes da Frente iniciassem o trabalho dizendo para todos: antes de nós já existia uma Lei Orgânica do Município, vigorando em nosso território, e uma Constituição válida para todo o país. O grupo

---

<sup>142</sup> El grupo político que administraba el municipio de 1993 a 1996 era vinculado al Partido del Frente Liberal - PFL. Un hecho político ocurrió después de las elecciones de 92 que despertó la atención en todo el Estado de São Paulo en aquella época: el alcalde que había sido elegido tuvo que salir del municipio por algún tiempo, porque había contra él un mandato de prisión. Después volvió, asumió su puesto y acabó recogido a una celda especial en la sede del Batallón de la Policía Militar de Rio Claro, de donde gobernó por el período de aproximadamente ocho meses. (ZERBO, 2003, p.4).

<sup>143</sup> Sin establecer un análisis sobre todas las discusiones establecidas entre los liderazgos locales y representantes partidarios hasta llegar a la formación del Frente (tal acompañamiento puede ser encontrado en ZERBO. ob. Cit. y DIAS, Ob. Cit.), hicieron parte de la misma los siguientes partidos políticos PMDB, PT, PPS y Partido Verde – PV. Quedaron fuera del Frente el PDT, PSTU y PC do B que son partidos progresistas pero optaron como en el caso del PDT y PSTU, por tener candidatos propios en la elección mayoritaria.

assumia o mais básico de todos os compromissos: obedecer à lei. (DIAS, 2002, p.23).<sup>144</sup>

Con el objetivo de pactar un programa de unificación a ser colocado en práctica al administrar el municipio, fueron catalogadas algunas Directrices objetivando establecer un punto principal para las discusiones internas del Frente, bien como informarlas y discutir las junto a la población local:

- (i) compromiso con la legislación vigente, conociendo e implementando la Ley Orgánica del Municipio, bien como el Plan Director de Desarrollo Integrado;
- (ii) construcción de un Plan de Gobierno con la participación de la comunidad;
- (iii) discusión previa de los nuevos proyectos y acciones de gobierno;
- (iv) acompañamiento y evaluación por la comunidad de los proyectos y acciones que estuvieran siendo implantados por el gobierno, asegurando a todos los munícipes acceso a las informaciones, además de las prestaciones de cuentas reglamentares;
- (v) acatamiento de todas las denuncias formalizadas contra los proyectos y acciones del gobierno, que merecerán análisis y respuesta adecuada;
- (vi) valorización del Poder Legislativo, a través del estímulo al cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales de ofrecer colaboración y fiscalización sobre los proyectos y acciones del gobierno. (DIAS, 2002)

Esas directrices refuerzan los principios de honestidad, transparencia, acompañamiento, fiscalización, compartimiento y involucramiento, fundamentales en una administración democrática y participativa.

Después de la consolidación del Frente y la elección del nombre que representaría la agrupación política mayoritaria<sup>145</sup>, que disputaría las elecciones municipales de 1996, los trabajos fueron dirigidos a la elaboración de las Propuestas que serían llevadas al conocimiento de los electores. Fueron adicionadas otras directrices a las anteriores las que son:

---

<sup>144</sup> Es como si los componentes del Frente iniciaran el trabajo diciéndoles a todos: antes de nosotros ya existía una Ley Orgánica del Municipio, vigorando en nuestro territorio, y una Constitución válida para todo el país. El grupo asumía el más básico de todos los compromisos: obedecer la ley. (DIAS, 2002, p.23). (DIAS, 2002, p.23, traducción propia).

<sup>145</sup> El nombre escogido por consenso, después de varias discusiones entre representantes partidarios, fue del Partido Verde – PV. El Candidato a Alcalde Cláudio de Mauro que ya había sido candidato a Alcalde antes en las elecciones de 1988, por el PT, quedando en segundo lugar. También por el PT, ya había sido candidato a Diputado Federal en 1990 y tampoco fue elegido. Como candidato a vice-alcalde fue escogido el nombre de Cláudio Zerbo del PMDB.

- (i) reconocer y respetar el pluralismo de ideas, la libertad de aprender, de enseñar y difundir el pensamiento, el arte y el saber;
- (ii) reconocer la existencia de los movimientos populares organizados, representaciones sindicales y sociales, respetada su independencia, incentivando la participación y abriendo canales de comunicación con el Poder Ejecutivo;
- (iii) estimular la integración de los movimientos sociales, sindicales y demás formas de organización en la cogestión del Municipio;
- (iv) descentralizar la administración a través de Consejos Regionales, integrando las varias áreas de que están compuestos los sectores administrativos;
- (v) creación de los Consejos Municipales que todavía no operan y estimular y fortalecer los que ya existen;
- (vi) desmonopolizar el saber con amplia difusión de informaciones por parte de los órganos de la Administración Municipal;
- (vii) hacer viable el abordaje multiprofesional/interdisciplinario de las políticas públicas, con integración e interacción entre los órganos de la administración pública y otras instituciones públicas;
- (viii) énfasis al Plan de Descentralización político-administrativa, inclusive del planeamiento y de la gestión financiera, tanto sectorial como espacial;
- (ix) reconocer la unidad de vecindad, como el barrio, la villa, los distritos, como célula de la organización física, social y económica de modo que se facilite la vida y la participación de la comunidad en la administración municipal. (DIAS, 2002).

Estas otras directrices posteriores a la consolidación del Frente, buscaron fundamentar la práctica democrática y participativa en lo que se refiere a la forma de administrar el municipio. Algunas directrices objetivan incentivar la participación ciudadana: creación de Consejos Municipales y Regionales, mayor difusión de informaciones, formas de involucramiento en la implementación de políticas públicas, elaboración de un plan de descentralización administrativa. Con esos principios, buscar llevar a la comunidad a reconocer: el espacio en que vive donde todos expresan las diferencias y el pluralismo de sus ideas; los movimientos organizados de la sociedad y la necesidad de la integración entre los habitantes del lugar. En un sentido más amplio, era una forma de decir que para construir la democracia en la administración del municipio, era necesaria la participación de la comunidad local organizada.

Estas directrices fueron discutidas con la población en las elecciones de 1996 y asimiladas por una parcela de los electores, que votó al candidato del Frente siendo el mismo elegido con 40,4% de los votos válidos<sup>146</sup>.

## 1.2 - Implementación de la Administración Participativa

Según relatos de Secretarios Municipales en las entrevistas realizadas, el primer mandato, de 1997 a 2000, fue para cuidar la situación financiera del municipio que estaba en situación difícil. El principal problema se encontraba en las deudas dejadas por las administraciones anteriores lo que llevó a la decisión de averiguación de contratos ya existentes y pagos sólo a través de orden judicial. Fue hecha una reevaluación de las deudas objetivando cortar gastos inútiles y desnecesarios, hechos sin criterios.

El alcalde resaltaba que en los primeros cuatro años de gobierno fue necesaria una organización y un direccionamiento de las deudas heredadas.

Renegociamos algunas dívidas e negociamos outras. Entre INSS (Previdência Social) acumulado desde 1978 e Dívida Externa, o município deve cerca de 73 milhões de reais. Herdamos também cerca de 45 milhões de reais de dívidas de precatórios referentes a desapropriações de terras (MAURO, 2003, p.1).<sup>147</sup>

Otra deuda, que se reflejaba en la atención de los servicios públicos, era la contraída con la CESP – Compañía Energética del Estado de São Paulo, que amenazaba cortar la energía fornecida al municipio y con la Empresa que hacía la colecta de basura domiciliar, que también amenazaba paralizar sus actividades.

Para el enfrentamiento de estas cuestiones, fue constituido un equipo de trabajo nuevo y todavía con dificultades de entendimiento del funcionamiento del sector público, conforme lo relata Cláudio Zerbo,

Os integrantes da equipe nomeados por Cláudio de Mauro para comporem os chamados primeiro e segundo escalão do governo, basicamente Secretários e Diretores, com algumas exceções, conheciam pouco da dinâmica própria e característica de uma administração pública municipal. E quando digo dinâmica, estou me referindo aos trâmites burocráticos que transformam a máquina pública em um enorme paquiderme, daqueles que, entre pensar em mover a ponta do rabo e movê-lo, demora dois dias. Alguns Secretários e Diretores tinham larga experiência na iniciativa privada, onde

<sup>146</sup> Los demás candidatos obtuvieron el siguiente porcentaje: PSDB y partidos coligados (24,8%, PRP y partidos coligados (8,0%) PTB y partidos coligados (7,9%), PDT (4,9%), PSTU (0,7%). (TRIBUNAL REGIONAL ELECTORAL DE SÃO PAULO, 2004)

<sup>147</sup> Renegociamos algunas deudas y negociamos otras. Entre INSS (Previdencia Social) acumulado desde 1978 y Deuda Externa, el municipio debe cerca de 73 millones de reales. Heredamos también cerca de 45 millones de reales de deudas de títulos emitidos por la hacienda pública referentes a desapropiaciones de tierras (MAURO, 200, p.1, traducción propia).

as decisões e movimentações são mais rápidas e menos burocráticas. Esses, aos poucos, foram aprendendo, na prática, que na iniciativa privada você pode fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto que na administração pública, você pode fazer apenas o que a lei autoriza. Uma pequena sutileza que faz uma grande diferença.

Outros tinham muita experiência e vivência na vida acadêmica e universitária, onde o ritmo de trabalho é menos corrido e onde se podem elaborar projetos para três, cinco, dez ou mais anos, com a certeza de que ele não sofrerá solução de descontinuidade por ausência de verbas. Esses também aprenderam, na prática, que boa parte dos problemas na administração municipal exige soluções imediatas, com rapidez e segurança. Havíamos recebido uma herança administrativa caótica e a pressão para que a enorme demanda reprimida fosse resolvida era quase insuportável. (ZERBO, 2003, p. 8).<sup>148</sup>

Con el objetivo de superar estas dificultades, se hizo necesario el involucramiento de entidades de la sociedad, como el Consejo Sindical, formado por miembros de la dirección de los diversos sindicatos de Rio Claro, patronales o de empleados, dentro de las cuales fueron organizadas reuniones periódicas con la intención de adherir contribuciones importantes para definir la forma de administrar el municipio. (Id. p.9).

El interés era dejar transparente para la población las condiciones del orden financiero y administrativo en que se encontraba el municipio. Para superar las dificultades fueron creados mecanismos de descentralización administrativa y política.

Primero fue creado un **Consejo Político**, del cual participaban dos miembros de cada uno de los Partidos del Frente Rio Claro, que periódicamente se reunía con el Alcalde y el Vice Alcalde para discusiones de carácter político, administrativo y eventuales correcciones de rumbos. La mayoría de los integrantes del Consejo Político no hacía parte del gobierno, no

---

<sup>148</sup> Los integrantes del equipo nombrados por Cláudio de Mauro para componer los llamados primero y segundo escalón del gobierno, básicamente Secretarios y Directores, con algunas excepciones, conocían poco de la dinámica propia y característica de una administración pública municipal. Y cuando digo dinámica, estoy refiriéndome a los trámites burocráticos que transforman la máquina pública en un enorme paquidermo, de aquéllos que, entre pensar mover la punta de la cola y moverla de hecho, se demora dos días. Algunos Secretarios y Directores tenían gran experiencia en la iniciativa privada, donde las decisiones y los movimientos son más rápidos y menos burocráticos. Esos, a los pocos, fueron aprendiendo, en la práctica, que en la iniciativa privada usted puede hacer todo lo que la ley no prohíbe, mientras que en la administración pública, usted puede hacer apenas lo que la ley autoriza. Una pequeña sutileza que hace una gran diferencia.

Otros tenían mucha experiencia y vivencia en la vida académica y universitaria, donde el ritmo de trabajo es menos corrido y donde se pueden elaborar proyectos para tres, cinco, diez o más años, con la certeza de que él no sufrirá solución de discontinuidad por ausencia de fondos. Esos también aprendieron, en la práctica, que buena parte de los problemas en la administración municipal exige soluciones inmediatas, con rapidez y seguridad. Habíamos recibido una herencia administrativa caótica y la presión para que la enorme demanda reprimida fuera solucionada era casi insoportable. (ZERBO, 2003, p. 8, traducción propia).

ocupaba cargos, y así tenía la visión de los que estaban “de fuera” y las consideraciones y observaciones que hacían eran de gran importancia. (ZERBO, 2003, p. 10).

Según lo que fue establecido a través de la **Opción de los Alcaldes Regionales por elección directa**. En las administraciones municipales anteriores la opción de los Coordinadores Regionales (división hecha a partir de los Distritos que componen el municipio) era hecha directamente por el Alcalde lo que, consecuentemente, tenía vinculación política con el grupo que lo apoyaba. Para cambiar esta relación fue implantada la elección a través del voto directo y secreto de estos coordinadores.

La elección por voto directo y secreto hacía parte de las directrices de ampliar la democracia. Fue puesta en práctica en el segundo año de gobierno. El mandato de los Alcaldes Regionales o Sub-Alcaldes era de dos años y podría inscribirse cualquier persona, desde que comprobara su dirección e inscripción como elector en el Distrito en que se hiciera candidato. No se exigía filiación partidaria y el voto no era obligatorio.

Según el relato del entonces Alcalde:

Mesmo o voto não sendo obrigatório, a primeira experiência foi considerada positiva, pois ocorreu uma grande mobilização da população, com mais de 70% de comparecimento no dia da votação. Os mais votados foram nomeados pelo Prefeito. Os sub-prefeitos tinham assento e voz nas reuniões do Secretariado. Nessas reuniões eles expunham as necessidades dos Distritos diretamente ao Prefeito e aos Secretários das respectivas áreas. (MAURO, 2003, p. 22).<sup>149</sup>

En tercer lugar, fue colocada en práctica una experiencia denominada “**Programa Alcaldía en el Barrio**”, cuyo objetivo era la promoción del desplazamiento de los equipos de gobierno para un barrio o localidad donde eran resueltos los principales problemas con la participación de los moradores. Según Cláudio de Mauro, ese mecanismo produjo éxitos.

Nos primeiros quatro anos, levamos todas as secretarias para os bairros e em reuniões com os moradores fizemos uma programação de ações do governo. A partir de 2001, mudamos a estratégia. Agora o Gabinete do Prefeito é transferido e todos os despachos são realizados do bairro. Nos bairros Jardim das Flores, Jardim Guanabara e São Miguel, permanecemos durante meses em cada um. Esses bairros foram escolhidos pela gravidade de problemas que os envolviam, principalmente com a violência urbana. Assim se estabelece uma ampla discussão sobre os temas e a comunidade

---

<sup>149</sup> Mismo que el voto no fuera obligatorio, la primera experiencia fue considerada positiva, pues ocurrió una gran movilización de la población, con más de 70% de presencia en el día de la votación. Los más votados fueron nombrados por el Alcalde. Los sub-alcaldes tenían asiento y voz en las reuniones del Secretariado. En esas reuniones ellos exponían las necesidades de los Distritos directamente al Alcalde y a los Secretarios de las respectivas áreas. (MAURO, 2003, p. 22, traducción propia). Esa experiencia innovadora se repitió en el inicio de 1999, al final de los dos años de la administración. No fue regimentada por Ley Municipal quedando su manutención a cargo del propio Alcalde

participa, escolhendo prioridades e as ações do governo municipal. (MAURO, 2003, p. 22).<sup>150</sup>

### 1.3 - Plan de Gobierno Democrático

Al final del primer mandato, los Partidos del Frente Rio Claro decidieron mantener la misma agrupación política, Cláudio de Mauro/Cláudio Zerbo, que obtuvo la victoria en las elecciones de 2000.

**Tabla 2 – Votos obtenidos por el candidato Cláudio de Mauro (PV) en las elecciones de 1996 y 2000 – Municipio de Rio Claro**

Años	Cargo Político	Electorado	Total de Votos	Votos Válidos	Votos En La Agrupación Política
1996	Ayuntamiento	97.328	85.894	74.706	34.719
2000	Alyuntamiento	107.432	94.809	85.037	40.456
2004	Alyuntamiento	120.295	103.798	91.697	33.189

Fuente: Tribunal Regional Electoral de São Paulo: 1996, 2000 e 2004.

En el segundo gobierno, se buscará resaltar algunos puntos referentes al Plan de Acción del Gobierno<sup>151</sup>. La implantación de un Plan de Acción de Gobierno fue puesto como un momento importante, pues el mismo proponía mejorar una efectiva inversión de prioridades, privilegiando las inversiones sociales en las áreas de educación, salud, saneamiento básico, habitación, transporte, medio ambiente y cultura. El intuio era elaborar un proyecto estratégico de ciudad que objetivaba establecer el aspecto del bienestar de los ciudadanos el elemento central para el desarrollo económico local. Como principales puntos para los objetivos de este trabajo, son resaltados los siguientes:

- (i) Programas de Renta Mínima, de beca-escuela, del apoyo a la micro, pequeña y media empresa, a través de Bancos del Pueblo y/u otras agencias, de los proyectos de emergencia de empleo, de recalificación profesional, de abastecimiento, de construcción participativa de viviendas, de urbanización y regularización de ocupaciones, de asentamientos de familias de baja renta;

<sup>150</sup> En los primeros cuatro años, llevamos todas las secretarías para los barrios y en reuniones con los moradores hicimos una programación de acciones del gobierno. A partir de 2001, cambiamos de estrategia. Ahora el Gabinete del Alcalde es transferido y todos los trámites son realizados en el barrio. En los barrios Jardim das Flores, Jardim Guanabara y São Miguel, permanecemos durante meses en cada uno Esos barrios fueron escogidos por la gravedad de problemas que los involucraban, principalmente con a violencia urbana. Así se establece una amplia discusión sobre los temas y la comunidad participa, escogiendo prioridades y las acciones del gobierno municipal. (MAURO, 2003, p. 22, traducción propia).

<sup>151</sup> En el relato secuencial de este aspecto además del análisis del Plan de Acción del Gobierno, se orientó, también, en las referencias de DIAS. Ob. Cit. y ZERBO. Ob. Cit.

- (ii) Acciones dirigidas al desarrollo local integrado, combinando el fortalecimiento de la economía a los procesos de inclusión social, a las acciones urbanísticas que creen espacios públicos calificados, apropiables por el conjunto de la población, a la valoración del medio ambiente, así como la democratización, modernización y fortalecimiento del Estado a nivel local.
- (iii) Defensa de los derechos humanos y ampliación de los derechos a la ciudadanía con la adopción de políticas activas y permanentes que combatan la discriminación contra negros, mujeres, jóvenes, ancianos y portadores de discapacidad.
- (iv) Democratizar la gestión colocándola bajo control social, estimulando el Presupuesto Participativo, la gestión pública de políticas sociales, la fiscalización de los ciudadanos sobre los servicios. Aprovechando los modernos instrumentos de comunicación, sobretodo de la informática, que permitan mayor acceso (e interferencia) de los ciudadanos a la conducción de la administración. Todas esas y otras iniciativas corresponden a la necesidad de constitución y ampliación de un espacio público, esencial para garantizar la participación popular y, con ella, profundizar la democracia.
- (v) Modernización de la máquina administrativa, descentralizándola y volviéndola más transparente.
- (vi) Política de saneamiento fiscal para garantizar inversiones públicas esenciales y una política de remuneración que dignifique al funcionalismo. Proseguimiento en el combate a la corrupción y al mal uso del dinero público. Realización de una política tributaria que beneficie a los menos favorecidos de la sociedad.

Para auxiliar la concretización del Plan de Acción, dos vertientes fueron colocadas en práctica. La primera como acción política y la segunda de gestión.

La acción política se fundamentaba en cuatro puntos básicos;

- (i) Defensa de la unidad de los Partidos PV/PMDB/PPS/PSB y PC do B para las elecciones de 2000, reafirmando los principios que llevaron a la formación del Frente Rio Claro en 1996.
- (ii) La implantación efectiva del Consejo Político de representantes de los Partidos que componen el Frente Rio Claro, como forma regular de discusión y de deliberación política para el enfrentamiento de las cuestiones políticas y administrativas del Municipio.
- (iii) La creación de una Secretaría de Gobierno para articulación y encaminamientos políticos, de planeamiento, de direccionamiento para elaboración de proyectos y búsqueda de recursos financieros para la implantación de obras.

- (iv) Reforma Administrativa, de cargos y salarios, que es una exigencia administrativa de modernización de la administración pública, que deberá ser hecha de forma amplia y democrática.

Ya las acciones en la gestión fueron resaltadas:

- (i) Todas las Secretarías directamente vinculadas a la realización de las políticas públicas preveían su trabajo en conjunto con los Consejos Municipales específicos de sus áreas. Para esto, proponían fortalecer estos Consejos y estimularlos para que recuperaran el dinamismo y la confiabilidad en las autoridades políticas.
- (ii) Los compromisos con la honestidad y la transparencia en el uso del dinero público aparecerían bajo la forma de la permanente prestación de cuentas a la población. Esta conciencia y disposición están presentes en los planes de todas las Secretarías. El debate convocado en el involucramiento de los habitantes de la ciudad para la elaboración de las propuestas para el cotidiano de la ciudad hace con que la prestación de cuentas sea una respuesta real y no una mera retórica o gesto demagógico. El vínculo entre ciudadanos y planes será estimulado a través de la descentralización administrativa. Las autoridades municipales estarán más presentes en los barrios. Secretarías n
- (iii) Los planes de gobierno de las os remiten al tema de la participación también cuando presentan la acción política como un llamado a todos los habitantes para el compromiso con la construcción de su ciudad. Si ésta es de todos, si todos dependen de ella para alcanzar calidad de vida, es necesario que todos se comprometan con ella. Esta idea atraviesa todo el plan, mismo si no es explícitamente colocada en estos términos.

Para Romualdo Dias, el Plan tenía el siguiente valor:

Trata-se, pois, de implementar um modelo de desenvolvimento local que, em termos de conteúdo e método, expresse concretamente uma alternativa ao ideário neoliberal; no conteúdo, ao priorizar as micros, pequenas e medias empresas, as cooperativas, a geração de trabalho e renda, assim como a efetiva articulação entre produção, distribuição de renda e riqueza; no método, criando espaços de participação da cidadania que favoreçam o debate público dos conflitos sociais, das diferenças de perspectivas e as ações que, daí derivadas, estimulem a cooperação entre os agentes em contraposição à competição individualista e à guerra fiscal aplicadas pela perspectiva neoliberal. (DIAS, 2003, p. 27).<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Se trata, pues, de implementar un modelo de desarrollo local que, en términos de contenido y método, exprese concretamente una alternativa al ideario neoliberal; en el contenido, al priorizar las micro, pequeñas y medias empresas, las cooperativas, la generación de trabajo y renta, así como la efectiva articulación entre producción, distribución de renta y riqueza; en el método, creando espacios de participación de la ciudadanía que favorezcan el debate público de los conflictos sociales, de las diferencias de perspectivas y las acciones que, de ahí sean derivadas, estimulen la cooperación entre los agentes en contraposición a la competencia individualista y a la guerra fiscal aplicadas por la perspectiva neoliberal. (DIAS, 2003, p. 27, traducción propia).

Varios de los aspectos resaltados en el Plan serán discutidos en la secuencia de este trabajo, cuando se analicen las cuestiones relativas a los programas implementados y los mecanismos institucionalizados de participación colocados en práctica por la administración local.

## 2 – Contexto y Directrices Iniciales del Gobierno de Vitória da Conquista.

Las tres administraciones del municipio de Vitória da Conquista<sup>153</sup>, iniciadas en 1997 hasta el momento actual, buscan inserirse en principios del “Campo de las Izquierdas” o “Democrático y Popular”. Conforme lo que ya había sido resaltado anteriormente, esta característica política expresa la experiencia de gestión en distintos municipios de Brasil, difundiendo prácticas político-administrativas en los gobiernos locales provenientes de los partidos progresistas. Este municipio, el Partido de los Trabajadores – PT lo ha administrado tres veces consecutivas y cuenta con el apoyo de otros Partidos alineados a este campo político participando del gobierno.

En los primeros años de gobierno, algunas iniciativas objetivando mejorar la estructura de funcionamiento de la gestión y cambiar la connotación de las políticas públicas fueron adoptadas. Para alcanzar los objetivos de este trabajo, serán resaltadas aquellas iniciativas más relevantes que demuestran la intencionalidad de la implantación, en términos concretos, de un gobierno con carácter participativo. Es importante registrar, que es posible que los puntos seleccionados tal vez no hayan llegado a representar, para algunos, aquellos que deberían ser resaltados. Aunque, en las varias entrevistas y lecturas realizadas, los que más llamaron la atención se han incluido en el rol que se ha mencionado.

**Tabla 3 – Votos obtenidos por los candidatos del PT en las elecciones de 1996, 2000 y 2004 en el Municipio de Vitória da Conquista**

Años	Cargo Político	Electorado	Total de Votos	Votos Válidos	Votos En la Agrupación Política
1996	Ayuntamiento	134.043	98.962	88.584	52.928
2000	Ayuntamiento	154.568	121.066	111.642	67.903
2004	Ayuntamiento	172.989	135.926	128.086	70.759

Fuente: Tribunal Regional Electoral de Bahia: 1996, 2000 e 2004.

<sup>153</sup> La primera gestión ocurre con la elección del entonces diputado estadual Guilherme Menezes, para el período de 1997/2000, la segunda con reelección, quedando el alcalde Guilherme Menezes de 2001 a 2003, saliendo a mediados de aquel año para ocupar vacante en la Cámara Federal. Asumió el vice-alcalde José Raimundo Fontes hasta el final de 2004 y, posteriormente, es reelegido para un tercer mandato para el quadrienio 2005/2008.

## 2.1 - Recuperar la Imagen de Gobierno

La administración en Vitória da Conquista, denominada de “Gobierno Participativo”, asumió la gestión municipal en medio a una situación de crisis. Este hecho era reconocido tanto internamente entre los servidores municipales como también por entidades sociales y empresariales que tenían relaciones de prestación de servicio con el gobierno.

Al inicio de la nueva gestión del año 1997, la situación financiera de la administración era considerada crítica. Barboza y Wampler (1999) resaltaban el siguiente cuadro:

- (i) Servicios públicos como la limpieza de calles y la colecta de basura estaban paralizadas, debido a la falta de pago;
- (ii) El funcionalismo estaba hacía cuatro meses sin recibir salarios y el 13° salario de 1996 todavía no habían sido pagado. Antes de la gestión 1997-2000, el ayuntamiento frecuentemente recurría al pago por medio de bonos, que eran cambiados (con descuento) en el comercio local;
- (iii) El ayuntamiento estaba atrasado en el pago de cuentas de energía eléctrica, agua, teléfono y con distintos abastecedores;
- (iv) También había deudas del ayuntamiento con el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS);
- (v) La insolvencia de la administración municipal no sólo había afectado su credibilidad, como también había reducido las posibilidades de que el municipio celebrara convenios con el Estado y la Unión;
- (vi) En total, el importe de las deudas de la administración municipal atingía cerca de R\$ 83 millones, lo que equivalía a más de dos veces su presupuesto anual.

No existía otra alternativa por parte del gobierno sino la de adoptar medidas para enfrentar el problema del saneamiento financiero, con el fin de recuperar la credibilidad de la administración y restablecer la prestación de servicios. Es en este sentido, que se empieza a distinguir la práctica de la gestión actual de la administración anterior. Objetivando elevar los ingresos y establecer un mayor control de los gastos, el gobierno optó por la ampliación de la participación popular como una decisión política de compartimiento del gobierno, introduciendo los principios del control social y de la transparencia pública.

En el plan de los ingresos municipales la alternativa encontrada fue la de repensar la forma de recaudación de los impuestos, no un aumento de las alícuotas. Uno de los principales impuestos municipales, el ISS – Impuesto sobre Circulación de Servicios,

pasó a tener una nueva dinámica: su cobranza por estimativa.<sup>154</sup> Con esta forma se incentivó, por un lado, la emisión de boletas fiscales y, por otro, se amplió la base tributaria, con la incorporación de contribuyentes que tenderían a la informalidad, pues raramente se verían atingidos por la fiscalización de impuestos.

Con la cobranza por estimativa fue necesario repensar la forma de fiscalización. No siendo posible la contratación de nuevos fiscales, considerando las condiciones financieras del municipio, fueron creados nuevos estímulos para el trabajo de esos servidores, con la implantación de un nuevo sistema de puntuación, en el cual se basa el cálculo de la remuneración variable (comisión) de los fiscales.

Con estas providencias tomadas, en el sentido de alcanzar mayor eficacia en la recaudación, el gobierno adquirió credibilidad junto a la sociedad, principalmente por parte de sus servidores que tuvieron en un plazo corto regularizados sus salarios, como también por parte de las empresas prestadoras de servicios, que tuvieron sus deudas pagas tras revisiones de contratos.

## **2.2 - Las Acciones Iniciales de Envolvimiento de la Sociedad**

Para una población que no estaba acostumbrada a relacionarse con el gobierno municipal en el sentido de acompañar las políticas públicas, la estrategia del nuevo gobierno, en los primeros años, fue proponer acciones que, por un lado buscaban mostrar la capacidad de gestión, centralizada en dos problemas de interés de la población: limpieza pública y transporte colectivo; y, por otro, el rescate de las políticas públicas de inversión de prioridades dirigidas a los servicios básicos de salud, educación y saneamiento, conjugados al mecanismo de participación más apropiado para el contexto: el rescate, la creación y la valoración de los Consejos Municipales, incluyendo la implantación del Consejo del Presupuesto Participativo.

Como resultado del aspecto vinculado a la limpieza pública fue elaborado un **Plan de Saneamiento Ambiental** para el municipio que, si no dio tanto resultado práctico para la

---

<sup>154</sup> El ISS se recauda en su mayor parte a través de las ventas por partes de los establecimientos comerciales al emitir sus boletas fiscales. Debido principalmente a la falta de una fiscalización rigurosa diversos establecimientos no estaban pagando este tipo de impuesto. “La cobranza del ISS por estimativa consiste en la aplicación de una alícuota sobre el costo mínimo de manutención del negocio, estimado por el ayuntamiento con base en el número de empleados y en sus salarios (calculado en un salario mínimo), alquiler (correspondiente a por lo menos 1% sobre el valor venal del inmueble) y lucro mensual (de acuerdo con el límite mínimo fijo por la legislación del Impuesto de Renta). Siguiendo esa metodología, la administración municipal calculó el costo mínimo y estableció el ISS que será pagado en cerca de 100 tipos diferentes de actividades, que van desde servicios médicos hasta el corretaje de inmuebles, pasando por los servicios de seguridad, de manicura, de mecánica de autos, etc. En el caso de que el contribuyente considere que el valor cobrado excede el nivel de facturación de su negocio, puede comprobarlo por medio de la presentación de boletas fiscales, cuando tendrá derecho a la restitución de lo excedente”. (BARBOSA e WAMPLER. Ob. Cit. p. 4).

población en lo que se refiere a los aspectos que englobaban su propósito, sirvió enormemente como mecanismo de aproximación entre el gobierno y la sociedad. Estaba entonces establecida una nueva forma de relacionarse con la población.

El principio adoptado para la elaboración del Plan fue, de que los problemas de medio ambiente y de saneamiento son integrantes y están relacionados con la población involucrada. En la presentación del Plan se llama la atención a que:

Tenta-se produzir um documento amplo, profundamente permeado por instrumentos de participação popular e educação ambiental, tendo como meta fundamental à melhoria da qualidade de vida. (...) Mais do que atender importantes e legítimos requisitos legais tem-se outras pretensões com este Plano. Integrar estas áreas é também conquistar-lhes soluções mais qualificadas, mais ágeis e menos onerosas. Possibilitar a apropriação de informações e idéias importantes pela própria população é facilitar a sua luta por conquistas nesta área (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 1998, p.4).<sup>155</sup>

En una lectura del Plan es posible identificar que los principios teóricos y políticos inseridos en su metodología, llevan al lector a tener una comprensión clara de que la elaboración de un Plan sin el involucramiento social puede generar un documento oficial como tantos otros, usualmente elaborados, más como registros e intencionalidades.

Los principios orientadores que imprimieron el carácter fundamental de la política a ser implementada, resaltaban seis aspectos. Uno de ellos era la participación popular, constando de cinco puntos conceptuales:

- (i) La participación popular es un proceso político de construcción y de la conciencia colectiva sobre la posibilidad y necesidad de interferencia en cuestiones que involucran la vida de la comunidad;
- (ii) Se efectiva a través de la democratización del servicio público, por la creación de canales de acceso a la información y de participación, así como por acciones y movimientos que refuercen y/o estimulen la movilización propia y la auto-organización de la población;
- (iii) La participación popular interviene directamente en un gobierno democrático para definir demandas y prioridades de la población. En el caso específico del Plan de

---

<sup>155</sup> Se intenta producir un documento amplio, profundamente impregnado por instrumentos de participación popular y educación ambiental, que tenga como meta fundamental la mejoría de la calidad de vida. (...) Más que atender importantes y legítimos requisitos legales se tienen otras pretensiones con este Plan. Integrar estas áreas es también conquistarles soluciones más calificadas, más ágiles y menos onerosas. Posibilitar la apropiación de informaciones e ideas importantes por la propia población es facilitar su lucha por conquistas en esta área (ALACALDÍA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 1998, p.4, traducción propia).

Saneamiento Ambiental incidió sobre su proceso de elaboración y deberá continuar sobre el control, fiscalización y monitoramiento de su aplicación;

- (iv) La participación popular pasa a realizarse con el acceso a las informaciones que posibilitan que la población construya sus propios mecanismos de presión y control. Esta se establece todavía a través de la organización de canales alternativos, importantes también para el asesoramiento de las informaciones en las diversas estancias de decisión; y,
- (v) La propuesta de participación popular en el Plan de Saneamiento Ambiental, abarcando todas las acciones, debe indicar un cambio en la postura ética del hombre en varios aspectos (ambientales, productivos, políticos, sociales, culturales, etc.) objetivando desarrollar una conciencia ambiental crítica dirigida a la mejoría de las condiciones de vida.

En este sentido, la indicación era, de que el saneamiento básico tendría que ser más discutido, cada vez más con el involucramiento de la población. Debería ser un punto central, como propuesta alternativa, para la gestión local. Busca rescatar la autonomía y la conciencia de que la responsabilidad por la prestación de los servicios de saneamiento es municipal y en este sentido, el rescate debería ser a partir del ciudadano, no de corporaciones políticas, empresariales y funcionales que lo dominaban. (ALCALDÍA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 1998, p. 10).

A través de reuniones de los componentes del equipo técnico con la población local, referentes al Plan, se inició un proceso de sensibilización por parte de la población, y mismo de algunos técnicos del gobierno, sobre cuáles serían las responsabilidades competentes al municipio y cuál sería el significado cualitativo de los servicios prestados a los ciudadanos.

Como indicativo constante en el Plan, estuvo la propuesta de que debería ser constituido un equipo técnico con participación del gobierno y de la sociedad el cual, conjuntamente con los diversos representantes de los segmentos sociales, debería generar y decidir sobre la política local de saneamiento ambiental en todos los niveles, como planeamiento, inversiones, soluciones técnicas, políticas tarifarias, etc.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> En algunos momentos fue posible vivenciar debates sobre esta cuestión, como profesor de la Universidad y como representante de la Institución. En realidad, esta propuesta reflejaba una preocupación en la forma como la concesionaria estadual, la Empresa Baiana de Agua y Saneamiento – EMBASA, trataba la cuestión de saneamiento público. La intención, por lo tanto, era cambiar prácticas, o sea, tratar el problema de forma más colectiva. Cabe el registro, de que la dificultad de dejar en funcionamiento varios de los puntos previstos en el Plan, sufrió restricciones de la Empresa Concesionaria.

El Plan tras haber sido elaborado tuvo dificultades de ser concretizado en su integridad por varios motivos. Para algunos, el más fuerte fue la falta de recursos financieros. Para otros, la dificultad en la relación política entre las tres esferas de poder (municipal, estadual y federal), habría sido un hecho de impedimento para la concretización del Plan.

El otro punto resaltado anteriormente se refiere al **transporte colectivo**. La decisión tomada fue la de quebrar con el monopolio del transporte colectivo para eso el gobierno involucró a la población, entendiendo que con el apoyo social era más fácil alcanzar tal objetivo.

En agosto de 1997 el gobierno envió a la Cámara de Concejales un Proyecto de Ley que reglamentaba los sistemas de transporte y tránsito urbano. Con minoría en la Cámara el poder ejecutivo no consiguió la aprobación del mismo. Se desencadena un proceso de disputa política de aproximadamente dos años para que ocurriese la reglamentación. Solamente a fines de 1999 el nuevo sistema de transporte colectivo entró en funcionamiento y tal hecho sólo fue posible después de una decisión judicial del Tribunal de Justicia de Bahía.<sup>157</sup>

Sin entrar en detalles sobre la forma y lo que significó la quiebra del transporte colectivo para la población, lo que demandaría una investigación más profunda y no a sido propuesto como objetivo de este trabajo, se pasa a lo que sí debe ser registrado como un hecho de importancia para el mismo, que es el involucramiento de parcela de la población en el proceso de reconstrucción del Proyecto de Ley. A partir de septiembre de 1997 se inició un proceso de reuniones constantes con la población, objetivando prestar todas las informaciones necesarias sobre el Proyecto y coleccionar sugerencias para posibles cambios. *“Para o governo este foi um momento rico, pois as reuniões foram realizadas em todos os bairros da cidade, num total de 24, num período de aproximadamente oito meses e contando com a participação média de 80 pessoas por reunião”*<sup>158</sup>. (ALCALDÍA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2000, p. 7)

Fruto también de todo este proceso fue implantado el Consejo Municipal de Transportes, que pasó a cumplir las funciones de discutir e indicar acciones en el campo del transporte colectivo para los poderes ejecutivo y legislativo.

---

<sup>157</sup> Informaciones obtenidas en entrevista con la Secretaria de Obras y Servicios Públicos en octubre de 2003.

<sup>158</sup> “Para el gobierno este fue un momento rico, pues las reuniones fueron realizadas en todos los barrios de la ciudad, en un total de 24, en un período de aproximadamente ocho meses y contando con la participación media de 80 personas por reunión”. (ALCALDÍA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2000, p. 7, traducción propia).

En los próximos capítulos, al ser analizado los mecanismos de participación constituidos por el gobierno municipal se discutirán los aspectos vinculados a las políticas de salud y educación, así como la implantación del Presupuesto Participativo.

### **3 – Presupuesto Participativo y Profundización de la Democracia en el Gobierno de Campina Grande**

Campina Grande fue seleccionada como ejemplo de municipio que busca constituir una gestión democrática y participativa por tres aspectos que se consideran significativos: primero por haber instituido, en 1997, el Presupuesto Participativo (Orçamento Participativo-OP, en portugués), mismo siendo gobernada por un alcalde vinculado al PMDB (hasta entonces pocos gobiernos locales, sin tratarse del PT y Partidos de Izquierda, tomaron tal decisión); en segundo por ser siempre citada en las bibliografías sobre gobiernos locales, con gestiones que implementaron programas de carácter de inclusión, teniendo el ejemplo mayor la creación, en 1999, de una Agencia Municipal de Desarrollo - AMDE. La Agencia surgió para coordinar diversos programas y proyectos dirigidos a la generación de empleo y renta, a la modernización de emprendimientos económicos, a la calificación de mano de obra y a la facilitación del acceso al crédito; y en tercero, por haber sido viabilizado por el entonces alcalde Cássio Cunha Lima del PMDB, una alianza política con algunos Partidos de izquierda, como el PT y PC do B.<sup>159</sup>

**Tabla 4 – Votos obtenidos por el candidato Cássio Rodrigues da Cunha Lima (PMDB) en las elecciones de 1996 y 2000.**

<b>Años</b>	<b>Cargo Político</b>	<b>Electorado</b>	<b>Total de Votos</b>	<b>Votos Válidos</b>	<b>Votos en la Agrupación Política</b>
1996	Ayuntamiento	194.772	159.069	149.439	72.185
2000	Ayuntamiento	224.415	184.768	171.983	122.718
2004	Ayuntamiento	242.145	208.755	196.212	18.798

Fuente: Tribunal Regional Electoral de Paraíba: 1996, 2000 e 2004.

En el momento de la lectura de algunos documentos, como el del Decreto Municipal que instituyó el OP, fue posible identificar algunas actitudes que buscaron establecer algunos principios fundamentales de gobierno fundamentados en la gestión participativa, democrática y compartida. En otras fuentes de informaciones, como Programa Gestión Pública y

<sup>159</sup> De 1982 a 2000, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño – PMDB venció todas las elecciones a la Alcaldía Municipal de Campina Grande. En ese período son registradas las experiencias de participación en la administración local.

Ciudadanía de la Fundación Getúlio Vargas y Fundación Ford, la AMDE fue seleccionada, en 2001, como una de las “20 Experiencias de Gestión Pública y Ciudadanía más exitosas del país”.

Diferente del relato hecho anteriormente que se refiere a los municipios de Vitória da Conquista y Rio Claro, el registro siguiente, comienza con la forma de implantación del Presupuesto Participativo – OP, en Campina Grande.

Para ARAÚJO (2000), la participación popular en el municipio de Campina Grande ocurre en tres momentos distintos y con carácter y objetivos diferenciados. Son ellos:

- (i) La participación en el proceso de elaboración de la Ley Orgánica Municipal (LOM) y del Plan Director;
- (ii) Las Audiencias Públicas en la Cámara Municipal para discusión de las Leyes Presupuestarias; y,
- (iii) La participación en los programas gubernamentales: Programa Ayuntamiento en la comunidad-PPC (Programa Prefeitura na Comunidade-PPC, en portugués) y el Presupuesto Participativo.

Delante de ese análisis hecho por Laudicéia Araújo (2002), que no explicita en su trabajo informaciones referentes al aspecto (i), se buscó consultar la Ley Orgánica Municipal para entender si los resultados de las discusiones establecidas para la elaboración de esta Ley tuvieron reflejos concretos, o sea, si fueron consolidados en términos normativos, mecanismos de fortalecimiento de la participación ciudadana en la Ley Orgánica.

En el Capítulo referente a los principios fundamentales y generales están establecidas las formas de participación populares. El **Artículo 3º** establece tres párrafos que se considera oportuno que sean resaltados:

Párrafo 1º - El ejercicio de la soberanía popular ocurre, en la forma de esta Ley Orgánica, a través de: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

Párrafo 2º - El ejercicio indirecto del poder por el pueblo ocurre por representantes elegidos a través de sufragio universal, por voto directo y secreto con igual valor para todos y en la forma que dispone la legislación federal; y,

Párrafo 3º - La participación de las entidades asociativas ocurrirá en la forma que dispone esta Ley Orgánica, asegurándose las siguientes instancias: I – Asamblea General del Municipio; II - Conferencias Municipales de Políticas Administrativas Sectoriales; y, III – Consejos Populares y de Políticas Administrativas Sectoriales.

Comparando este aspecto con las Leyes Orgánicas de los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande, se observa una semejanza en relación a los mecanismos

existentes que, en la esencia, reflejan lo que establece la Constitución Federal, principalmente en los aspectos (i) y (ii). Respecto al aspecto (iii) llamó la atención el hecho de la existencia de dos mecanismos: la Asamblea General del Municipio y Consejo Popular, no existentes en las Leyes Orgánicas de los otros dos municipios.

En las disposiciones generales de la Ley Orgánica, el Art. 89 busca esclarecer mejor el aspecto (iii) al establecer lo siguiente:

Art. 89 – La Asamblea General del Municipio está formada por miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y representante de cada institución representativa de la Sociedad Civil, legalmente constituidas, conforme lo dispuesto en Ley.

Párrafo 1° - La Asamblea General del Municipio será convocada por el Alcalde, por la Cámara Municipal, por iniciativa de cincuenta por ciento más uno de las entidades representativas de la Sociedad Civil, legalmente constituidas o por iniciativa popular por cinco por ciento del electorado del municipio.

Párrafo 3° - Las deliberaciones de la Asamblea General del Municipio serán encaminadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, para subsidiar propuestas de elaboración prioritarias de políticas públicas.

El párrafo 4° establece que la competencia y estructura de la Asamblea sean establecidas por ley complementaria.

Respecto al Consejo Popular, el artículo 91 establece que el mismo funcione junto a cada despacho de administración regional o de distrito y formado por entidades asociativas de la circunscripción abarcada por el despacho regional teniendo atribuciones consultivas y fiscalizadoras.

El artículo 92 establece que el Consejo sea instancia de discusión y consulta para la elaboración de políticas municipales y su Párrafo Único define que el Consejo es órgano autónomo, con estatuto propio, no subordinado a la Administración Municipal.

En las entrevistas realizadas no se consiguieron mayores informaciones sobre el funcionamiento de estas instancias, siendo que varios de los entrevistados no poseían conocimiento sobre estos dispositivos constitucionales, hecho que sugiere que los mismos no estaban siendo colocados en efectiva práctica. Posiblemente esos dispositivos hayan creado las oportunidades iniciales para el desencadenamiento de los mecanismos de participación citados por Laudicéia Araújo (2002), ya que la misma llama la atención a que los dos últimos momentos aunque hayan surgido como iniciativa de los Poderes Constituidos, “(...) *podem ser entendidos como desdobramento do primeiro momento, quando a sociedade civil através de*

*suas organizações passa a ocupar os espaços de discussão que são criados no município”*<sup>160</sup>. (ARAÚJO, 2000, p. 82).

Se resalta como empezó el proceso. A mediados de la década de 90, el gobierno municipal, utilizando los mecanismos del Plan Plurianual Anual – PPA, Ley de Directrices Presupuestarias (o Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, en portugués) y Ley Presupuestaria Anual (o Lei Orçamentária Anual – LOA, en portugués) que hasta entonces eran mecanismos esencialmente técnicos, pasó a dar un carácter más amplio a esos documentos en el sentido de ser instrumento de elaboración de políticas públicas y involucramiento social en sus elaboraciones.<sup>161</sup>

Con el apoyo de algunos parlamentares de la Cámara de Concejales<sup>162</sup> fue posible crear condiciones de mejor debatir estas Leyes objetivando ampliar las discusiones en el sentido más político, no solamente técnico como hasta entonces había sido hecho.

En este sentido, la presión política de la sociedad junto a la Cámara de Concejales, favoreció por un lado la discusión del Presupuesto en aquella Casa, ya que anteriormente era sólo “pro-forma”, o sea, aprobación sin discusión. Por otro lado, despertó, cada vez más, el interés social en la discusión de un tema que era considerado un tabú, ya que sólo quienes participaban de la elaboración de estas Leyes eran los técnicos del poder ejecutivo.<sup>163</sup>

Por otro lado, el gobierno, sintiendo también la presión social, buscó crear canales institucionales que posibilitaran a la sociedad participar en las discusiones sobre la

---

<sup>160</sup> “(...) pueden ser entendidos como desdoblamiento del primer momento, cuando la sociedad civil a través de sus organizaciones pasa a ocupar los espacios de discusión que son creados en el municipio” (ARAÚJO, 2000, p. 82, traducción propia).

<sup>161</sup> Estas Leyes, relacionadas al proceso presupuestario, están establecidas en la Constitución Federal. La iniciativa de elaboración es de competencia del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno y la aprobación es competencia del Poder Legislativo también en los tres niveles. La Constitución determina, todavía, que cabe a la ley complementar, entre otras providencias, disponer sobre la vigencia, la elaboración y la organización de esos instrumentos lo que es hecho por la Ley de Responsabilidad Fiscal (o Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, en portugués). La ley que instituya el PPA establecerá las directrices, objetivos y metas de la administración pública en cada poder público (párrafo 1º, del art. 165 de la CF/88). “La ley de directrices presupuestarias comprenderá las metas y prioridades de la administración pública, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsiguiente, orientará la elaboración de la ley presupuestaria anual, dispondrá sobre las alteraciones en la legislación tributaria y establecerá la política de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento.” (párrafo 2º, del art. 165 de la CF/88). La LOA objetiva la concretización de las situaciones planeadas en el Plan Plurianual, a través de la programación de las acciones que serán ejecutadas, buscando alcanzar los objetivos determinados y obedeciendo la Ley de Directrices Presupuestarias. (Párrafo 5º, del art. 165 de la CF/88). Cabe resaltar que los tres presupuestos son elaborados de forma independiente, pero son presentados en apenas una ley, posibilitando conocer el desempeño global de las finanzas del Estado.

<sup>162</sup> Según Araújo, la iniciativa en la Cámara de Concejales quedó a cargo de apenas un concejal que pasó a cuestionar la forma de como eran elaboradas estas Leyes y, principalmente las enmiendas que eran encaminadas por los concejales. Posteriormente otros concejales se incorporarán a esta tesis en el sentido de ampliar las discusiones, sin el peligro de sentirse amenazados políticamente. (ARAÚJO, 2000).

<sup>163</sup> Informaciones concedidas en entrevista con la coordinadora del OP de Campina Grande en octubre de 2003.

elaboración y acompañamiento de las políticas públicas municipales. En este sentido, fue creado, a mediados de la década de 90, el **Programa Ayuntamiento en la Comunidad - PPC ( o Programa Prefeitura na Comunidade – PPC, en portugués)** . Los objetivos del Programa tenían como meta tres puntos básicos:

- (i) promover y consolidar la relación gobierno sociedad;
- (ii) promover la integración entre las diversas Secretarías Municipales; y, definir, en conjunto con la comunidad, prioridades de políticas públicas municipales.<sup>164</sup>

El PCC comprendía tres etapas:

- (i) realización de investigación de campo objetivando la elaboración de un diagnóstico socio-económico con la participación de los moradores de las localidades<sup>165</sup>;
- (ii) reunión preparatoria de la Coordinación del Programa (representantes de la Alcaldía), con representantes de las localidades; y,
- (iii) instalación del Programa en la localidad con la presencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de la comunidad local<sup>166</sup>.

Según ARAÚJO et. al (2004), esta experiencia inicial sirvió para despertar en la población la necesidad de una discusión más amplia sobre el Presupuesto, interconectándola a acciones vinculadas a las políticas públicas del municipio. Fue en este contexto, que surgió en la gestión 1997/2000, el Presupuesto Participativo del Ayuntamiento de Campina Grande. (ARAÚJO, 2000).<sup>167</sup>

El OP en Campina Grande es definido, en su Reglamento General, como un instrumento de la política de democratización de la gestión pública local, sus objetivos traspasan principios de la democracia participativa, caracterizándose como una práctica de participación ciudadana y de aprendizaje institucional. Se pueden conferir los objetivos citados en el Reglamento General del OP:

---

<sup>164</sup> En la literatura investigada y en las entrevistas realizadas fue consenso de que la experiencia de participación popular en el ámbito del gobierno local de Campina Grande tuvo inicio en el año 1993, en la gestión del alcalde Félix Araújo Filho (PMDB) que implantó el PPC. (Ver Machado et al, 2004; Pereira, 2003 y Araújo, 2000).

<sup>165</sup> El municipio fue dividido en Unidades de Vecindad. Las Unidades eran definidas a partir de problemas comunes y posibilidades comunes de resolución de los problemas, pudiendo ser constituidas por uno o más barrios. La zona rural no hacía parte de la atención del Programa.

<sup>166</sup> En la metodología determinada, la población era dividida por grupos temáticos (infraestructura, educación, salud y acción social), y se recopilaban las demandas y se definían las prioridades.

<sup>167</sup> En el trabajo de Machado se resalta que la experiencia del PPC proporcionó la participación de la comunidad en algunas decisiones del gobierno y que estas fueron tomadas y realizadas con cierta transparencia, pero no fue capaz de crear canales institucionales permanentes de conexión entre gobierno y sociedad y que tal hecho sólo ocurre en otra gestión con la implantación del OP. (ARAÚJO, et al, 2004).

- (i) Instituir un espacio público deliberativo y transparente, con reglas democráticas de discusión y definición de las prioridades para aplicación de los recursos públicos del municipio;
- (ii) Incrementar la participación de los diferentes segmentos de la sociedad en el proceso de discusión, decisión y acompañamiento del Plan Plurianual, de la Ley de Directrices Presupuestarias y del Presupuesto;
- (iii) Asegurar la participación de la comunidad en la elaboración de la política tributaria y de recaudación del municipio y en la definición del costeo de la máquina pública;
- (iv) Contribuir para la calificación de la capacidad técnica y financiera de las acciones del gobierno; reforzar las exigencias de responsabilidad por parte del poder público en la prestación de cuentas de sus actividades y de la utilización de los recursos públicos;
- (v) Proporcionar un aprendizaje de corresponsabilidad por las cuestiones del municipio y una educación para el ejercicio de la autonomía y de la solidaridad entre los actores en el proceso; crear las condiciones para la garantía de la plena inclusión social a todos los habitantes del Municipio.<sup>168</sup>

Conforme relata la coordinadora del OP en el gobierno de la alcaldesa Cozete Barbosa<sup>169</sup>, fueron necesarias algunas modificaciones en la estructuración, tanto en la gestión como en la forma de participación de la sociedad, del OP considerando la nueva realidad.

Fue creada una Coordinación del Presupuesto Participativo (o Coordenação do Orçamento Participativo – COOP, en português) - subordinada a la Secretaría de Gobierno y Coordinación Política. Con el cambio del Reglamento General del OP, la COOP fue incluida, pasando a tener las siguientes atribuciones:

- (i) Coordinar la discusión en la elaboración de los instrumentos de planeamiento municipal con la sociedad civil;
- (ii) Coordinar el proceso de participación popular en la elaboración de las leyes presupuestarias;
- (iii) Acompañar la ejecución de todas las etapas del proceso de discusión y definición de las prioridades presupuestarias del municipio;
- (iv) Organizar, generar, sistematizar, acompañar y difundir las informaciones necesarias al andamiaje de los trabajos;

---

<sup>168</sup> Reglamento General del Presupuesto Participativo. Título I – de los objetivos, Art. 1º, p.1 . 2002.

<sup>169</sup> Hasta la mitad del gobierno municipal (2001 – 2004), era alcalde Cássio Cunha Lima que se desligó para concurrir a las elecciones de 2002 para el gobierno del Estado. En su lugar asumió la vice-alcaldesa Cozete Barbosa del PT.

- (v) Establecer la articulación permanente entre los órganos del gobierno y las instancias de participación de la comunidad;
- (vi) Definir, con el Consejo del Presupuesto Participativo, el calendario, metodología y la dinámica de las plenarios públicas de discusión y definición de las prioridades presupuestarias del municipio; y,
- (vii) Preparar y distribuir el material estandarizado para la realización de las plenarios públicas.<sup>170</sup>

Un nuevo redimensionamiento de las regiones del municipio fue necesario para viabilizar mayor participación. Por indicación de los delegados que reivindicaban la ampliación de la participación de otras regiones en el proceso. Las regiones ganaron nueva estructura, pasan de siete a doce regiones presupuestarias.

Un último cambio dice respecto a la metodología utilizada en el proceso, que pasa por una ampliación de sus espacios de participación. Eso se debe a la creación de nuevas instancias - las plenarios temáticas (Salud, Niños y Adolescentes, Cultura, Generación de Empleo y Renta y Viviendas) y de los Foros de delegados (regionales y temáticos).

A partir del OP pasan a desencadenarse y a ampliarse espacios de participación social. Además de los Consejos Sectoriales existentes y actuantes, las Conferencias Sectoriales se consolidan ante la sociedad.

Lo que se buscó hacer en este capítulo fue informar como se inicia una propuesta de cambio de una práctica política que antes era hecha con bases en favores y en el clientelismo e individualismo. A partir del momento en que los nuevos gobiernos entran en escena, se comienzan a construir nuevas formas de comprender el papel de una administración, cuyo objetivo mayor pasa a ser la oferta de los servicios públicos con calidad, en lo que se refiere al derecho de los ciudadanos y para que esto sea posible la participación de los mismos es fundamental.

Partiendo de estas primeras experiencias, ¿cómo los gobiernos de estos municipios buscan consolidar una administración con carácter democrático y participativo? En los próximos capítulos serán presentados algunos Programas/Proyectos y formas de participación institucionalizada por las administraciones citadas objetivando un ahondamiento sobre la democracia en los gobiernos locales.

---

<sup>170</sup> Reglamento General del Presupuesto Participativo. Capítulo I – de la estructura del consejo, Art. 2º, p.2 2002.

## **CAPÍTULO V – PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS, INCLUSIVOS Y SOLIDARIOS**

El principio básico de un gobierno que se propone construir un proyecto de gestión pautado en el carácter democrático e inclusivo es el de crear condiciones para que la sociedad sea cogestora y así establecer una relación también de corresponsabilidad en la implementación de las políticas sociales. La concretización de este principio sólo será posible si existen condiciones concretas de participación ciudadana, permitiendo el acceso al derecho básico de la obtención de las informaciones públicas del gobierno. Este hecho generará sentidos concretos de democracia como es el ejemplo de las transparencias de las acciones gubernamentales acompañamiento y control social.

Existen varios mecanismos institucionales relacionados a la forma de democratizar el gobierno objetivando la implantación de las políticas públicas, que tengan la intención de crear condiciones para que la sociedad pueda participar en el proceso de formulación y evaluación de la política, de la gestión de su implantación y operación y de la fiscalización de su ejecución.

La participación de la sociedad en el gobierno ocurre a través de la incorporación de personas y grupos sociales involucrados directa o indirectamente en el proceso educativo, los cuales, normalmente, están excluidos de las decisiones. Esta relación materializada, el resultado será la división de las decisiones y responsabilidades con los gobernantes y técnicos del gobierno local cambiando la forma de gestión.

Los mecanismos de democratización de la gestión pueden alcanzar varios niveles de ejecución de las políticas públicas. La creación de mecanismos institucionales debe privilegiar los organismos permanentes, que puedan sobrevivir a los cambios de dirección en el gobierno municipal. Los órganos colegiados, como los Consejos, son los principales instrumentos. Pueden existir instancias de participación popular junto a las secretarías municipales, junto a las escuelas, centros sociales entre otros. También es posible crear instancias de participación sectoriales, que son concretizadas en las diversas Conferencias de temas específicos.

Lo importante a resaltar es que en cualquier instancia, los mecanismos institucionales creados deben garantizar la participación del más amplio contingente de interesados posible. Cuanto mayor sea la representatividad que haya, mayor será la capacidad de intervención y fiscalización de la sociedad civil.

## **I - Reanudando la Temática Descentralización**

En el capítulo II se busco resaltar que, con la Constitución Federal de 1988, la descentralización pasó a ser un proceso importante para una mejor implementación de políticas públicas en la esfera del gobierno local visto que, en el ámbito del aspecto administrativo, la descentralización consiste en una estrategia de gestión y ejecución de políticas que lleven a privilegiar la proximidad entre los ejecutores y el ciudadano atendido (ARRETCHE, 1995).

Para analizar el significado de la descentralización en las esferas del gobierno local, se partió del principio que la descentralización permite el desarrollo de mayor autonomía a los gobiernos locales, en la medida en que las decisiones de asignación de recursos y ejecución de políticas públicas son tomadas con más frecuencia e intensidad en esos gobiernos.

La descentralización implica, por lo tanto, autonomía y transparencia del poder decisorio para los gobiernos locales. La autonomía es importante tanto del punto de vista gerencial, donde existe la posibilidad de aumento de la eficiencia y de la eficacia de las acciones del gobierno; como del punto de vista político, pues puede generar mayor transparencia y participación de la población en el acompañamiento de las acciones.

Ese punto de vista de la descentralización con carácter positivo, no significa, necesariamente, que existe una correlación directa, o sea, que implica en mayor democratización. Para que eso ocurra es necesaria la decisión del gestor y de su equipo.

Retomando la discusión relativa al papel del Estado y al proceso de descentralización relacionado a una nueva forma de gestión pública, es importante resaltar que:

- (i) El escenario inicial de esa redefinición fue marcado por la creciente presencia de nuevos actores sociales en la escena política brasileña, la década de 80 asistió al surgimiento y consolidación de diversas organizaciones de la sociedad civil que adquiriría un papel importante en la esfera política brasileña: movimientos sociales presentando diferentes tipos de demandas por servicios públicos y equipamientos urbanos, tales como salud, educación y vivienda; sindicatos de diferentes categorías buscando influenciar en la política, tanto dentro como fuera de los locales de trabajo y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) que progresivamente se hacen presentes en la lucha por la democratización del espacio público. Entre las muchas conquistas sociales y políticas inseridas en la Constitución de 1988, se incluye el principio de la descentralización. En este sentido, el primer paso hacia la conquista de la descentralización, como principio,

ocurrió a nivel constitucional y en las diversas reglamentaciones específicas de ahí resultantes.

- (ii) Los proyectos del gobierno Federal, muchas veces con fuerte influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a partir de la década de 90, pasaron a tener que ejecutar políticas de manera descentralizadas y con inducción de la participación social;
- (iii) El área dirigida al desarrollo social, es aquella que más estimula el proceso de descentralización, consecuentemente fue aquella que obtuvo mayor avance;
- (iv) La descentralización político administrativa ocurrida en Brasil incidió principalmente en la ejecución de servicios públicos que antes eran ofrecidos y ejecutados directamente por el gobierno federal. Pero, la responsabilidad por la captación y alocación de los recursos continuó procesándose de forma centralizada, generando críticas y embates respecto a los criterios de justicia utilizados para esta distribución. (divergencias entre las tres esferas del poder ejecutivo); y,
- (v) La descentralización generó mayores espacios para la participación de sectores organizados de la población en la definición y gestión de políticas pública. La creación de Consejos consultiva o deliberativa se transformó en una nueva instancia, al lado de los poderes ejecutivo y legislativo.

Comprender cómo el proceso de descentralización repercutió en los municipios seleccionados, es analizar si estos gobiernos consiguieron implementar cambios en las prácticas de gestión relacionadas a la ruptura con una tradición político administrativa centralizadora y clientelista, se implantaron la transparencia, la mayor circulación de informaciones, la corresponsabilidad, el control social entre otros valores, en el ámbito de la gestión. Estos valores poseen una relación directa o prácticamente son sinónimos de democracia.

## **II – Los Programas Descentralizados y de Inclusión**

Cuando son analizadas las políticas sociales implementadas en los municipios, es posible identificar que varios Programas son orientados por el gobierno federal, los cuales poseen, por lo tanto, objetivos definidos.

En los tres municipios fue posible encontrar los principales Programas del gobierno federal del área social de atención a los ancianos, mujeres, indigentes, niños y adolescentes, erradicación del trabajo infantil, actividades de complementación a los estudiantes de la enseñanza pública, combate al abuso y a la exploración sexual, salud de la familia, entre otros.

Las tablas de 5 a 7 buscan listar los principales programas implementados por los municipios, de apoyo federal y estadual, así como aquellos que surgieron derivados de las acciones municipales.

Lo que debe ser considerado como importante es si esos Programas establecen un estándar mínimo de inclusión social, que sin duda es fundamental para los principios democráticos.

El otro aspecto relevante es que, independientemente de que los Programas tengan indicación federal y/o estadual, son los gestores de los municipios que establecen la metodología de acciones, parte de ahí la importancia de la autonomía.

Son aspectos como estos mencionados, que establecen la diferencia en la forma de implantación, relacionada al mayor o menor involucramiento de los ciudadanos, beneficiados o no, en las acciones desarrolladas.

Considerando la cantidad de Programas que se desarrollan en cada uno de los municipios seleccionados, algunos, implementados en los tres municipios, se optó por analizar algunos de ellos que servirán de ejemplo y reflexión en la perspectiva de endosar o no las hipótesis delineadas.

**Tabla 5 – Principales Programas Sociales del Municipio de Campina Grande - 2004**

<b>Programas</b>	<b>Objetivo</b>
Casa de Paraje	Abrigar a los moradores de la calle con la oferta de alimentación y acompañamiento psicosocial para que puedan tener sus problemas minimizados.
Proyecto Ciudadano	Fornecer documentación básica de forma gratuita, entre otros servicios, como el auxilio funeral.
Alimentación Integrada	Proporcionar mejor alimentación para familias de clase baja.
Pequeñas Iniciativas	Atender a grupos de trabajadores del sector informal en el ámbito de la organización del trabajo y calificación (Grupos de lavadores de coches, lustrabotas, etc.)
Trabajo Social	
Convivir	Proporcionar momentos de ocio, entretenimiento y ciudadanía en la Casa del Anciano.
Centro de Convivencia del Anciano	Crear espacio público que sirva para encuentros y desarrollo de acciones para los ancianos.
Núcleo de Apoyo A la Familia - NAF	Atender a las familias carentes del municipio, orientándolas y realizando los encaminamientos necesarios para que éstas puedan ejercer la ciudadanía.
Casa de la Mujer	Atender a las mujeres víctimas de prejuicio en acciones de violencia, acompañadas de sus hijos.
Asesoría de los Clubes de Madres	Acciones diversas (educación, salud, asistencia social) desarrolladas con las participantes de los Clubes de Madres.
Programa de Apoyo a Gestantes	Desarrollo de diversas acciones objetivando la mejoría en la calidad de vida de las gestantes.
Agente Joven de Desarrollo Social y Humano	Entrenar y calificar jóvenes carentes para que ejerzan un papel de Agentes multiplicadores en sus barrios, en las áreas de salud, medio ambiente y ciudadanía.
Casa de la Esperanza	Retirar y acoger en régimen de tiempo integral, niños del sexo masculino que estén en riesgo de vida y abandono.
Proyecto Ruanda	Recuperar niños y adolescentes de la calle promoviendo actividades educativas objetivando su re-inserción en la sociedad de forma ciudadana.
Erradicación del Trabajo Infantil – PET *	Atender niños y adolescentes con actividades complementarias en los períodos en que los mismos están apartados de la sala de clases.
Sentinela *	Combatir el abuso y la exploración sexual de niños y adolescentes.
Proyecto Cooperando y Reciclando	Atender a los niños y adolescentes, posibilitando la reposición temporaria de renta a la familia.

Fuente: Secretaría Municipal de Asistencia Social de Campina Grande. 2004

\* Programa Federal coordinado por el Ayuntamiento Municipal.

**Tabla 6 – Principales Programas Sociales del Ayuntamiento de Vitória da Conquista – 2004**

<b>Programas</b>	<b>Objetivo</b>
Compra Directa	Comprar de forma directa productos agrícolas de los pequeños agricultores, para atender a los programas del gobierno en las diversas áreas sociales.
Casa de Apoyo a la Familia.	Atender a las familias carentes del municipio, con atención psicosocial e implantación de actividades como cursos de formación en ciudadanía y generación de renta.
Conquista Bien Vivir	Crear alternativas para la práctica de actividades deportiva y de ocio pensando en la integración social, prevención, bien estar y mejoría de la calidad de vida para ancianos y portadores de necesidades educativas especiales.
Vivir de Verdad	Atender a adolescentes en vulnerabilidad social, oriundos de familias de baja renta, ofreciendo actividades culturales, deportivas y atención psicosocial y pedagógica a ellos y a sus familiares.
Travesía – Núcleo de Apoyo a la Juventud	Inserir los adolescentes y jóvenes, egresos de otros programas sociales del municipio, en el mercado de trabajo.
Conquista Niño	Recuperar niños y adolescentes de la calle promoviendo actividades educacionales objetivando su reinserción en la sociedad de forma ciudadana.
Erradicación del Trabajo Infantil – PET *	Atender niños y adolescente con actividades complementares en los períodos en que los mismos están apartados de la sala de clases.
Sentinela *	Combatir el abuso y la exploración sexual de niños y adolescentes.
Programa Segundo Tiempo*	Ofrecer a niños y adolescente, en turno opuesto al de la escuela, oportunidades de: prácticas de deportes, artes y de refuerzo escolar y de alimentación.

Fuente: Ayuntamiento de Vitória da Conquista - Gobierno Participativo en Números y Datos. 2004

\* Programa Federal coordinado por el Ayuntamiento Municipal.

**Tabla 7 – Principales Programas Sociales del Municipio de Vitória da Conquista – 2004**

<b>Programas</b>	<b>Objetivo</b>
SOS Bomberos	Desarrollo de acciones con niños y adolescentes
Agente Joven	Desarrollo de acciones con niños y adolescentes
Generación XXI	Desarrollo de acciones con niños y adolescentes
Intergeneracionalidad	Integración entre niños y ancianos abrigados y de medio abierto, objetivando el intercambio de experiencias y vivencias entre generaciones, posibilitando una mejor calidad de vida para ambos.
Programas Mínima - Familia Ciudadana	Distribución de Renta para jefes de familias con recursos Municipales.
Renta Ciudadana **	Distribución de Renta para jefes de familias con recursos Estaduales.
Programa Familia Fortaleciendo	Asistencia social para atención familiar.
Atención al Ciudadano	Acciones que objetivan atender los derechos de los ciudadanos.
NAVVI - Núcleo de Atención a Víctimas de Violencia Intra Familiar.	Atención específica a una determinada parcela de la población, que necesita de apoyo y orientación psicosocial, y jurídica.
Red de Atención a Gestantes	Asociación intersecretarial en el desarrollo de diversas acciones objetivando la mejoría en la calidad de vida de las gestantes y del bebé.
Programas de Generación de Empleo y Renta.	Acciones de Incentivo al asociativismo, cooperativismo y principalmente al emprendedorismo.
Colecta Selectiva.	Involucrar la comunidad en la donación de reciclables, que son procesados, vendidos y el recurso revertido para las necesidades básicas de los participantes del programa.
Centro Día del Anciano	Atender a los inscritos en los grupos de 3ª Edad y los abrigados en el Abrigo de la Vejez São Vicente de Paulo, con espacio adecuado para socialización objetivando una mejoría en la calidad de vida de los ancianos y sus familias.
Egresos del PET	Desarrollo de acciones Biopsicosociales con niños y adolescentes.
Acoger – PET * Erradicación del Trabajo Infantil	Atender a niños y adolescente con actividades complementares en los períodos en que los mismos están apartados de la sala de clases.
Sentinela *	Combatir el abuso y la exploración sexual de niños y adolescentes.
Inclusión Social Deportes	Propiciar oportunidades de acceso a los ciudadanos comunes a la práctica de actividades físicas y deportivas

Fuente: Relatorio 2003 - Secretaría Municipal de Acción Social de Rio Claro.

\* Programa Federal coordinado por el Ayuntamiento Municipal.

\*\* Programa Estadual coordinado por el Ayuntamiento Municipal.

El análisis de los Programas implementados por las administraciones de los municipios seleccionados permite una aproximación más adecuada a las experiencias concretas desarrolladas en estos municipios, en el sentido de aprehender sus dinámicas delante de la realidad social local. En los Programas seleccionados, algunos aspectos serán resaltados como variables, con la intención de establecer una relación con los objetivos del estudio: proceso de descentralización y participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas; control social; calidad de los servicios públicos;

establecimiento de prioridades de acciones; búsqueda de nuevas formas de articulación con la sociedad civil; introducción de nuevas formas de gestión en los Programas de forma a dotarlos de mayor agilidad, eficiencia, eficacia y la efectividad de la acción, superando la rigidez derivada de la burocratización.

El punto central está en el análisis de los Programas que establecen un estándar mínimo de inclusión social.<sup>171</sup> El estándar mínimo incide directamente en la discusión sobre ciudadanía, siendo el derecho a la inclusión la síntesis de la efectividad de los derechos sociales. En este sentido, incluir significa integrar a los que se encuentran marginados e inseridos en las dinámicas sociales y económicas.

La opción de relatar solamente algunos Programas, no deja de considerar la existencia, en cada municipio, del conjunto de acciones que promueven la integración entre los objetivos de cada uno de los mismos. Se recurre a ejemplificar casos de diversas áreas en los que se constatan cambios en el campo de las políticas públicas sociales y de la provisión y gestión de servicios públicos. Lo que puede ser conferido en los diversos premios recibidos por estas administraciones por entidades gubernamentales y no gubernamentales.<sup>172</sup>

## **1 - Nuevas Políticas para Nuevos Segmentos de la Población.**

En las tres administraciones municipales es posible señalar con algunos Programas, cuya característica principal es la búsqueda de la **descentralización y promoción de la inclusión**, en el ámbito de la municipalidad, a través de la constitución de **Red de desarrollo de acciones sectoriales e intersectoriales**, que objetivan prestar servicios especializados asociándose a entidades representativas de la sociedad. La constitución de Redes permite a los gobiernos locales producir sinergia entre instituciones y agentes sociales objetivando prácticas diferenciadas que engloben las diversidades y de las demandas. La articulación en asociación facilita la búsqueda de metas y objetivos comunes.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Se considera como excluidos a la población que expresa un conjunto de vulnerabilidad económica, habitacional, nutricional, sumándose vulnerabilidad de otra naturaleza, representada por la pérdida de la autoestima, de los lazos de pertenencia y de los vínculos de identidad. Tales aspectos llevan invariablemente al fenómeno de la exclusión, derivado del aspecto de la pobreza. (SPOSATI, 1999).

<sup>172</sup> En la continuidad del trabajo serán citados algunos ejemplos de premios recibidos por las administraciones municipales en análisis.

<sup>173</sup> Para CAMOLESI (2004) los Programas en "Red", en el ámbito municipal con principios de intersectorialidad, compartida de responsabilidad y con coordinación flexible, puede promover una gestión eficaz con planeamiento más factible definiendo objetivos, prioridades metas y resultados a ser alcanzados, con el involucramiento colectivo, el que, sin duda alguna traerá mayor legitimidad al desarrollo de programas.

Existen Programas que se dirigen a la ampliación de los espacios de la ciudadanía para niños y adolescentes. Se trata de Programas que buscan alternativas para la reinserción social de niños y adolescentes en situación personal o social de riesgo, con base en la noción de derechos, teniendo como referencia el E.C.A. - Estatuto del Niño y del Adolescente (E.C.A. - Estatuto da Criança e do Adolescente, en portugués) - de 1990, caracterizando, por lo tanto, una ruptura en relación a las políticas tradicionales dirigidas al “menor”, de carácter asistencial represivo. El ejemplo a ser citado se refiere al **Programa Red de Atención y Defensa del Niño y del Adolescente**, creado en 1999, donde se insiere el proyecto “Conquista Niño” implantado en Vitória da Conquista.

Los **Programas vinculados a los ancianos** se destinan a segmentos de la población tradicionalmente no atendidos por el sector público, señalando un movimiento en el sentido de la ampliación del espacio de la ciudadanía. Así, hay acciones gubernamentales dirigidas a los ancianos en los tres municipios seleccionados, la referencia será el municipio de Rio Claro.

Los Programas que objetivan implantar alternativas de supervivencia para mujeres, organizando sus vidas a través de la asociación productiva y artesanal. El ejemplo a ser dado será el “**Proyecto Digna**” desarrollado en Campina Grande.

### **1.1 Red Municipal de Atención al Niño y al Adolescente de Vitória da Conquista.**

El programa surge como una inciativa del gobierno municipal, que propuso mapear entidades que trabajan con niños y niñas en situación de riesgo personal y social, pasó a apoyar y a acompañar 13 (trece) entidades gubernamentales, no-gubernamentales y Consejos.

Todas las entidades involucradas en la Red definen y acompañan las políticas públicas delineadas. Las decisiones sobre la forma de aplicación de los recursos son hechas a través del Consejo Tutelar. Es éste el que establece las directrices centrales.

Para la concretización de los objetivos, fue constituido un Fondo Municipal del Niño y del Adolescente, que en su inicio era mantenido sólo con recursos propios del municipio y que posteriormente otros asociados fueron involucrados, entre ellos la Petrobrás.

Los principios de la democracia y de la descentralización de acciones se pautan en esta forma de organización. En lo que se refiere a la transparencia de los recursos financieros aplicados, se hacen Edictos para contratación de servicios para atender a las 13 (trece) entidades.

La Red de Atención posee una sede, inaugurada en 2000 a partir de una asociación entre el Ayuntamiento Municipal de Vitória da Conquista, el BNDES - Banco Nacional de

Desarrollo Económico y Social - y la Fundación Telefónica. Todas las instituciones que componen la Red fueron informatizadas.

Estas condiciones infraestructurales facilitaron el desarrollo de acciones de orden educativo y profesional, como cursos profesionalizantes en el área de informática.

Una de las acciones delineadas es la oferta de curso de capacitación en informática, objetivando la inclusión digital. El curso de capacitación en informática es el inicio de la profesionalización, considerando que los niños y adolescentes son de origen social pobre y que en ese caso los mismos no tendrían condiciones de pagar un curso particular.

Según declaraciones prestadas, la Red de Atención de Vitória da Conquista es una de las pocas del País con estructura de administración propia y talleres de entrenamiento.<sup>174</sup>

En consecuencia de las acciones desarrolladas y de la consolidación de infraestructura y de la forma de administración la Red pasó a tener una mayor credibilidad frente a la sociedad, como también las instituciones públicas y privadas, favoreciendo para que en 2001 fuese firmado un convenio con el Banco de Desarrollo Económico Social – BNDES, para la realización de obras de reforma, ampliación y compra de nuevos equipamientos para las instituciones que integran la Red de Atención.<sup>175</sup>

Esta Rede atiende varios jóvenes y adolescentes. En el año 2004 el total llegaba a 1.200 (mil doscientas personas) conforme con las informaciones prestadas por la Secretaría de Acción Social.

Entre las acciones de la Red, está el Programa Conquista Niño, considerado como referencia de la administración en el área del niño y del adolescente. El Programa fue implantado en 1997. Su inicio ocurre con la apertura de una Unidad de Acogimiento Nocturno que pasó a proporcionar a los niños que duermen en la calle reposo nocturno en ambiente propio, con el objetivo de socializarlos y adaptarlos a condiciones más dignas de vida y saber enfrentar las situaciones externas.

A través de una asociación con el Servicio Social e Industrial – SESI fue posible la transferencia para otras instalaciones físicas más adecuadas y fue creada una nueva Unidad

---

<sup>174</sup> Las diversas informaciones sobre este programa fueron adquiridas en entrevista realizada en octubre de 2003 a la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Vitória da Conquista.

<sup>175</sup> En los informativos de la Red divulgados por el gobierno municipal, consta que los recursos del Banco deberían ser liberados apenas para ciudades con más de 300 mil habitantes y, delante de este criterio, el municipio no sería atendido ya que el total de la población es menor. Sin embargo, el proyecto elaborado sorprendió la institución, que liberó un financiamiento de un millón ochocientos mil reales, haciendo con que Vitória da Conquista fuera la primera ciudad del Nordeste a firmar un convenio como éste con el Gobierno Federal. (Ayuntamiento Municipal de Vitória da Conquista, 2004).

Central. Tal hecho facilitó la ampliación y diversificación de las acciones del Programa siendo incluidas actividades educativas, culturales, deportivas y profesionalizantes.

El Programa Conquista Niño es reconocido por la población del municipio como una acción que tuvo suceso, porque la disminución de niños y adolescentes que vivían por las calles de la ciudad fue un hecho concreto. Sin embargo, fueron las acciones desarrolladas por el Programa en las áreas de música y profesionalización que despertaron el significado del Programa al lado de diversos órganos públicos y organizaciones privadas. Así, fue posible la construcción de varias asociaciones con varios órganos de los gobiernos estadual y federal, proporcionando la ampliación de niños y adolescentes atendidos<sup>176</sup>.

## **1.2 – Programas de Atención a los Ancianos de Rio Claro**

En la misma perspectiva de desarrollar Programas buscando una gestión eficaz en el área de Asistencia Social, fue implantado por el gobierno municipal de Rio Claro, con la participación efectiva de la sociedad local el Plan Municipal de Asistencia Social, que establece los principios y directrices de la acción social en el municipio.

En el ámbito de este trabajo será resaltado para el relato, el Programa de Atención al Anciano, cuyos objetivos están así indicados en el Plan:

- (i) Asegurar los derechos sociales de los ciudadanos con más de 60 años de edad, suscitando condiciones para fomentar su autonomía y participación en la sociedad.
- (ii) Preservar y/o rescatar la identidad de la persona anciana de forma a fortalecer sus relaciones con la familia y la comunidad.

Los objetivos específicos delimitan la forma de cómo los objetivos generales serán alcanzados:

- (i) Movilizar a los ancianos del municipio y de los grupos de tercera edad en programas educativos proporcionándoles informaciones sobre las condiciones del envejecimiento;
- (ii) Propiciar, a través de trabajos educativos, una nueva visión de vida respecto a los aspectos de salud (física, mental y emocional);

---

<sup>176</sup> El programa ya recibió varios premios. En 1998 fue clasificado en primer lugar entre los 300 proyectos de Bahía seleccionados por la Secretaría del Trabajo y Acción Social del Estado de Bahía y por el Ministerio de la Pobreza y Acción Social. La misma clasificación se obtuvo en los años 1999 y 2000. En 1999, Vitória da Conquista ganó el premio Municipio Amigo del Niño, concedido por el Unicef y el Ministerio de la Salud, por el desarrollo del Programa. En el mismo año, el municipio quedó entre las cinco mejores prácticas sociales dirigidas a niños y adolescentes, por el premio Alcalde Niño, concedido por la Fundación ABRINQ al entonces Alcalde Guilherme Menezes.

- (iii) Proporcionar un espacio de participación social, posibilitando formas cooperadoras de producción y prestación de servicios de los Grupos de Tercera Edad a la comunidad, aprovechando sus potencialidades;
- (iv) Crear la posibilidad de una relación social más amplia, minimizando la segregación del anciano junto a la familia y otros grupos sociales;
- (v) Implantar un banco de datos informatizado, que posibilite el conocimiento de la realidad del municipio, para la formulación de políticas de atención a la población que las demanda.

Camolesi (2003) haciendo referencia a las discusiones surgidas con la sociedad sobre las acciones del gobierno municipal en el área del anciano resalta:

As políticas municipais para o idoso devem contemplar ações preventivas e de inclusão, abrindo canais de participação, de acesso a bens, serviços, conhecimento, informação, moradia, acolhimento, autonomia e cidadania. Nesta perspectiva, em Rio Claro-SP, o poder público municipal, preocupado com o envelhecimento da população, propõe metas de curto, médio e longo prazos para esse segmento no âmbito da assistência social, contemplando a intersetorialidade de ações com interface na saúde, educação, cultura, esporte, lazer, meio ambiente e outros. A articulação entre os órgãos governamentais nas diversas esferas e organizações da sociedade civil que atuam e ou desenvolvem programas e projetos voltados aos idosos, oportuniza parcerias e realizações como: campanha de vacinação para idosos, jogos regionais da 3ª Idade – JORI; Jogos Abertos da 3ª Idade promovidos pelo SESI, Corredor Cultural em âmbito local e regional, participação nas Conferências Municipais que deliberam sobre as prioridades do Município, participação na elaboração do Orçamento Municipal, entre outros. (CAMOLESI, 2003, p. 32)<sup>177</sup>

Partiendo de los objetivos constantes en el Plan de la administración municipal, en asociación con diversas entidades de la sociedad, coloca en práctica algunas acciones configuradas en los siguientes proyectos de atención, así resumidas por Camolesi (2003):

---

<sup>177</sup> Las políticas municipales para el anciano deben contemplar acciones preventivas y de inclusión, abriendo canales de participación, de acceso a bienes, servicios, conocimiento, información, vivienda, acogimiento, autonomía y ciudadanía. En esta perspectiva, en Rio Claro-SP, el poder público municipal, preocupado con el envejecimiento de la población, propone metas de corto, medio y largo plazos para ese segmento en el ámbito de la asistencia social, contemplando la intersectorialidad de acciones con interfaces en la salud, educación, cultura, deporte, diversión, medio ambiente y otros. La articulación entre los órganos gubernamentales en las diversas esferas y organizaciones de la sociedad civil que actúan y/ o desarrollan programas y proyectos dirigidos a los ancianos, hace posibles asociaciones y realizaciones como: campaña de vacunación para ancianos, juegos regionales de la 3ª Edad – JORI; Juegos Abiertos de la 3ª Edad promovidos por el SESI, Corredor Cultural en ámbito local y regional, participación en las Conferencias Municipales que deliberan sobre las prioridades del Municipio, participación en la elaboración del Presupuesto Municipal, entre otros. (CAMOLESI, 2003, p. 32, traducción propia).

- (i) Proyecto Vivienda para Ancianos: en la perspectiva de la atención a la demanda habitacional a personas arriba de los 65 años con renta hasta dos salarios mínimos, destituidos de propiedad residencial y que paguen alquileres. Se trata de condominio cuya cesión ocurre por derecho de uso;
- (ii) Proyecto Centro Día del Anciano: objetivando atender a la población arriba de 60 años, fue la unidad inaugurada en 1999. Se trata de espacio físico adaptado a las necesidades de este contingente poblacional, que pasa allí el día entero y durante toda la semana, desarrollando actividades educacionales, recreativas y ocupacionales (talleres), dirigidos prioritariamente a la población en situación de riesgo. Tal unidad objetiva prevenir el abandono, el asilamiento, promover la autoestima y autonomía y contribuir para el fortalecimiento de los lazos familiares;
- (iii) Atención a los Ancianos Asilados: se trata de asociación con los abrigos del municipio en el sentido de potenciar la calidad de las acciones desarrolladas en ámbito institucional. La contratación de equipo multiprofesional e integración con las actividades del Centro Día ha posibilitado un incremento en la calidad de vida de los atendidos;
- (iv) Estímulo a la organización de Grupos de Tercera Edad: de forma descentralizada, pero teniendo como referencia el Centro Municipal de Convivencia Padre Augusto Casagrande, que cedía también el Centro Día, son actualmente 36 los Grupos registrados envolviendo cerca de 2000 componentes. Aquí, se busca el rescate de los lazos de pertenencia y rescate de autoestima a partir de actividades de diversión, deportivas, culturales, intelectuales que buscan, todavía, la identificación de un proyecto colectivo, participación y involucramiento con las cuestiones de la propia comunidad en el sentido de constitución de una ciudadanía activa;
- (v) Atención Individual y Familiar: a través del proceso de escuchar y de acoger, se busca la identificación de la problemática y se ofrece el acceso a recursos de la comunidad y proyectos especiales. Se trata de una puerta de entrada calificada para la demanda;
- (vi) Estímulo al Trabajo Voluntario y Capacitación de Profesionales: el municipio tiene un número expresivo de voluntarios, gran parte de ellos arriba de los 60 años, que se entregan a tareas dirigidas al área de la Asistencia Social. Existe una preocupación constante en estar ofreciendo subsidios, tanto a estos voluntarios como para profesionales que con ellos actúan, en el sentido del mejoramiento de esta interlocución;
- (vii) Proyectos en Intergeneracionalidad: de carácter innovador, se preocupa con el intercambio de experiencias entre generaciones, principalmente con niños. La

importancia de esta experiencia justifica un abordaje más profundo, lo que será realizado más adelante;

- (viii) Semiprofesionalización: en asociación con el Abrigo São Vicente de Paulo, el CEMCI - Centro Municipal de Convivencia del Anciano (CEMCI - Centro Municipal de Convivência do Idoso, en portugués) y los Grupos de Tercera Edad, objetiva la confección de pañales geriátricos desechables, lo que hizo con que se aprovechara una maquinaria ociosa y disponible en la propia entidad. La producción objetiva atender a las necesidades de la propia institución, como también puede estar disponible a la comercialización;
- (ix) Rescate de las condiciones de vida en el Abrigo: el Abrigo São Vicente de Paulo es palco de toda una acción articulada objetivando promover la calidad de vida de los allí atendidos, lo que demanda esfuerzos de una serie de organismos públicos y privados, como: defensa civil, Secretaría de Turismo, equipos de peluqueros y manicuros del Senac, voluntarios de la Iglesia Mormón, Secretaría de la Salud, UNESP y otros.

Conforme a lo que se puede observar por las diversas acciones indicadas, el Programa que objetiva a la tercera edad abarca varias acciones específicas para un seguimiento de la población que en la mayoría de las veces son desconsiderados de los planeamientos gubernamentales. Uno de los aspectos importante a ser destacado es que las acciones surgieron de diversas discusiones con el seguimiento interesado y demandador, contando también con indicaciones del profesional, o equipo de profesionales, identificados con la implementación de las acciones.

Este panorama creativo posibilita que hasta mismo nuevos elementos conceptuales sean necesarios para expresar, teóricamente, las tendencias que se configuran en la práctica, conformando una dialéctica relación de perfeccionamiento teórico práctico permanente, lo que evidencia avances expresivos en la calidad de atención de los servicios ofrecidos.

Para Camolesi (2003), la promoción del sentimiento de utilidad, rescate y fortalecimiento de lazos afectivos, incremento de autoestima, sentido de utilidad, reconocimiento social, son aspectos fundamentales para posibilitar mejor calidad de vida. Todavía según la autora,

São os elementos de ordem subjetiva que ganham amplitude neste enfoque como condicionantes da qualidade de vida a esta população. Para além das respostas públicas às requisições de ordem puramente material e estrutural, a configuração de projetos complementares que visem a vivência potencial

da subjetividade é o corolário de uma política pública que pretende resgatar a integralidade do Ser. (CAMOLESI, 2003, p. 33).<sup>178</sup>

### 1.3 – El Programa de las Dueñas de Casa de Campina Grande – Proyecto Digna

Los ejemplos de los Programas de la administración de Campina Grande a ser contextualizados están relacionados a la temática de valorización de segmentos excluidos del proceso productivo, ofreciendo calificación educacional y profesional, objetivando la generación de empleo y renta.

Conforme con lo dicho anteriormente, uno de los hechos que facilitó seleccionar el municipio de Campina Grande como una de las administraciones a ser analizada como ejemplo, se vincula al hecho de la implantación de la Agencia Municipal de Desarrollo – AMDE. Esto porque la misma fue creada en 1999, como el objetivo mayor de apoyar a los pequeños y micro empresario, hecho de destaque en administraciones municipales hasta entonces.<sup>179</sup>

El objetivo inicial de la AMDE era el de dar apoyo a los micro y pequeños empresarios en el acceso al crédito financiero, en consecuencia de las dificultades que estos segmentos tenían en relación al acceso al sistema bancario oficial, bien como la calificación y recalificación. Así se creaba una estancia pública municipal en la expectativa de que este segmento social sería fortalecido y de que los desempleados y trabajadores del sector informal pudieran constituirse como segmento que pudiese tener acceso a los principios básicos de supervivencia.

El objetivo inicial con el desarrollo de Programas de acceso facilitado al crédito y calificación profesional fue ampliado con la implementación de nuevos Programas, sin

---

<sup>178</sup> Son os elementos de orden subjetivo que ganan amplitud en este enfoque como condicionantes de la calidad de vida a esta población. Para más allá de las respuestas públicas a las requisiciones de orden puramente material y estructural, la configuración de proyectos complementares que objetiven la vivencia potencial de la subjetividad son el corolario de una política pública que pretende rescatar la integridad del Ser. (CAMOLESI, 2003, p. 33, traducción propia).

<sup>179</sup> La AMDE surge como una Empresa Pública de Derecho privado con patrimonio propio. Poco después de ser creada el entonces alcalde la transformó en autarquía objetivando dar más flexibilidad administrativa. Actualmente la Ande está conectada directamente al gabinete de la alcalde y tiene autonomía administrativa y financiera propia. Para su constitución se dispusieron dos Fondos creados en la Ley Orgánica del municipio: desarrollo Tecnológico y de Apoyo a Micro y Pequeñas empresas, además de la creación, en otra Ley municipal, de un Fondo de Aval, que garantizaba apoyo para aquellos excluidos del proceso productivo. Esta información así como las demás, incluyendo datos, constantes en esta parte de este trabajo fueron adquiridos en entrevista fornecida por la Directora de la AMDE, durante la gestión de la Alcaldesa Cozete Barbosa realizada en octubre de 2003, como también informes fornecidos por la Secretaría.

embargo con los mismos principios de atención al sector micro y pequeño, pero con avances en lo que se refiere a la participación y al control social.

Conforme con la declaración de la Directora de la AMDE, la Agencia estaba desarrollando siete grandes Programas, a saber:

- (i) Financiamiento de los Micro y pequeños Emprendimientos (Programa de Micro-crédito);
- (ii) Calificación y Recalificación Profesional;
- (iii) Extensión Empresarial;
- (iv) Organización de los Segmentos/Grupos Productivos;
- (v) Fortalecimiento de las Cadenas Productivas: del sector Textil, de Cuero y Calzado, de Artesanía y del sector de Muebles;
- (vi) Revitalización de los Emprendimientos Públicos (Ferias y Mercados, Shopping Popular); y,
- (vii) Articulación Empresarial y Compras Gubernamentales.

Considerando los objetivos delineados en este trabajo, será hecho un destaque para los Programas de Financiamiento de los Micro y Pequeños Emprendimientos y un ejemplo de acción vinculada al Programa de Organización de los Segmentos, llamado “Proyecto Digna”.

En 2002 la Agencia Municipal de Desarrollo - AMDE realizó un diagnóstico que identificó que existían en el municipio de Campina Grande 55 Clubes de Madres, con 4.200 asociadas. De ese conjunto de personas, 2.244 mujeres eran consideradas analfabetas y analfabetas funcionales y que 3.350 se encontraban desempleadas o sin cualquier actividad rentable. Las madres no tenían ninguna acción objetivando trabajo y renta y la mayoría de las madres afiliadas eran responsables por la manutención de la familia.

A partir del diagnóstico, fue creado el Proyecto Digna – que viene de la palabra dignidad. Conforme resalta la Directora de la AMDE, el mismo tiene como objetivo inicial combatir el analfabetismo y el desempleo, ofreciendo clases de alfabetización y cursos de calificación profesional para mujeres carentes afiliadas a los Clubes de Madres.

Todavía según la Directora de la AMDE, para los años 2003 y 2004, el proyecto tenía como meta alfabetizar y ofrecer formación profesional a 2.244 mujeres de los 55 clubes de Madres en el período de 06 meses. Los cursos de calificación profesional fueron seleccionados a partir del conocimiento de las habilidades específicas de las mujeres (detectado en el diagnóstico realizado) y del desarrollo de productos orientados a partir de estudio de mercado (sector de Design y Mercado de la AMDE), de modo a garantizar la inserción en el mercado de trabajo y estimular la implantación de pequeños negocios,

proporcionando la generación de trabajo y renta para las participantes del Proyecto. Además de eso, las mujeres pasarían a recibir una beca de incentivo mensual.

En el año 2003 fueron inscritas 1.714 mujeres. Con las acciones del Proyecto fue incentivada la creación de otros Clubes de Madres en las localidades inexistentes, completando, en el año 2004, un total de 75. Las acciones del Proyecto son acumulativas, o sea, las mujeres que participaron del proyecto en el año 2003 continuaron recibiendo asistencia y apoyo del ayuntamiento, en los años subsecuentes.<sup>180</sup>

La participación en el Proyecto se da a través de los Clubes de Madres, con convocación pública, siendo hecho un registro de las mujeres afiliadas a los 75 Clubes de participantes del Proyecto.

Para las mujeres inscritas en el Proyecto para el año 2004, el Ayuntamiento ofreció beca auxilio, uniformes, merienda y todo el material necesario para la aplicación de las clases de alfabetización y calificación profesional.

En términos de gestión del Programa, además del aspecto de ser desarrollado directamente con organizaciones de la propia comunidad, éste tiene un carácter intersectorial, con el involucramiento de diversas Secretarías del municipio. La AMDE participa con la oferta de nuevos cursos de calificación profesional y con el apoyo del Programa de Micro-crédito de la Agencia, que ofrece auxilio técnico y financiero para las mujeres que desearan abrir pequeños emprendimientos de economía informal. La Secretaría de Educación, Deporte y Cultura - SEDUC promueve los cursos formales especiales y posteriormente, encamina a las escuelas públicas del municipio las mujeres que necesiten o deseen dar continuidad al proceso de alfabetización. La Secretaría Municipal de Asistencia Social - SEMAS colabora con acciones motivadoras, objetivando viabilizar una mayor participación y permanencia de las mujeres en sala de clases y con actividades como cursos y charlas referentes a asuntos diversos.

Para la Secretaria de la AMDE, el aspecto intersectorial es fundamental en el desarrollo de un Programa: *“Eu defendo muito esta idéia e provoço a discussão permanente com meus colegas de trabalho. Eu não posso discutir projetos de desenvolvimento sem envolver cinco ou seis secretarias”*<sup>181</sup> “. <sup>182</sup>

<sup>180</sup> Informaciones contenidas en el site del Ayuntamiento Municipal de Campina Grande. Accionado en marzo de 2005.

<sup>181</sup> “Yo defiando mucho esta idea y provoço la discusión permanente con mis colegas de trabajo. Yo no puedo discutir proyectos de desarrollo sin involucrar cinco o seis secretarias”. (traducción propia).

<sup>182</sup> Entrevista realizada con la Sra. Silvana Nunes Costa, Directora de la AMDE en octubre de 2003.

Los principios establecidos en el “Proyecto Digna” vinculados a la participación directa de entidades (Clubes de Madres), y a la intersectorialidad, fueron fundamentales para su continuidad y ampliación.

La participación de los Clubes de Madres en el Proyecto favoreció también la conquista de la ampliación de la ciudadanía. Esta afirmación puede ser confirmada a partir del momento en que pasaron a existir elecciones directas para escoger a las representantes de las lavanderías públicas existentes en el municipio de Campina Grande, conforme a lo que se resalta de la siguiente forma:

A Prefeitura Municipal de Campina Grande, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, promoverá entre os dias 21 e 24 de Março, eleições nas unidades de lavanderias públicas do Programa Municipal de Lavanderias, com vistas à formação de diretorias eleitas de forma direta para coordenação dos trabalhos realizados nas mesmas. (...). Segundo o Secretário Municipal de Assistência Jose Vanildo Medeiros, a escolha de uma coordenação própria dentro das unidades, facilitará a devida atuação da SEMAS, uma vez que a coordenação eleita terá autonomia para expressar os anseios e as carências da categoria, bem como zelará pela performance adequada do ambiente. Serão escolhidas a Presidente, a Vice-Presidente, a Tesoureira e ainda a Conselheira Fiscal.<sup>183</sup>

En el gobierno actual, la continuidad del Proyecto está ocurriendo. Más que eso está ampliándose. Vea lo que dice el Site del Ayuntamiento Municipal de Campina Grande sobre el Proyecto:

O prefeito Veneziano Vital do Rego anunciou para a próxima segunda-feira, dia 16, o pagamento da bolsa incentivo às alunas participantes da terceira versão do Projeto Digna. O anúncio foi feito durante a aula inaugural da etapa de qualificação profissional do projeto, cujas aulas também serão iniciadas na próxima segunda-feira. (...)Na oportunidade, o prefeito também falou sobre uma parceria feita com a Caixa Econômica Federal para beneficiar as alunas. Conforme Veneziano, ao final do curso de qualificação, cada mulher terá a disposição um mini-crédito, no valor de R\$ 200,00. O objetivo é incentivá-las a seguir o caminho do empreendedorismo. O financiamento poderá ser pago em 120 dias com uma taxa de juros de 2% ao mês. (...). A coordenadora dos clubes de mães, Maria Marques, participou da solenidade e disse que prefeito estava cumprindo o que havia prometido durante a campanha, a manutenção do projeto. Segundo ela, o projeto incentiva mulheres da terceira idade e donas

<sup>183</sup> El Ayuntamiento Municipal de Campina Grande, a través de la Secretaría Municipal de Asistencia Social, promoverá entre los días 21 e 24 de Marzo, elecciones en las unidades de lavanderías públicas del Programa Municipal de Lavanderías, con vistas a la formación de directorias elegidas de forma directa para coordinación de los trabajos realizados en las mismas. (...). Según el Secretario Municipal de Asistencia Jose Vanildo Medeiros, la opción de una coordinación propia dentro de las unidades, facilitará la debida actuación de la SEMAS, una vez que la coordinación elegida tendrá autonomía para expresar los anhelos y las carencias de la categoría, así como celará por la estructura adecuada del ambiente. Serán escogidas la Presidente, la Vice-Presidente, la Tesorera y todavía la Consejera Fiscal. (traducción propia). SEMAS realiza elecciones directas en Lavanderías Públicas Municipales - [http://www.pt.org.br/site/noticias/noticias\\_int.asp?cod=19668](http://www.pt.org.br/site/noticias/noticias_int.asp?cod=19668). Accionado el 19 de marzo de 2005.

de casa, discriminadas pelos maridos e pela sociedade, a aprenderem a ler e trabalharem para ajudar na renda da família. (...). Segundo a diretora presidente da AMDE, Socorro Ramalho, a etapa de qualificação será concluída em julho, quando serão formadas novas turmas. A idéia da prefeitura é ampliar o projeto, para isso está se tentando parcerias, pois a prefeitura mantém a parte de qualificação com recursos próprios.<sup>184</sup>

Diversos aspectos podrían ser resaltados en relación al Proyecto Digna, sin embargo dos llaman la atención y no podrían dejar de ser registrados: el primero se refiere al hecho de haber surgido a través de un diagnóstico participativo buscando identificar la realidad de los hechos y a partir de ahí identificar qué acciones podrían ser colocadas en práctica. El segundo, interconectado al primero, las acciones que serán desarrolladas no sólo tiene como objetivo la mejoría de las condiciones de vida de las personas, como también el apoyo y la valoración de las organizaciones existentes en la sociedad, en el caso de los Clubes de Madres de Campina Grande. Tales hechos por sí solos, ya demuestran la forma diferenciada de tratar la cuestión social.

## **2 – Programas de Inclusión Económica: el micro-crédito**

Para la constitución de un estándar mínimo de inclusión social, el aspecto principal está relacionado a cambios en el contenido de las decisiones de los gestores públicos municipales, que debe llevar en consideración una (re)definición de qué política social promover y a qué segmentos sociales serán dirigidas las acciones.

Una de las principales políticas públicas para atender a las personas de baja renta que no poseen acceso al crédito bancario, fue la creación de Programas, por parte de algunos municipios, del llamado “Banco del Pueblo”. El principio general es la existencia de un programa de micro-crédito que busca establecer una nueva relación entre acreedor e

---

<sup>184</sup> El alcalde Veneziano Vital do Rego anunció para el próximo lunes, día 16, el pago de la beca incentivo a las alumnas participantes de la tercera versión del Proyecto Digna. El anuncio fue realizado durante la clase inaugural de la etapa de calificación profesional del proyecto, cuyas clases también serán iniciadas el próximo lunes. (...) En la oportunidad, el alcalde también habló sobre una asociación hecha con la Caja Económica Federal para beneficiar a las alumnas. Conforme Veneziano, al final del curso de calificación, cada mujer tendrá a disposición un mini-crédito, en el valor de R\$ 200,00. El objetivo es incentivarlas a seguir el camino del emprendedorismo. El financiamiento podrá ser pagado en 120 días con una tasa de juros de 2% al mes. (...) La coordinadora de los clubes de madres, Maria Marques, participó de la solemnidad y dijo que el alcalde estaba cumpliendo lo que había prometido durante la campaña, la manutención del proyecto. Según ella, el proyecto incentiva mujeres de tercera edad y dueñas de casa, discriminadas por los maridos y por la sociedad, a aprender a leer y a trabajar para ayudar en la renda de la familia. (...). Según la directora presidente de la AMDE, Socorro Ramalho, la etapa de calificación será concluida en julio, cuando serán formadas nuevos grupos. La idea del ayuntamiento es ampliar el proyecto, para eso se están intentando hacer asociaciones, pues el ayuntamiento mantiene la parte de calificación con recursos propios. (traducción propia). Site del Ayuntamiento Municipal de Campina Grande. El Alcalde anuncia pago de beca del Proyecto Digna en Campina Grande. Accionado el 10/05/2005.

inversionista, incluyendo consultorías técnicas y acompañamiento. Esos tipos de bancos populares funcionan a través de una agencia financiera, como los bancos federales, estatales y municipales, en asociación con organizaciones no gubernamentales o grupos de empresarios.<sup>185</sup>

La Agencia AMDE de Campina Grande coordina diversos programas y proyectos dirigidos a la generación de empleo y renta, a la modernización de emprendimientos económicos, a la calificación de la mano de obra y a la facilitación del acceso al crédito. Es sobre este último aspecto, con destaque para el financiamiento al micro y pequeño emprendedor que se realizará el ejemplo del municipio de Campina Grande.

El Programa de concesión de préstamos al segmento de los microemprendedores funcionaba en su inicio, a través de la garantía del aval - Fondo de Aval administrado por la AMDE – que da la garantía para que los préstamos sean liberados por los Bancos (como el Banco del Nordeste y la Caja Económica Federal). Las acciones del Fondo objetivan estimular la implantación y/o ampliación de pequeños negocios. Las iniciativas son viabilizadas a través de una atención sistematizada involucrando capacitación para administración profesional y soporte financiero.<sup>186</sup>

El Fondo de Aval también aumenta la efectividad de algunas líneas de crédito de los bancos oficiales forneciendo las garantías que la población pobre no tendría como ofrecer a esas instituciones.

La concesión de financiamiento para los micro-emprendedores informales, como los vendedores ambulantes, constituye un importante apoyo a la generación de renta y a la creación de puestos de trabajo. El objetivo es hacer con que tales préstamos contribuyan también para la formalización de los emprendimientos.

Es importante resaltar las informaciones concedidas por la Secretaria de la AMDE:

O programa mais conhecido da comunidade é de oferecimento de micro-crédito. Nos quatro anos e meio de funcionamento da AMDE, foi financiado um montante de R\$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais), atendendo a cerca de 8 (oito) mil pessoas. Esses recursos não são disponibilizados pela Agência. Através de um Fundo de Aval, nós garantimos os empréstimos junto aos Bancos parceiros (Caixa Econômica, Banco do Nordeste e no Sistema SEAP e assim os recursos são liberados diretamente aos clientes. O sistema funciona da seguinte forma: após os

---

<sup>185</sup> En 1995, a través de una asociación entre el Ayuntamiento Municipal de Porto Alegre y la sociedad civil, surgió la experiencia de la Portosol que se transformó en referencia para la creación de ONGs dirigidas al micro-crédito. A partir de esa experiencia de políticas de micro-créditos dirigidas a los trabajadores de baja renta, algunos municipios brasileños pasaron a adoptar este mecanismo como una acción objetivando hacer posible el acceso de los pobres al crédito.

projetos serem aprovado pelo Comitê de Crédito, nos encaminhamos para a entidade financiadora. Atualmente os recursos são liberados com juros fixos de 2,5% ao mês. Caso não ocorre a participação da AMDE, o interessado vai ter que financiar com juros de 5,0% ao mês, que é o que estes bancos estão cobrando. Isto porque, com o Fundo de aval a AMDE garante ao sistema bancário o ressarcimento do recurso caso não seja pago pelo cliente o empréstimo efetuado.<sup>187</sup>

Considerado como uno de los Programas de destaque de los gobiernos municipales, a partir de la creación de la AMDE en 1999, el perfeccionamiento del acceso al micro-crédito es un objetivo permanente como se resalta en la siguiente declaración:

No atual governo municipal nós estamos adequando os Programas, visando promover a maior participação social e controle público no que se refere ao Programa de acesso ao crédito por parte dos micros e pequenos empreendimentos. Para tanto criamos um Comitê de Crédito para tirar a responsabilidade somente da Diretoria, como era antes, e também socializar mais e acompanhar melhor. Ele envolve a Diretoria,

Gerências de avaliação e Acompanhamento de projetos e de Empreendimento e todos os técnicos agentes de crédito que trabalham no programa, num total de 10 (dez) pessoas. Toda semana esse Comitê se reúne, avalia e aprova as solicitações. Como ainda neste Comitê ainda não existe a participação da sociedade, estamos encaminhando, através da prefeita, um Projeto de Lei à Câmara de Vereadores que cria o Banco do Povo. Assim, teremos um Conselho que será tripartite com participação dos diversos segmentos da sociedade.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> El programa más conocido por la comunidad es el de ofrecimiento de micro-crédito. En los cuatro años y medio de funcionamiento de la AMDE, fue financiado un montante de R\$ 1.900.000,00 (un millón novecientos mil reales), atendiendo a cerca de 8 (ocho) mil personas. Esos recursos no están disponibles en la Agencia. A través de un Fondo de Aval, nosotros garantizamos los préstamos junto a los Bancos asociados (Caja Económica, Banco del Nordeste y en el Sistema SEAP y así los recursos son liberados directamente a los clientes. El sistema funciona de la siguiente forma: tras los proyectos ser aprobados por el Comitê de Crédito, nosotros los encaminamos para la entidad que los financia. Actualmente los recursos son liberados con juros fijos de 2,5% al mes. En el caso de que no ocurra la participación de la AMDE, el interesado va a tener que financiar con juros de 5,0% al mes, que es lo que estos bancos están cobrando. Esto porque, con el Fondo de aval la AMDE garantiza al sistema bancario el resarcimiento del recurso en el caso de que no sea pago por el cliente el préstamo efectuado. (traducción propia).

En entrevista realizada con la responsable por la Dirección de la Agencia, realizada en octubre de 2003, fue informado que una de las perspectivas era transformar el Programa en los mismos moldes de funcionamiento del Banco del Pueblo existente en Vitória da Conquista y Rio Claro. La actual forma era vista como un obstáculo ya que la Agencia no podía prestar recursos propios, quedando dependiente de los asociados financieros, lo que para la deponente, creaba una cierta dificultad para la clientela de menor renta. En la secuencia será resaltada la forma de funcionamiento del banco del Pueblo de esos otros dos municipios.

<sup>188</sup> En el actual gobierno municipal nosotros estamos adecuando los Programas, objetivando promover la mayor participación social y control público en lo que se refiere al Programa de acceso al crédito por parte de los micro y pequeños emprendimientos. Para tanto creamos un Comité de Crédito para retirar la responsabilidad solamente de la Dirección, como era antes, y también socializar más y acompañar mejor. Él involucra la Dirección, Gerencias de evaluación y Acompañamiento de proyectos y de Empreendimento y todos los técnicos agentes de crédito que trabajan en el programa, en un total de 10 (diez) personas. Todas las semanas ese Comité se reúne, evalúa y aprueba las solicitudes. Como en este Comité todavía no existe la participación de la sociedad, estamos encaminhando, a través de la alcaldesa, un Proyecto de Ley a la Cámara de Concejales que crea el Banco del Pueblo. Así, tendremos un Consejo que será tripartito con participación de los diversos segmentos de la sociedad. (traducción propia). Entrevista con la Secretaria de la AMDE realizada en octubre de 2003.

En lo que se refiere al sector formal, la AMDE trabaja no sólo con el suministro de acceso al crédito, como también con la creación de los llamados Polos Integrados de Desarrollo Económico orientados por la Agencia. Los Polos objetivan fortalecer las pequeñas industrias como la de muebles, textil y de servicios mecánicos.

Os programas de oferecimento de micro-crédito e qualificação nos fizeram ver que existia a necessidade de possibilitarmos aos clientes da AMDE uma visão mais macro do negócio em que ele se propunha ou já vinha desenvolvendo. Neste sentido nós criamos outros programas que atendessem esta necessidade e foi criada a consultoria empresarial para os pequenos e micro empresários não tinham tido oportunidade de receber nenhum tipo de orientação neste sentido. Assim, eles passaram a ter, não somente a qualificação específica relativa ao seu negócio, como também geral financiamento para aquisição de maquinários e acesso a novas tecnologias.<sup>189</sup>

En junio de 2004, fue fundado el Banco del Pueblo de Campina Grande. El Banco es administrado por la AMDE y tiene como principal objetivo ofrecer crédito ágil, accesible y adecuado a los micro y pequeños emprendedores excluidos de la política de financiamiento de los bancos tradicionales.

No seu primeiro ano de funcionamento o Banco viabilizou 1.002 financiamentos visando à implantação e o fortalecimento de projetos de economia informal em Campina Grande. O valor investido nos empréstimos totalizou mais de 923 mil reais, nesse período foram favorecidos 828 pequenos negócios.

Os empréstimos viabilizados pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, através da AMDE, geraram 215 postos de trabalho e fortaleceram outros 1.364. Por meio dos empregos gerados e fortalecidos 3.536 pessoas foram beneficiadas de forma indireta. Além de atender as necessidades financeiras dos clientes, o banco também auxilia na sustentabilidade, manutenção, criação de postos de trabalho e geração de renda.

Os números apresentados pela gerência do Banco do Povo indicam que o ramo de comércio continua forte no município. Dos mais de 923 mil reais aplicados na economia através dos empréstimos, o segmento comercial absorveu 80,31% desse valor, a atividade de produção 10,39% e o ramo de serviços 9,30%. Ainda conforme os dados, as mulheres se mostram mais empreendedoras do que os homens. O público feminino solicitou e foi atendido com 80,07% dos financiamentos, enquanto os homens ficaram com apenas 19,93%.

As linhas de crédito oferecidas pelo Banco do Povo são Cred Fácil, Cred Popular, Cred Invest e Cred Rural. A linha mais procurada pelos clientes é o Cred Fácil, que oferece uma taxa de juros de 1,5% ao mês e disponibiliza

---

<sup>189</sup> Los programas de ofrecimiento de micro-crédito y calificación nos hicieron ver que existía la necesidad de posibilitar a los clientes de la AMDE una visión más macro del negocio en que él se proponía o ya venía desarrollando. En este sentido nosotros creamos otros programas que atendieran a esta necesidad y fue creada la consultoría empresarial para los pequeños y micro empresarios no habían tenido oportunidad de recibir ningún tipo de orientación en este sentido. Así, ellos pasaron a tener, no solamente la calificación específica relativa a su negocio, como también general financiamiento para la adquisición de maquinarias y acceso a nuevas tecnologías. (traducción propia). Id. 2003

um financiamento de até R\$ 4.900,00. Ela também proporciona um bônus especial para os clientes que pagarem suas parcelas em dia.<sup>190</sup>

En la misma línea de apoyo al micro-crédito existen acciones en Rio Claro y Vitória da Conquista.

El Banco del Pueblo de Rio Claro fue inaugurado al final del año 1999, a través de una asociación entre el Gobierno del Estado de São Paulo y el Ayuntamiento Municipal de Rio Claro. El Banco tiene como característica facilitar el acceso al micro-crédito para los emprendedores de pequeños negocios, formalizados o no. Éste actúa por medio de Agentes de Créditos, funcionarios públicos municipales entrenados, que colectan informaciones sobre los posibles clientes y sus respectivas necesidades.

En Vitória da Conquista la administración municipal, contando con el apoyo de diversas entidades locales, venía articulando algunas iniciativas en el área de generación de empleo y renta, pasando a asumir la implantación de un programa de concesión de crédito a micro y pequeños emprendedores. El objetivo era crear una asociación civil, en los moldes de otras organizaciones no-gubernamentales, que ya venían concediendo micro-crédito en diversos municipios de Brasil.<sup>191</sup>

En 2000 comienza a funcionar la Institución de Crédito Conquista Solidaria – ICC, popularmente conocida como Banco del Pueblo, que se distingue del de Rio Claro en su formación inicial. Para la constitución de la ICC - Conquista Solidaria, el Gobierno Municipal

---

<sup>190</sup>En su primer año de funcionamiento el Banco posibilitó 1.002 financiamientos objetivando la implantación y el fortalecimiento de proyectos de economía informal en Campina Grande. El valor invertido en los préstamos totalizó más de 923 mil reales, en ese período fueron favorecidos 828 pequeños negocios.

Los préstamos viabilizados por el Ayuntamiento Municipal de Campina Grande, a través de la AMDE, generaron 215 puestos de trabajo y fortalecieron otros 1.364. Por medio de los empleos generados y fortalecidos 3.536 personas fueron beneficiadas de forma indirecta. Además de atender las necesidades financieras de los clientes, el banco también auxilia en la sustentabilidad, manutención, creación de puestos de trabajo y generación de renta.

Los números presentados por la gerencia del Banco del Pueblo indican que el ramo de comercio continúa fuerte en el municipio. De los más de 923 mil reales aplicados en la economía a través de los préstamos, el segmento comercial absolvió 80,31% de ese valor, la actividad de producción 10,39% y el ramo de servicios 9,30%. Todavía conforme con los datos, las mujeres se muestran más emprendedoras que los hombres. El público femenino solicitó y fue atendido con 80,07% de los financiamientos, mientras los hombres quedaron con apenas 19,93%.

Las líneas de crédito ofrecidas por el Banco del Pueblo son Cred Facil, Cred Popular, Cred Invest y Cred Rural. La línea más procurada por los clientes es el Cred Facil, que ofrece una tasa de juros de 1,5% al mes y dispone un financiamiento de hasta R\$ 4.900,00. Ésta también proporciona un bono especial para los clientes que paguen sus parcelas en día.<sup>190</sup> (traducción propia).

<sup>191</sup> El autor de esta tesis tuvo la oportunidad de acompañar la experiencia de la implantación del programa de micro-crédito Conquista Solidaria desde su inicio, incluso como Consejero. Mientras concepción de estructura y funcionamiento sirvieron como referencias las experiencias de instituciones similares, como la Portosol, localizada en Porto Alegre, en Rio Grande do Sul; el Banco Popular de Ipatinga, en Minas Gerais y el Blusol, de Blumenau, Santa Catarina. La institución solidaria de Vitória da Conquista es un ejemplo de Institución para varios municipios brasileños y ya amplió su rayo de acción para otros municipios próximos a Vitória da Conquista.

tomó la iniciativa promoviendo las discusiones con los seguimientos sociales, proporcionó infraestructura física y de personal, así como aporte de recursos financieros iniciales y, también, buscó asociarse al Fondo Nacional de Desarrollo Económico - FNDE y al Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro Empresa - SEBRAE.<sup>192</sup>

Estas estructuras de organización, deliberación y evaluación poseen integrantes de los Poderes ejecutivos municipales, representantes de los sindicatos patronales y de trabajadores, de organismos de la sociedad civil organizada y asociados de crédito como el SEBRAE en Vitória da Conquista y Caja Económica en Rio Claro.<sup>193</sup>

Los beneficiados son pequeños y micros emprendedores formalizados o no. Según los relatos con las direcciones de estas organizaciones entre los beneficiados están los emprendedores de ventas, representados por vendedores de confecciones puerta a puerta, vendedores ambulantes, pequeños establecimientos, como colmados y casas de materiales para construcción, escuelas, bares, cafeterías, restaurantes, serrerías, además de talleres de costura, pequeñas fábricas de aluminio y bloques, mueblerías, carroceros, carnicerías, barracas de frutas y verduras, peluquerías, fábrica de biscochos y casas de harina, actividades que destacan la generación y manutención de empleo y renta en el municipio. Con mayor o menos énfasis de estos segmentos en cada uno de los municipios.

En el primer año de funcionamiento el Banco del Pueblo de Rio Claro concedió 150 préstamos. Hasta el fin de agosto de 2004, la previsión era de formalizar un total de 995 contratos de préstamos, totalizando más de R\$ 2,8 millones, aplicados en la economía local a través de la compra de máquinas, equipamientos y materia prima. (ver Tabla 8).

El capital inicial para apertura del Banco fue de R\$ 50.000,00 (cincuenta mil reales). A cada aporte de recursos financieros hecho por el Gobierno del Estado, el Ayuntamiento Municipal de Rio Claro dispone juntamente 10% del valor total.

---

<sup>192</sup> Con base en Proyecto de Ley del Ejecutivo Municipal, transformado en la Ley Municipal n.º 1.007/99, de 01/12/99, el Ayuntamiento estaba autorizado a operar el Banco del Pueblo en el municipio, cuya finalidad definida es la de transferencia, en las condiciones de ejecución del Programa BNDES SOLIDARIO, de recursos para constitución del Fondo Rotativo de Crédito de la Institución Comunitaria de Crédito Conquista Solidaria. El Ayuntamiento quedó autorizado a aportar el valor de R\$ 150 mil, objetivando la formación del Fondo Rotativo de Crédito de la Institución. Para mayores informaciones ver Cartilla Informativa Conquista Solidaria, organizado por la dirección del Banco del Pueblo.

<sup>193</sup> El autor de esta tesis tuvo la oportunidad de acompañar la experiencia de la implantación del programa de micro-crédito Conquista Solidaria desde su inicio, incluso como Consejero. Mientras concepción de estructura y funcionamiento sirvieron como referencias a las experiencias de instituciones similares, como la Portosol, localizada en Porto Alegre, en Rio Grande do Sul; el Banco Popular de Ipatinga, en Minas Gerais y el Blusol, de Blumenau, Santa Catarina. La institución solidaria de Vitória da Conquista es un ejemplo de Institución para varios municipios brasileños y ya amplió su campo de acción para otros municipios próximos a Vitória da Conquista.

**Tabla 8 - Número de Contratos Establecidos y Valor Financiado, en mil reales, por el Banco del Pueblo Paulista con micro y pequeños emprendimientos formalizados o no – 1999 a 2004**

<b>Año</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Nº de Contratos	150	255	181	194	152	200
Valor Total Financiado	67.766	727.732	510.682	596.989	-	440.853

Fuente: Informe de la Secretaría Financiera del Ayuntamiento Municipal de Rio Claro - 2003. Los datos de 2004 son pronósticos.

Según los datos del informe del año 2004 la ICC Conquista Solidaria contrató R\$ 1.923.450 (un millón novecientos veintitrés mil cuatrocientos cincuenta reales) en 2.054 operaciones de crédito en un plazo medio de 6 meses, registrando un crecimiento, en relación a 2003, de 31% en el valor prestado y 21% en la cantidad de créditos concedidos.

El porcentaje de renovación de préstamos atingió la marca de los 74% en 2004, ya que de los 1.949 préstamos finiquitados, 1.451 de estos fueron renovados.

En los primeros cinco años de funcionamiento fueron concedidos cerca de R\$ 6.5 millones, en 7.300 operaciones de crédito. Esos pequeños préstamos permitieron la creación de 350 puestos de trabajo y la manutención de otros 2.760. (ver Tabla 9).

El aspecto esencial que puede ser resaltado en estos Programas de Micro-crédito se vincula a su forma de gestión y control, pues en sus estructuras de decisión formados Comités de Crédito Municipal, agente financiero responsable por la liberación de los préstamos, como es el ejemplo del de Rio Claro, y Consejo, en Vitória da Conquista y Campina Grande.

Las acciones emprendidas en el ámbito del financiamiento por estos gobiernos locales, contribuyen para el incremento de la ciudadanía, primeramente por ampliar la participación popular en la implementación de los programas y proyectos. La perspectiva de la ciudadanía también está presente en las prioridades de la población más pobre: desempleados, micro emprendedores, trabajadores del mercado informal, pequeños agricultores, etc.

Esos segmentos de la población hoy se benefician tanto de la creación de oportunidades de empleo como del fortalecimiento de los puestos de trabajo, ya que, sin programas como estos muchos pequeños negocios tal vez hubieran desaparecido debido a la falta de crédito.

### **3 - Generación de Empleo y Renta, a través del Trabajo Cooperativo, Asociativo y Solidario.**

Otros Programas de relieve dentro del principio de la inclusión social, vinculado a la generación de empleo y renta, están aquellos que incentivan la organización de Cooperativas, Asociaciones o mismo Entidades No Gubernamentales con fuerte apoyo de los gobiernos municipales.

Un ejemplo de programa a ser citado en el municipio de Rio Claro es el Proyecto CooperViva - Cooperativa de Trabajo de los Catadores de Material a Reaprovechar de Rio Claro, creada en 2002 formalmente, pero de forma informal existía desde 1998. El proyecto reúne profesionales catadores de material a reaprovechar de Rio Claro, formada por 20 cooperados que actúan en las áreas de colecta, separación y venta, respetando y ayudando al medio ambiente y contribuyendo para la inclusión social de esos catadores. Ya en el año 2003 pasaron a existir 05 Cooperativas con 154 cooperados. Para 2004 la previsión era la de fundar una incubadora de cooperativas con más 11 cooperativas atingiendo 433.<sup>194</sup> (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2003).

---

<sup>194</sup> En 2000 y 2001, el Gobierno de Rio Claro recibió el Premio Balance Ambiental promovido por el periódico “Gazeta Mercantil”, destinado a las ciudades con proyectos ambientales relevantes implantados.

**Tabela 9 - Informações Gerais Sobre a Carteira de Empréstimos do Conquista Solidária  
Posição em março de 2005**

VALOR TOTAL PRESTADO		R\$6.500.000,00	
CRÉDITOS CONCEDIDOS		7.300	
VALOR MÉDIO DE LOS CRÉDITOS		R\$890,41	
NÚMERO DE CRÉDITOS FINIQUITADOS		5.812	
NÚMERO DE CRÉDITOS RENOVADOS		4.046	
PORCENTAJE DE RENOVACIÓN		70%	
VALOR DE LA CARTERA ACTIVA		703.193,27	
VALOR DE LA CARTERA VIGENTE		834.761,63	
NÚMERO DE CLIENTES ATENDIDOS		3.254	
NÚMERO DE CLIENTES ACTIVOS		1.142	
<b>GARANTIAS</b>			
Grupo Solidário		81,87%	
Avalista		17,39%	
<b>ACTIVIDAD</b>			
Comércio		82,88%	
Indústria		9,68%	
<b>TIPO DE PRÉSTAMO</b>			
Capital de Giro		99,53%	
Capital Fixo		0,47%	
<b>GENERO</b>			
Masculino		43,37%	
Feminino		56,63%	
<b>CONSTITUCIÓN</b>			
Formal		2,23%	
Informal		97,77%	
<b>EMPLEOS</b>			
<i>Mantenidos</i>		2.760	
<i>Generados</i>		350	
<b>NIVEL DE CRÉDITO</b>			
(% del número de créditos concedidos)		(% del valor de los créditos concedidos)	
<i>Hata</i> 1000		<i>Hata</i> 1000	
77,72%		59,30%	
1001 a 3000		1001 a 3000	
21,84%		38,55%	
3001 a 5000		3001 a 5000	
0,44%		2,15%	
<i>Sobre</i> 5000		<i>Sobre</i> 5000	
0,00%		0,00%	
<b>TIEMPO DE ACTUACIÓN DE LOS CLIENTES EN SU NEGOCIO</b>			
Menos de 6 meses		0,72%	
De 6 meses a 1 año		7,45%	
De 1 a 2 años		14,33%	
Mais de 2 años		77,50%	

Fuente: Institución de Crédito Conquista Solidaria – Marzo de 2005

Según documento oficial del gobierno municipal de Rio Claro,

(...) é necessário acreditar na capacidade de organização e resistência da população marginalizada e no seu próprio movimento em busca de alternativas que possibilitem condições de vida mais dignas, pois a economia popular solidária pode abrir um novo cenário. Ações governamentais devem criar as bases para uma economia de plena cidadania popular solidária com estímulo à construção de programas de geração de trabalho e renda, de maneira a possibilitar da ocupação, do trabalho, do emprego e da renda, oferecendo alternativas de ações empreendedoras para a população mais pobre da cidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2003).<sup>195</sup>

Es verdad que muchos trabajadores, en consecuencia de la competitividad del mercado de trabajo y por la exigencia de la habilidad y del conocimiento en el manoseo de instrumentos de nuevas tecnologías, quedaron al margen del trabajo formal con remotas posibilidades de retornar al empleo tradicional. Alternativas como éstas se presentan como experiencias de trabajo conjunto y solidario.

Es importante ilustrar dos relatos sobre el significado de las Cooperativas, para la formación ciudadana de algunas personas:

Fiquei 2 anos desempregada com 3 filhos de 16, 13, 6 anos, sem condições de dar nada para eles, sem pagar água e luz. Hoje, nada falta. Viajo bastante pela CooperViva, conheci outras pessoas, faço curso de computação. Gosto do que faço e me sinto bem no grupo em que estou. Cheguei a comer manga verde com sal, pois não tinha outra opção. Ainda moro em casa invadida que estava fechada havia 7 anos. Coloquei porta, janela, estou rebocando a cozinha, mas tenho um sonho: um dia ter minha própria casa, e vai ser logo<sup>196</sup>

Muita coisa mudou na minha vida, para quem veio do Lixão, hoje estou no Céu. Primeiro lugar Deus, daqui tiro o sustento de meus filhos, pagando em dia minhas contas, recebendo minha cesta básica, trabalhando na sombra. Se hoje estou aqui, graças à Prefeitura Municipal, que acreditou em nós, em nosso trabalho, e, com isso tudo mudou. Hoje somos donos de nosso próprio negócio, sabemos quanto entra quanto sai, quanto gasta. Pagamos

---

<sup>195</sup> (...) es necesario creer en la capacidad de organización y resistencia de la población marginada y en su propio movimiento en búsqueda de alternativas que posibiliten condiciones de vida más digna, pues la economía popular solidaria puede abrir un nuevo escenario. Acciones gubernamentales deben crear las bases para una economía de plena ciudadanía popular solidaria con estímulo a la construcción de programas de generación de trabajo y renta, de manera a posibilitar la ocupación, el trabajo, el empleo y la renta, ofreciendo alternativas de acciones emprendedoras para la población más pobre de la ciudad". (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2003, traducción propia).

<sup>196</sup> Quedé 2 años desempleada con 3 hijos de 16, 13, 6 años, sin condiciones de dar nada para ellos, sin pagar agua y luz. Hoy, nada nos falta. Viajo bastante por la CooperViva, conocí otras personas, hago curso de computación. Me gusta lo que hago y me siento bien en el grupo en que estoy. Llegué a comer mango verde con sal, pues no tenía otra opción. Todavía vivo en una casa invadida que estaba deshabitada hacía 7 años. Coloqué puertas, ventanas, estoy estucando la cocina, pero tengo un sueño: un día tener mi propia casa, y va a ser luego. (traducción propia).

Roselaine Sebastiana de Oliveira - Directora Administrativa de la Cooperativa de Materiales Reaprovechables de Rio Claro – COOPERVIVA – Declaración concedida en 2003 al Ayuntamiento Municipal de Rio Claro.

os direitos trabalhistas e isso me deixa tranqüila, pagamento no dia certo, Temos dignidade, cidadania, fazemos curso de computação para melhorar nossas vidas e poder conversar com os empresários que recebemos.<sup>197</sup>

En el municipio de Campina Grande la AMDE, en asociación con el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - SENAI y con SEBRAE, promueve cursos de calificación profesional para los trabajadores y subempleados, objetivando la creación de cooperativas. Esa forma de organización contribuye, también, para reforzar los lazos de solidaridad entre cooperados, además de darles una visión global del proceso de trabajo. Apoyadas por la AMDE, las cooperativas, así como los sindicatos patronales y los sindicatos de los vendedores ambulantes, discuten con la Agencia la implementación de los programas y proyectos.

La Administración municipal de Vitória da Conquista en asociación con la Universidad Estadual del Sudoeste de Bahia – UESB implantó en 1998 el proyecto denominado de Grupo de Economía Popular – GEP, cuyo objetivo principal es rescatar y fortalecer la economía solidaria promoviendo cursos de formación y especialización, promoción de ferias y eventos para exposición y comercialización de la producción artesanal.

Desde su inicio el GEP buscó motivar la organización de grupos a través de las diversas formas de organización social. En esta perspectiva fue posible un crecimiento acentuado en el segmento de artesanía. Esa actividad actualmente representa una alternativa económica para un grupo significativo de personas que no poseían una actividad económica o igual para aquellos que tenían esta actividad como medio de vida, pero no comercializaban de una forma lucrativa. Constaba en el año 2004, con 250 productores registrados. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE VITORIA DA CONQUISTA, 2004).

Todas esas iniciativas arriba resaltadas objetivan implementar acciones dirigidas hacia la Economía Social y Solidaria, favoreciendo la recalificación de los desempleados y trabajadores, principalmente los sectores sociales de edades más jóvenes que necesitan ser incorporados en el mercado de trabajo. La realización de cursos y entrenamientos con participación de Instituciones Públicas fue importante para estimular el espíritu de cooperación y asociativismo al lado de las comunidades, permitiendo que aquellos que no tenían opciones de cómo comercializar sus productos, lo hicieran de una forma más articulada y con credibilidad junto a los moradores de sus propios barrios.

---

<sup>197</sup> Mucha coisa mudou em minha vida, para quem veio do Vertedero, hoje estou no Céu. Em primeiro lugar Deus, de aqui retirei o sustento de meus filhos, pagando ao dia minhas contas, recebendo minha cesta básica, trabalhando a sombra. Se hoje estou aqui, graças ao Ayuntamiento Municipal, que creyó em nosotros, em nosso trabalho, y, com isso tudo mudou. Hoje somos donos de nosso proprio negocio, sabemos quanto entra, quanto sale, quanto se gasta. Pagamos os direitos laborais e isso me deixa tranqüila, recibo o pagamento no dia. Temos dignidade, cidadania, fazemos curso de computação para melhorar nossas vidas e poder conversar com os empresários que recebemos” (traducción propia). Inair Francisca da Rocha Marcelino - Presidente de la CooperViva. Idem

Se buscó relatar en este capítulo como ocurren las experiencias de los Programas implementados por los gobiernos municipales seleccionados con carácter inclusivo, sea del punto de vista social como económico, teniendo como objetivo mayor el rescate de la ciudadanía de un segmento de la sociedad apartada de los principales medios de producción.

Los Programas esquematizados en esta línea van al encuentro del enfrentamiento de la informalidad de las actividades productivas y del desempleo junto al mercado de trabajo competitivo y altamente calificado. Es una propuesta de políticas públicas de inclusión social, que hace frente a los problemas sociales, generando posibilidades de acceso a la renta y al trabajo.

El alcalde de Rio Claro, en la gestión 2000 – 2004, ilustra esta afirmación al decir sobre las acciones en el municipio en que administra:

Considerando a necessidade de incluirmos os setores sociais que vivem em Rio Claro e que pelo perfil da economia no Brasil, estão à margem dos sistemas e processos produtivos e do trabalho, passamos a qualificar, oferecer oportunidades de obtenção de recursos financeiros, através da concessão de microcréditos para as novas idéias e bons projetos (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2003).<sup>198</sup>

Los Programas de los gobiernos presentados, en su gran mayoría, pueden ser entendidos como parte de un proceso de cambio, que camina en el sentido de superación de diversas de las características de gobiernos autoritarios y antidemocráticos. Se observa, en primero lugar, un fuerte énfasis en la democratización de los procesos, buscando hacer con que la asociación con la sociedad sea el foco central en el sentido de la necesidad de saber como y para quien la política social deba ser delineada. Saber entender que es de la sociedad que surgen las demandas. En segundo lugar, relacionado al primero, se observa la perspectiva de descentralización de las acciones. Promover la participación descentralizada significa facilitar la mayor eficiencia, efectividad y credibilidad del gobierno. Eso sólo es posible cuando gestores establecen conjuntamente la creación de un movimiento de inclusión de nuevas políticas en la pauta de acción del gobierno.

La superación de uno de los mayores problemas de gobiernos en los tres planes de poderes es la discontinuidad de los Programas, fruto, la mayoría de las veces, de la discontinuidad administrativa. Tal hecho no ocurrió con uno de los principales Programas implementado en el gobierno anterior en el municipio de Campina Grande: el “Proyecto Digna”.

---

<sup>198</sup> Considerando la necesidad de incluir los sectores sociales que viven en Rio Claro y que por el perfil de la economía en Brasil, están al margen de los sistemas y procesos productivos y del trabajo, pasamos a calificar, ofrecer oportunidades de obtención de recursos financieros, a través de la concesión de micro-créditos para las nuevas ideas y buenos proyectos (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2003, traducción propia).

No fue establecido como objetivo de este trabajo hacer tal tipo de acompañamiento, sin embargo él fue dado como ejemplo, para reforzar el principio del control y de la participación social. Establecer asociaciones con diversos segmentos es que va a hacer con que la continuidad se establezca. Cuando el Programa es instituido por el gobierno y venido de demandas de la sociedad y pasa también a tener control de la sociedad, la intención de no viabilizarlo en consecuencia de una mentalidad discontinua de carácter político-electorero es dificultada.

La asociación con la sociedad es fundamental para la continuidad de los Programas, tanto del punto de vista de la viabilidad financiera como política. En los diversos momentos de diálogos establecidos con dirigentes de las tres administraciones municipales, la cuestión de la necesidad de asociaciones como estrategia, no sólo con el objetivo de manutención financiera de los programas, para viabilizar la continuidad de la gestión con coparticipación de la sociedad, siempre fue registrado de forma positiva. Para ratificar esa afirmación, las declaraciones a seguir, hechas por dirigentes de las tres administraciones, es importante que sean resaltadas:

De todos os Programas desenvolvidos pela ANDE, 90% dos recursos são de parceiros. O Orçamento previsto para este ano [2003] é de R\$ 1.200.000,00, no entanto somente 50% foram de transferência da prefeitura. No entanto não deixamos de desenvolver todos os nossos Programas pela dificuldade financeira. A nossa articulação com a sociedade permitiu que conseguíssemos os recursos necessários. A ANDE é uma Agência com credibilidade. Já recebeu vários prêmios pelo trabalho que desenvolve.<sup>199</sup> Para todas essas providências e ações programadas tornou-se indispensável a junção dos esforços locais e da infra-estrutura disponível, tanto no âmbito da iniciativa privada, quanto dos poderes públicos e entidades não-governamentais. É preciso destacar que para obtermos sucesso nas atividades desenvolvidas no município nos programas de geração de emprego e renda, foi necessária a participação efetiva do SEBRAE, FIESP/CIESP, SESI, SENAI, SENAC, ACIRC, UNIVERSIDADE, sindicatos patronais e de trabalhadores, empresas da iniciativa privada, além de recursos oferecidos em programas dos Governos da União, Estadual e dos extraordinários e necessários esforços dos servidores públicos desses níveis de Governo, especialmente do Município de Rio Claro. Contudo, o funcionamento efetivo dos Conselhos Municipais de vários temas, as efetivações, desde 1997 das políticas de implementação do Orçamento Participativo e das Conferências Municipais temáticas, mas, principalmente, das três Conferências Municipais: Rio Claro Cidade Viva, foram também

---

<sup>199</sup> De todos los Programas desarrollados por la ANDE, 90% de los recursos son de asociaciones. El Presupuesto previsto para este año [2003] es de R\$ 1.200.000,00, pero solamente 50% fueron de transferencia del ayuntamiento. Sin embargo no dejamos de desarrollar todos nuestros Programas por la dificultad financiera. Nuestra articulación con la sociedad permitió que consiguiéramos los recursos necesarios. La ANDE es una Agencia con credibilidad. Ya recibió varios premios por el trabajo que desarrolla. (traducción propia). Entrevista a la Directora de la AMDE realizada en octubre de 2003.

indispensáveis para que estes projetos fossem realizados com os sucessos aqui apresentados. (MAURO, 2003, p. 12).<sup>200</sup>

El título dado a este capítulo hizo mención a la construcción de un Proyecto con carácter democrático e inclusivo. Los ejemplos de los programas sociales indicados son partes de este proyecto. Sin embargo, la consolidación de los mismos, mientras base de sustentación y de continuidad será factible a partir del momento en que la sociedad los entienda como de importancia para mejorar la calidad de vida de la población por entero, conforme resalta Aldaíza Sposati.

O que fazemos tem de durar para além dos momentos em que estamos no governo. Tem de ser conquista. E nessa perspectiva eu afirmo que a nossa política social não deve ser somente realizada pelo governo, mas tem de ser disputada na população para que politicamente mesmo o segmento que não está sendo imediatamente incluído, que não vai usar aquela escola ou aquele programa, entenda e incorpore a necessidade de ter aquela atenção. (...). Portanto, isso não pode ser uma verdade isolada do Executivo ou de um Partido. Isso tem de ser conquistado na sociedade, senão não alteraremos a cultura política dessa sociedade. (...). É preciso que a sociedade altere valores, passando a abraçar aqueles favoráveis à universalização da cidadania. (SPOSITI, 1999, p.87).<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> Para todas esas providencias y acciones programadas se volvió indispensable la junción de los esfuerzos locales y de la infraestructura disponible, tanto en el ámbito de la iniciativa privada, como de los poderes públicos y entidades no-gubernamentales. Es necesario resaltar que para que obtengamos suceso en las actividades desarrolladas en el municipio en los programas de generación de empleo y renta, fue necesaria la participación efectiva del SEBRAE, FIESP/CIESP, SESI, SENAI, SENAC, ACIRC, UNIVERSIDAD, sindicatos patronales y de trabajadores, empresas de la iniciativa privada, además de recursos ofrecidos en programas de los Gobiernos de la Unión, Estadual y de los extraordinarios y necesarios esfuerzos de los servidores públicos de esos niveles de Gobierno, especialmente del Ayuntamiento de Rio Claro. Sin embargo, el funcionamiento efectivo de los Consejos Municipales de varios temas, las realizaciones, desde 1997 de las políticas de implementación del Presupuesto Participativo y de las Conferencias Municipales temáticas, pero, principalmente, de las tres Conferencias Municipales: Rio Claro Ciudad Viva, fueron también indispensables para que estos proyectos fueran realizados con los sucesos aquí presentados. (MAURO, 2003, p. 12, traducción propia).

<sup>201</sup> Lo que hacemos tiene que durar para más allá de los momentos en que estamos en el gobierno. Tiene que ser una conquista. Y en esa perspectiva yo afirmo que nuestra política social no debe ser solamente realizada por el gobierno, pero tiene que ser disputada en la población para que políticamente, mismo el segmento que no está siendo inmediatamente incluido, que no va a usar aquella escuela o aquel programa, entienda e incorpore la necesidad de tener aquella atención. (...). Por lo tanto, eso no puede ser una verdad aislada del Ejecutivo o de un Partido. Eso tiene que ser conquistado en la sociedad, sino no alteraremos la cultura política de esa sociedad. (...). Es necesario que la sociedad altere valores, pasando a abrazar aquéllos favorables a la universalización de la ciudadanía. (SPOSITI, 1999, p.87, traducción propia).

## **CAPÍTULO VI – LOS CONSEJOS MUNICIPALES: cogestión de las políticas públicas**

Se resaltó en el Capítulo II, que los Consejos son espacios de interfase entre el Estado y la Sociedad. Son puentes entre la población y el gobierno, asumiendo la cogestión de las políticas públicas. El poder es compartido entre los representantes del gobierno y de la sociedad y todos asumen la tarea de proponer, negociar, decidir, implementar y fiscalizar la realización del interés público.

Fue visto también que los Consejos fueron instituidos como una de las conquistas de la sociedad civil en el proceso de construcción de la democracia en Brasil, con la Constitución Federal de 1988 así como en las Constituciones Estaduales y Leyes Orgánicas Municipales.

Hay varios tipos de Consejos. Hay Consejos locales, que asumen la gestión de equipamiento público: son responsables por el funcionamiento de una escuela, hospital, centro comunitario o hasta mismo un barrio. Y hay Consejos que definen, gerencian y controlan la ejecución de políticas públicas como los Consejos de Educación, Salud, de la Mujer, de la Comunidad Negra, del Anciano, de Defensa del Niño y del Adolescente, entre otros. Hay todavía Consejos que hacen la gestión de recursos públicos, como el Consejo Curador del Fondo de Garantía de los Trabajadores - FGTS, además de los Consejos de Salud y de los Derechos del Niño que también son gestores de fondos públicos.

Consejos pueden ser municipales, estaduais y nacionales. Algunos ya están reglamentados en ley y varios ya tienen existencia en los diversos niveles.

Normalmente, los Consejos municipales de gestión de políticas públicas son órganos colectivos, con participación del poder público y de la sociedad civil, que se involucró en la elaboración, ejecución y fiscalización de las políticas públicas municipales. Son instrumentos de democratización de la gestión y, como consecuencia, del Estado, contribuyendo para que haya mayor participación en la elaboración de las políticas públicas.

El objetivo de este capítulo es analizar los Consejos municipales de gestión de políticas públicas en los tres municipios seleccionados. ¿Cuál es de hecho el papel que los Consejos vienen desempeñando en los gobiernos de carácter participativo y democrático?

### **I – Objetivos Generales de los Consejos Municipales**

La tabla 10 muestra la relación de Consejos existentes en los tres municipios estudiados. En el ámbito del funcionamiento, en todos ellos, conforme información recogida en investigación de campo es respetado el **principio de la paridad** con representación gubernamental y de la sociedad. El establecimiento de esta paridad depende principalmente del área temática, de los representantes y también de la historia democrática y participativa

que llevó a la construcción de los Consejos. En la composición de los mismos son considerados determinados criterios que no caractericen exclusión, pero de interés general. La intención es que tenga la presencia de entidades o de personas con **efectivo interés público** en las áreas temáticas, no siendo, necesariamente, **alineados políticos** con el gobierno en ejercicio.

En un análisis de la legislación que establece los Consejos formalmente, fue percibido que existe una variación relativa al carácter de deliberación de los mismos. Algunos son **consultivos** y otros **deliberativos**.

Otro aspecto observado es que algunos de ellos poseen un Fondo Financiero definido por ley y otros donde los recursos financieros provienen del presupuesto del municipio.

Estos aspectos citados, que son siempre analizados en los estudios que visan reflexionar sobre los Consejos Municipales, son importantes, pero no caracterizan o definen si una administración es más o menos democrática. Visando establecer lo que representan de hecho los Consejos en esos municipios, fue hecha una investigación con diversos Consejos de los tres municipios estudiados.

**Tabla 10 - Principales Consejos Municipales por Objetivos de los Municipios de Campina Grande – PB, Rio Claro – SP y Vitória da Conquista – BA – 2004**

CONSEJOS MUNICIPALES/OBJETIVOS	Campina Grande	Rio Claro	Vitória da Conquista
	Existencia	Existencia	Existencia
<b>Agrícola Municipal</b> - tiene por objetivo recomendar, incentivar y orientar al sector agropecuario, estableciendo directrices para la política agrícola municipal. Cabe al CAM elaborar y acompañar el desarrollo del Plan Municipal de Desarrollo Agropecuario.			
<b>Desarrollo Urbano</b> – actuar como órgano consultivo en el ámbito municipal en las revisiones y alteraciones del Plan Director Urbano, Ley de la Parcelación del Suelo y del Zoneamiento Urbano y Rural y emitir parecer técnico, proponer enmiendas o correcciones en las legislaciones pertinentes sobre la temática urbana.			
<b>Jubilados y Ancianos</b> – Formular la política municipal de atención que garanticen los derechos de los jubilados y ancianos, dejando prioridades para la consecución de las acciones, visando la integración de los mismos en el medio en que viven.			
<b>Asistencia Social</b> - garantizar la implementación, ejecución y acompañamiento de la Política de Asistencia Social del Municipio.			
<b>Derecho del Niño y del Adolescente</b> - Deliberar sobre la política municipal de los derechos del niño y del adolescente			
<b>Educación</b> - Deliberar, normalizar, fiscalizar y consular sobre la Política Municipal de Educación.			
<b>Persona Portadora de Discapacidad</b> - Asesorar al gobierno municipal para que el ejercicio de los derechos civiles y humanos de las personas portadoras de discapacidad sea asegurado en el conjunto de las políticas de gobierno.			
<b>Salud</b> - Actuar en la formulación de estrategias de la política de salud, y en el control de la ejecución de la política de salud, incluidos los aspectos económicos y financieros.			
<b>Tutelar</b> - Celar por el cumplimiento de los derechos del niño y del adolescente			
<b>Presupuesto Participativo</b> – Proponer y acompañar proposiciones en el Presupuesto del Municipio.			
<b>Defensa del Consumidor</b> - Despertar en los consumidores a conciencia de sus derechos y aproximar a la población de los órganos de defensa <b>del consumidor</b> y agencias reguladoras, en los planes federal, estadual y municipal.			

**Tabla 10 - Principales Consejos Municipales por Objetivos de los Municipios de Campina Grande – PB, Rio Claro – SP y Vitória da Conquista – BA – 2004**

<b>Defensa de los Derechos de la Persona Humana (Derechos Humanos/ Defensa Civil)</b> - Tiene por finalidad la promoción y defensa de los derechos humanos y de la ciudadanía, mediante acciones preventivas, protectivas, reparadoras y sancionadoras de las conductas y situaciones de amenaza o violación de esos derechos.			
<b>Desarrollo Económico</b> - Tiene por objetivo la formulación, adopción, implementación y la coordinación de políticas y actividades relativas a los sectores de las actividades económicas.			
<b>Cultura</b> - Tiene por finalidad proponer, incentivar y acompañar acciones visando la promoción de la cultura.			
<b>Medio Ambiente</b> – Tiene como objetivo establecer las directrices de la Política Estadual de Control Ambiental y de orientar el Gobierno del Municipio en la defensa del medio ambiente, en la preservación de los bienes naturales y en la formulación de providencias para mejoría de la calidad de vida de la población.			
<b>Mujer</b> – Tiene por finalidad proponer y promover en ámbito municipal, políticas que visen eliminar la discriminación de la mujer, asegurándole condiciones de libertad y de igualdad de derechos, así como su plena participación en las actividades políticas, económicas y culturales del municipio.			
<b>Transporte</b> - Establecer directrices para la formulación de la política municipal de transporte y fiscalizar las actividades del gobierno municipal en el área de transportes			
<b>Ciencia y Tecnología</b> - Tiene por objetivo auxiliar al poder ejecutivo en la conducción de la política municipal de desarrollo científico y tecnológico.			
<b>Turismo</b> - Tiene por objetivo orientar, planear y promover el turismo en el Municipio, refrendado en el Plan Director de Turismo.			
<b>Política Administrativa Sectorial</b> - Órgano de asesoramiento técnico e instrumental, integrante de la Administración Pública Municipal y visa formular estrategias, normas y patrones de ejecución, evaluación y control de acciones gubernamentales, en el ámbito del Municipio;			
<b>Entorpecentes/ Antidrogas</b>			

Fuente: Ayuntamientos Municipales de Campina Grande, Rio Claro y Vitória da Conquista – 2004

## II – Los Consejos Municipales: investigación de campo

Mientras recurso técnico fue utilizado el mecanismo de obtener informaciones con los propios consejeros, a través de la aplicación de un formulario (en anexo) con representantes de los diversos Consejos Municipales.

Considerando la existencia de un número grande de Consejos en cada municipio, conforme puede ser observado en la Tabla 10 fueron seleccionados para los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande 05 Consejos (Asistencia Social, Derechos del Niño y del Adolescente, Mujer, Salud y Educación) cuyo criterio básico fue el de mayor frecuencia de reuniones, conforme informaciones obtenidas en trabajo de campo.

El formulario constaba de 15 preguntas objetivas abarcando las categorías de análisis establecidas y una pregunta subjetiva, que tenía por objetivo obtener indicaciones de cómo mejorar el funcionamiento de los Consejos. Para cada pregunta fue establecida una nota correspondiente, de 1 a 5, representada a través de conceptos distribuidos de la siguiente forma:

- (i) En muy alto grado – nota 5
- (ii) En alto grado – nota 4
- (iii) En medio grado – nota 3
- (iv) En bajo grado – nota 2
- (v) En muy bajo grado – nota 1

Esta distribución fue indicada para facilitar la respuesta de los representantes. Sin embargo, para el análisis interpretativo fueron agrupados en las tablas ilustrativas tres niveles:

- (i) Nivel alto (suma de muy alto grado con alto grado).
- (ii) Nivel medio.
- (iii) Nivel bajo (suma de bajo grado con muy bajo grado).

La selección de los consejeros fue aleatoria, con una muestra de 03 cuestionarios para cada Consejo, representando, en promedio, 20% de los titulares con más frecuencia permanente.

En los tres municipios fue analizado un Consejo con mayores detalles para poder compararlo con los demás y buscar una visión más representativa y más colectiva.

En el municipio de Vitória da Conquista debido a la forma de como se estructura el área de salud con la existencia, en la época, de 14 Unidades de Salud de la Familia en las zonas urbana y rural, fue aplicado un cuestionario con un representante de cada Unidad y un representante más del Consejo Municipal, escogidos de forma aleatoria.

En Campina Grande fue seleccionado el Consejo del Presupuesto Participativo debido a que sus representantes eran de varias localidades de las zonas urbanas y rurales. Fueron aplicados 14 cuestionarios con consejeros de diversas localidades, representando alrededor de 50% del Consejo.

En el municipio de Rio Claro el único Consejo Municipal investigado fue el de Educación englobando los Consejos de Educación, Consejo Gestor del FUNDEF – Fondo Nacional de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental, Comité Gestor Municipal del Programa Beca Familia y Comité de Seguridad Alimentar y Nutricional, posibilitando una visión más global de esta área social.<sup>202</sup>

La investigación de campo fue realizada en el período de octubre a noviembre de 2003 en Vitória da Conquista, en diciembre de 2003 en Rio Claro y en el período de febrero a abril de 2004 en Campina Grande.

El objetivo de la investigación junto a los Consejos objetiva buscar subsidiar la verificación de tres hipótesis, con el objetivo de buscar demostrar que estos espacios institucionales son fundamentales para la consolidación de un paradigma de gestión pautado en la democracia y la participación:

- (i) En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los gestores reconocen que los Consejos son espacios de acciones compartidas de las políticas públicas.
- (ii) En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los consejeros comprenden cuales son las funciones y objetivos de los Consejos.
- (iii) En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los Consejos son importantes en la construcción y consolidación de este tipo de gestión.

## **1 – Análisis de las Hipótesis Levantadas**

**1.1 – Hipótesis I** En las administraciones locales que tienen identidad democrática participativa, los gestores reconocen que, los Consejos son espacios de acciones compartidas de las políticas públicas.

Los Consejeros entienden que a través de los Consejos, todavía no es posible viabilizar de forma acentuada la participación de los diversos segmentos sociales en estas estancias, para que sea posible ampliar la tomada de decisión en la formulación de políticas

---

<sup>202</sup> Por dificultades de obtención de las informaciones por parte del investigador durante la investigación de campo en el municipio de Rio Claro, no fue posible hacer un levantamiento de todos los cinco Consejos con mayor frecuencia de reuniones.

sociales. En todas las respuestas, definidas a través del promedio de las respuestas de cada Consejo, de los 10 Consejos de Vitória da Conquista y Campina Grande, las indicaciones registradas quedaron en el nivel medio.

De una forma general todavía es necesario que los componentes de los Consejos sean mejor capacitados para que ejerzan las funciones de consejeros. Esta afirmación, hecha por ellos mismos, es más expresiva en algunos Consejos. En otros, como es el caso del Consejo de Asistencia Social, los mismos se consideran preparados para ejercer la función.

Respecto al hecho de que los consejeros tengan acceso a las informaciones para análisis en los Consejos, pudiendo así mejor viabilizar su opinión, los representantes de los Consejos de Asistencia Social y Derechos del Niño y del Adolescente, tanto de Vitória da Conquista como de Campina Grande, consideran que poseen informaciones que auxilian en los momentos necesarios. Pero los representantes de los demás Consejos consideran que todavía tienen la necesidad de obtener mayores informaciones.

Los consejeros consideran que, en general, existe voluntad política por parte de la administración municipal de hacer de los Consejos instancias efectivas y reales de democratización de la gestión pública, conforme a lo que puede verificarse en las respuestas a las preguntas indicadas en las Tablas 11 y 12.

Otra variable que está relacionada más directamente con el aspecto de la voluntad política está en el hecho reconocido por la mayoría de los consejeros, de que las administraciones municipales de ambos municipios consideran que el poder ejecutivo acata las decisiones que son tomadas en los Consejos.

En las informaciones más detalladas que constan en la Tabla 13, referentes a los Consejos del Presupuesto Participativo de Campina Grande, Salud de Vitória da Conquista y Educación de Rio Claro, las respuestas confirman con cierta aproximación, la idea de que el interés político existe y que las decisiones tomadas, en gran parte, son acatadas por los gestores.

Considerando la hipótesis levantada, las informaciones prestadas por los consejeros demuestran que existe el reconocimiento por parte de los gestores, de que los Consejos son considerados como espacios donde las políticas públicas sectoriales se discuten. En la investigación no es posible afirmar que en las áreas de asistencia social, niños y adolescente, mujer, salud y educación los consejeros ejercen influencia política o acompañan todas las fases de las políticas públicas sociales. Sin embargo, es posible afirmar que los Consejos todavía son instancias que necesitan tener mayor representatividad y que los Consejeros necesitan obtener mejor calificación técnica y política.

Corroborando con el paradigma de una gestión democrática, los principios del reconocimiento y de la autonomía de los Consejos, hacen parte de la forma de administrar de los gestores.

**Tabla 11 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 1 y Respuestas de los Representantes de los Consejos de Vitória da Conquista**

CUESTIONES	CONSEJOS														
	Asistencia Social			Derechos del Niño/ Adolescente			Derechos de la Mujer			Salud			Educación		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales viabilizan la participación de segmentos sociales en la formulación de políticas sociales que posibilitan a la población el acceso a los espacios en los cuales se toman las decisiones políticas?															
2. ¿Hasta qué grado usted considera que existe voluntad política por parte de la Administración Municipal para hacer de los Consejos instancias efectivas y reales de democratización de la gestión pública?															
3. ¿Hasta qué punto usted considera que la Administración Municipal acata las decisiones de los Consejos Municipales?															
4. ¿Hasta qué grado usted considera que los representantes en los Consejos Municipales están capacitados para la elaboración y la gestión de Políticas Públicas?															
5. ¿Usted considera que las personas que participan de los Consejos Municipales tienen acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones?															

Fuente: Consejeros Municipales. Octubre de 2003.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

**Tabla 12 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 1 y Respuestas de los Representantes de los Consejos de Campina Grande**

CUESTIONES	CONSEJOS														
	Asistencia Social			Derechos del Niño/ Adolescente			Derechos de la Mujer			Salud			Educación		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales viabilizan la participación de segmentos sociales en la formulación de políticas sociales que posibilitan a la población el acceso a los espacios en los cuales se toman las decisiones políticas?		■			■			■			■			■	
2. ¿Hasta qué grado usted considera que existe voluntad política por parte de la Administración Municipal para hacer de los Consejos instancias efectivas y reales de democratización de la gestión pública?			■	■				■			■			■	
3. ¿Hasta qué punto usted considera que la Administración Municipal acata las decisiones de los Consejos Municipales?	■				■			■			■			■	
4. ¿Hasta qué grado usted considera que los representantes en los Consejos Municipales están capacitados para la elaboración y la gestión de Políticas Públicas?		■		■				■			■			■	
5. ¿Usted considera que las personas que participan de los Consejos Municipales tienen acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones?	■			■				■			■			■	

Fuente: Consejeros Municipales. Abril de 2004.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

**Tabla 13 - Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 1 - Respuestas en Porcentual de los Representantes de los Consejos de Presupuesto Participativo – Campina Grande (C.G), Salud – Vitória da Conquista (V.C) y Educación – Rio Claro (R.C)**

CUESTIONES	CONSEJOS								
	Presupuesto Participativo – C. G			Salud – V.C			Educación – R.C		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales viabilizan la participación de segmentos sociales en la formulación de políticas sociales que posibilitan a la población el acceso a los espacios en los cuales se toman las decisiones políticas?	60,0	50,0	10,0	50,0	60,0	10,0	65,0	40,0	5,0
2. ¿Hasta qué grado usted considera que existe voluntad política por parte de la Administración Municipal para hacer de los Consejos instancias efectivas y reales de democratización de la gestión pública?	45,0	60,0	5,0	50,0	55,0	5,0	45,0	55,0	-
3. ¿Hasta qué punto usted considera que la Administración Municipal acata las decisiones de los Consejos Municipales?	50,0	45,0	5,0	80,0	20,0	-	70,0	30,0	-
4. ¿Hasta qué grado usted considera que los representantes en los Consejos Municipales están capacitados para la elaboración y la gestión de Políticas Públicas?	35,0	55,0	10,0	60,0	30,0	10,0	50,0	40,0	10,0
5. ¿Usted considera que las personas que participan de los Consejos Municipales tienen acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones?	30,0	40,0	30,0	70,0	25,0	5,0	60,0	35,0	5,0

Fuente: Consejeros Municipales. Octubre de 2003 a Abril de 2004.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

**1.2 - Hipótesis II** En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los consejeros comprenden cuales son las funciones y objetivos de los Consejos.

Antes de analizar las respuestas es importante resaltar la colaboración de los Consejeros, que contribuyeron rellenoando los cuestionarios.

En el municipio de Vitória da Conquista, considerando los cinco Consejos analizados, la mayoría de los consejeros hacían parte de estas instancias de 2 a 3 años (35,0%), seguido de 1 a 2 años (25,0%) y de 3 a 4 años con 20,0%. Los datos revelan que las personas que componen los Consejos, 80,0% tenían experiencia con los Consejos temáticos de las áreas de actuación entre 1 a 4 años.

La caracterización de los consejeros respecto a la escolarización, indica un grupo donde 40,0% poseían enseñanza media completa y 50,0% con nivel superior, siendo que de estos la mitad poseía algún tipo de especialización a nivel de pos-grado.

Las profesiones de los consejeros están vinculadas de forma general a las temáticas de las áreas de actuación de los Consejos. En las áreas de salud y educación todos los consejeros investigados, poseen una relación directa con estas áreas (agentes comunitarios de salud, auxiliar de enfermería, enfermeros, profesores de la red de enseñanza pública, etc.).

Respecto al perfil de los consejeros del municipio de Campina Grande, existe una variación tanto en lo que se refiere al tiempo en los Consejos como al nivel de escolaridad.

La tabla 14 muestra que en este municipio el índice de consejeros con menos de 1 año de actuación fue menor que en Vitória da Conquista. Al contrario, en el grupo de más de 5 años el índice es mayor. Sin embargo, la relación en el grupo de 1 a 4 años es prácticamente igual con un porcentaje de 75,0% (siendo que en Vitória da Conquista se encuentra en 80,0%).

Considerando el nivel de escolaridad, conforme resalta la Tabla 15, predomina el nivel medio completo con 44,0% seguido del superior con 32,0%. (el resto se concentra más en los consejeros que todavía estudian en el nivel superior).

Los datos que se refieren a las profesiones no varían mucho comparados a los de Vitória da Conquista. Las mayores variaciones de las profesiones están en los Consejos de la Mujer, del Niño y del Adolescente.

**Tabla 14 – Caracterización de los Consejeros con indicación, en porcentual, del Tiempo que hace parte de los Consejos – Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande.**

Tiempo de Permanencia en los Consejos	Municipios	
	Vitória da Conquista	Campina Grande
Menos de 1 año	15,0	4,0
De 1 a 2 años	25,0	17,0
De 2 a 3 años	35,0	33,0
De 3 a 4 años	20,0	25,0
Más de 5 años	5,0	21,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Investigación de Campo – Vitória da Conquista – Noviembre de 2003 y Campina Grande – Febrero a Abril de 2004.

**Tabla 15 – Caracterización de los Consejeros con indicación, en porcentual, del Grado de Escolaridad - Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande.**

Escolaridad	Municipios	
	Vitória da Conquista	Campina Grande
Fundamental completo	5,0	12,0
Medio completo	40,0	44,0
Superior completo	25,0	12,0
Superior con especialización	25,0	20,0
Otros	5,0	12,0
Total	100,0	100,0

Fuente: Investigación de Campo – Vitória da Conquista – Noviembre de 2003 y Campina Grande – Febrero a Abril de 2004

Los datos revelan que, en ambos municipios, considerando la realidad brasileña, los consejeros investigados poseen un perfil seleccionado. En su mayoría, cierta experiencia y de modo general vinculación con las áreas específicas de actuación de los Consejos.

Después de haber delineado este perfil de los consejeros, se recurrirá a los datos de las Tablas 16, 17 y 18 para hacer un análisis referente a la hipótesis 2 levantada.

**Tabla 16 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 2 - Respuestas de los Representantes de los Consejos del Municipio de Vitória da Conquista**

CUESTIONES	CONSEJOS														
	Asistencia Social			Derecho del Niño y del Adolescente			Derechos de la Mujer			Salud			Educación		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales son representativos y pueden imprimir avance en la implantación de Políticas Públicas?															
2. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales auxilian en la construcción de gestiones descentralizadas y participativas?															
3. ¿Hasta qué grado usted considera que los Consejos Municipales son vías o posibilidades de cambios sociales, en el sentido de democratización de las relaciones de poder?															

Fuente: Consejeros Municipales – Octubre de 2003

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

En los Consejos de Asistencia Social, Salud y Educación los consejeros consideran con más énfasis, que los Consejos son representativos, contribuyen con el avance en la implementación de políticas públicas, auxilian en la construcción de gestiones democráticas y son vías que posibilitan cambios sociales, en el sentido de democratización de las relaciones de poder.

**Tabla 17 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 2 - Respuestas de los Representantes de los Consejos del Municipio de Campina Grande**

CUESTIONES	CONSEJOS														
	Asistencia Social			Derecho del Niño y del Adolescente			Derecho de la Mujer			Salud			Educación		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales son representativos y pueden imprimir avance en la implantación de Políticas Públicas?															
2. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales auxilian en la construcción de gestiones descentralizadas y participativas?															
3. ¿Hasta qué grado usted considera que los Consejos Municipales son vías o posibilidades de cambios sociales, en el sentido de democratización de las relaciones de poder?															

Fuente: Consejeros Municipales – Abril de 2004

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

**Tabla 18 - Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 2 - Respuestas en Porcentual de los Representantes de los Consejos de Presupuesto Participativo – Campina Grande (C.G), Salud – Vitória da Conquista (V.C) y Educación – Rio Claro (R.C)**

CUESTIONES	CONSEJOS								
	Presupuesto Participativo – C. G			Salud – V.C			Educación – R.C		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales son representativos y pueden imprimir avance en la implantación de Políticas Públicas?	72,0	28,0	-	20,0	80,0	-	70,0	30,0	-
2. ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales auxilian en la construcción de gestiones descentralizadas y participativas?	55,0	35,00	10,0	50,0	40,0	10,0	55,0	40,0	5,0
3. ¿Hasta qué grado usted considera que los Consejos Municipales son vías o posibilidades de cambios sociales, en el sentido de democratización de las relaciones de poder?	78,0	12,0	-	100,0	-	-	76,0	24,0	-

Fuente: Consejeros Municipales. Octubre de 2003 a Abril de 2004.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

Dos aspectos es importante que sean resaltados considerando los datos presentados en estas Tablas:

- (i) Los Consejos de las Mujeres de ambos municipios concuerdan, en grado medio y pequeño, que estos Consejos puedan contribuir con lo indicado anteriormente por los otros Consejos. Una tentativa de explicar este porcentual puede estar vinculada la cuestión estructural referente al papel de las mujeres en la sociedad. Existe una discriminación de género y, consecuentemente, tal hecho puede reflejarse en los Consejos.
- (ii) Prácticamente la totalidad de las indicaciones fue en el sentido de que los Consejos contribuyen para la implementación de políticas públicas, como también para la descentralización y democratización de la gestión. En Vitória da Conquista 75,0% y en Campina Grande 64,0% indican que los Consejos son representativos y pueden imprimir avances en la implementación de las políticas públicas. Del total, 60,0% y 52,0% respectivamente de las respuestas referentes a los dos municipios, entienden que los

Consejos auxilian en la construcción de las gestiones descentralizadas y participativas y 65,0% y 76,0%, también en el mismo orden, consideran los Consejos como vía de democratización de las relaciones de poder.

**1.3 - Hipótesis III** - En las administraciones locales con identidad democrática participativa, los Consejos son importantes en la construcción y consolidación de este tipo de gestión.

Con referencia a la hipótesis 3, los datos demuestran que en general los consejeros concuerdan que deban existir representantes de la administración en los Consejos y que esta participación facilita el cumplimiento de los objetivos. En Vitória da Conquista, todos los consejeros evalúan como punto positivo este aspecto. En los municipios de Campina Grande (Tabla 19), los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente y Derechos de la Mujer, acompañados por el del Presupuesto Participativo (Tabla 21), definen esta participación como de grado medio. Considerando por un lado, que las características y objetivos de estos Consejos son justificables, pues muchas de sus atribuciones no dependen directamente del poder ejecutivo (con excepción del OP). Por otro lado, sin embargo, puede caracterizar la búsqueda de mayor independencia lo que no es posible ser afirmado con los datos obtenidos.

**Tabla 19 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 3 - Respuestas de los Representantes de los Consejos de Vitória da Conquista**

CUESTIONES	CONSEJOS														
	Asistencia Social			Derechos del Niño y Adoles			Derechos de la Mujer			Salud			Educación		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿La participación de personas De la Administración Municipal en la composición de los Consejos Municipales?															
2. ¿En qué grado usted concuerda que para el recibimiento de recursos destinados al área social, los municipios deban crear sus Consejos Municipales?															
3. ¿En qué grado usted considera que existen mecanismos que garanticen el cumplimiento del planeamiento de los Consejos Municipales?															
4. ¿Usted considera que los Consejos Municipales deban tener carácter deliberativo y paritario?															
5. ¿Hasta qué punto usted Considera que los Consejos Municipales han cumplido los objetivos de volverse mecanismos de control y fiscalización de las Políticas Públicas?															
6. ¿En qué grado usted considera que falta tradición participativa de la sociedad para actuar, a través de los Consejos Municipales, en la gestión de las Políticas Públicas?															
7. ¿Usted considera que las decisiones tomadas por los Consejos Municipales son comunicadas a las Entidades Representativas y a la Sociedad en general?															

Fuente: Consejeros Municipales. Octubre de 2003.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

Esta cuestión lleva a la evaluación sobre la composición de los Consejos así como a su forma de deliberación. En Campina Grande todos los consejeros consideran en grado alto, que los Consejos deban ser paritarios y deliberativos, corroborado por el Consejo del OP. En Vitória da Conquista (Tabla 19), los Consejeros también poseen este pensamiento, con algunas diferencias en los Consejos de la Mujer y Educación. Los consejeros del área de Educación de Rio Claro, en un porcentual de 90,0%, concuerdan que los mismos deban ser paritarios y con carácter deliberativo (Tabla 21).

¿Los Consejos han cumplido con los objetivos de control y fiscalización de las políticas públicas sectoriales en el municipio? De modo general la respuesta es afirmativa. Las mayores indicaciones vinieron de los consejeros de las áreas de Asistencia Social, Salud y Educación de Campina Grande. En las respuestas con mayor representatividad en la cuestión 5 de la tabla 20, los porcentuales indican que los consejeros de Salud y Educación consideran que este objetivo está cumplido. Mientras los consejeros del OP de Campina Grande (cerca de 70,0%) consideran que todavía es necesario avanzar en esta cuestión.

La necesidad de control y fiscalización se confirma, cuando fueron preguntados si existía una concordancia en que para recibir recursos en el área social, los municipios deberían crear sus Consejos, las respuestas obtuvieron el nivel más alto de la mayoría de los consejeros. La cuestión 2 de las tablas 19, 20 y 21 demuestra esta afirmación.

Para los consejeros todavía faltan mecanismos que garanticen el cumplimiento del planeamiento de los Consejos. Las respuestas, en su mayoría en el grado medio, también llevan a esta afirmación.

Uno de los aspectos, vinculado al planeamiento, es resaltado como negativo por parte de algunos consejeros, se refiere al hecho de que las decisiones tomadas en los Consejos no vuelvan a las entidades representativas ni a la sociedad en general. Estas respuestas se estuvieron en el nivel bajo grado. Tal hecho ocurrió en los Consejos de Salud y Educación de Vitória da Conquista y Campina Grande, Educación de Rio Claro y OP de Campina Grande (cuestión 7 de las tablas 19, 20 y 21).

Este aspecto de hecho es un factor negativo considerando que estos Consejos poseen representantes de los seguimientos sociales y la falta del “feedback” hacia la comunidad puede agravar su mayor participación y representatividad en los Consejos.

**Tabla 20 – Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 3 - Respuestas de los Representantes de los Consejos de Campina Grande**

CUESTIONES	CONSEJOS														
	Asistencia Social			Derechos del Niño y Adoles			Derechos de la Mujer			Salud			Educación		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿La participación de personas De la Administración Municipal en la composición de los Consejos Municipales?															
2. ¿En qué grado usted concuerda que para el recibimiento de recursos destinados al área social, los municipios deban crear sus Consejos Municipales?															
3. ¿En qué grado usted considera que existen mecanismos que garanticen el cumplimiento del planeamiento de los Consejos Municipales?															
4. ¿Usted considera que los Consejos Municipales deban tener carácter deliberativo y paritario?															
5. ¿Hasta qué punto usted considera que los Consejos Municipales han cumplido los objetivos de volverse mecanismos de control y fiscalización de las Políticas Públicas?															
6. ¿En qué grado usted considera que falta tradición Participativa para que la sociedad actúe, a través de los Consejos Municipales, en la gestión de las Políticas Públicas?															
7. ¿Usted considera que las decisiones tomadas por los Consejos Municipales son comunicadas a las Entidades Representativas y a la Sociedad en general?															

Fuente: Consejeros Municipales. Abril de 2004.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

**Tabla 21 - Cuestiones Relacionadas a la Hipótesis 3 - Respuestas en Porcentual de los Representantes de los Consejos de Presupuesto Participativo – Campina Grande (C.G), Salud – Vitória da Conquista (V.C) y Educación – Rio Claro (R.C)**

CUESTIONES	CONSEJOS								
	Presupuesto Participativo – C. G			Salud – V.C			Educación – R.C		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
1. ¿La participación de personas de la Administración Municipal en la composición de los Consejos Municipales?	53,0	47,0	-	70,0	30,0	-	63,0	37,0	-
2. ¿En qué grado usted concuerda que para el recibimiento de recursos destinados al área social, los municipios deban crear sus Consejos Municipales?	88,0	12,0	-	90,0	10,0	-	92,0	8,0	-
3. ¿En qué grado usted considera que existen mecanismos que garanticen el cumplimiento del planeamiento de los Consejos Municipales?	18,0	71,0	11,0	90,0	10,0	-	55,0	40,0	5,0
4. ¿Usted considera que los Consejos Municipales deban tener carácter deliberativo y paritario?	87,0	-	13,0	80,0	20,0	-	90,0	10,0	-
5. ¿Hasta qué punto usted Considera que los Consejos Municipales han cumplido los objetivos de volverse mecanismos de control y fiscalización de las Políticas Públicas?	29,0	56,0	15,0	60,0	30,0	10,0	58,0	32,0	10,0
6. ¿En qué grado usted considera que falta tradición participativa de la sociedad para actuar, a través de los Consejos Municipales, en la gestión de las Políticas Públicas?	44,0	25,0	31,0	70,0	10,0	20,0	55,0	25,0	20,0
7. ¿Usted considera que las decisiones tomadas por los Consejos Municipales son comunicadas a las Entidades Representativas y a la Sociedad en general?	35,0	23,0	42,0	30,0	20,0	50,0	37,0	23,0	40,0

Fuente: Consejeros Municipales. Octubre de 2003 a Abril de 2004.

Leyenda: I – Alto Grado / Siempre / Facilita - II – Medio Grado - III – Bajo Grado / Raramente / Dificulta

### **III – Indicaciones de perfeccionamiento de los Consejos por parte de los consejeros.**

De las indicaciones hechas por parte de los consejeros, visando un mayor perfeccionamiento de los Consejos, se hace conveniente resaltar algunas de ellas que se refieren al plan más general. Se entiende que las cuestiones seleccionadas son indicaciones para los tres municipios, considerando que ellas reflejan una necesidad en el sentido de fortalecer este mecanismo como espacio de mayores avances democráticos.

- (i) Garantizar la institucionalización de un espacio de interrelación de los consejos municipales como estrategia de integrar y articular las políticas públicas sectoriales;
- (ii) Viabilizar cursos de formación / calificación para los consejeros de todos los consejos municipales, garantizándose la inclusión de contenidos que se caracterizan como de interés colectivo.
- (iii) Las administraciones municipales deben constituir un mecanismo/instancia que viabilice el flujo de informaciones, la difusión de las deliberaciones, la divulgación del producto de las conferencias y plenarias de los Consejos y articule las acciones de estos con el Consejo del Presupuesto Participativo;
- (iv) Las administraciones municipales deben asegurar infraestructura física y técnica para el funcionamiento de los Consejos que todavía no poseen sede. Tal aspecto es de gran importancia para ampliar el acceso de la sociedad a los Consejos;
- (v) Los Consejos Municipales deben estar más articulados con los seguimientos sociales específicos de cada sector o área de actuación, objetivando oír más para posibilitar deliberaciones más sintonizadas con la sociedad;
- (vi) La administración local y las representaciones diversas de los segmentos involucrados en la composición de los Consejos deben dejar bien clara la forma de opción de los consejeros, en el sentido de ser lo más democrático posible, adoptándose como preferencia el voto directo de los ciudadanos en Conferencias Municipales o en plenarias convocadas por edicto para tal fin. Sólo en algunos Consejos está adoptándose este procedimiento;
- (vii) Que la representación de las esferas gubernamentales (Municipio, Estado y Unión) no sea superior a un tercio en la composición de los Consejos;
- (viii) Que sean ampliados el control social y la transparencia con la prestación anual de cuentas de las actividades, juntamente con la Secretaría a que se relacionan;
- (ix) Todos los Consejos deberán tener carácter deliberativo y consultivo, sin perjuicio de otras atribuciones legales;

- (x) Buscar dar a los Consejos un carácter más dinámico y menos ortodoxo, en el sentido de crear momentos más agradables de sociabilidad.

Los Consejos, en un gobierno democrático, sólo tienen sentido de ser, si fueran entendidos en una dimensión más amplia que involucra **la transformación de las políticas públicas, en el sentido de compartir el poder, de co-gestión, de fortalecimiento de derechos de ciudadanía.**

Las cuestiones anteriores indicadas por los consejeros de los diversos Consejos de los tres municipios expresan estas ideas. No se pautan solamente en la cobranza de la mejoría del funcionamiento de los Consejos. Refleja, también, una necesidad de avanzar más en la forma de organización y cumplimiento de las tareas de cada Consejo.

En la perspectiva de establecer mejor una relación entre los Consejos Municipales, el gobierno de Vitória da Conquista, definió un espacio denominado “Casa de la Ciudadanía”, que busca superar una de las dificultades presentadas, referentes no solamente a la infraestructura de funcionamiento, como también permitir que los Consejos Sectoriales, en consonancia con el Consejo del OP, puedan establecer la práctica de discutir las políticas públicas como un todo, a partir o viceversa, de las áreas sectoriales.

Este breve relato sobre algunas cuestiones levantadas por los consejeros demuestra que todavía es necesario el perfeccionamiento y el fortalecimiento de los Consejos. Por otro lado, demuestra, también, que los mismos representan una división entre gobierno y sociedad, teniendo en vista que en sus composiciones no se tiene la participación estrictamente del gobierno local.

Como llamaba la atención un ex-alcalde que hace varios años administró la ciudad de Santo André en el Estado de São Paulo:

Surge algo novo quando os Conselhos são criados e começam a funcionar com eficácia. Criam-se espaços onde segmentos da população articulam, trocam informações, criam conceitos, transmitem estes conceitos para outros segmentos da população e assim, por diante. (DANIEL, 2001, p.1).<sup>203</sup>

Uno de los aspectos importantes a ser comentado sobre las indicaciones de los consejeros, y que se relaciona al funcionamiento de los Consejos, se refiere a la constante observación de que es necesaria una mayor relación con los diversos segmentos sociales. Se entiende que este aspecto es uno de los más importantes. Una mayor intensidad en esta

---

<sup>203</sup> Surge algo nuevo cuando los Consejos son creados y comienzan a funcionar con eficacia. Se crean espacios donde segmentos de la población articulan, intercambian informaciones, crean conceptos, transmiten estos conceptos para otros segmentos de la población y así, en adelante. (DANIEL, 2001, p.1, traducción propia).

relación facilitaría que nuevas personas pasaran a hacer parte de la vida pública, que nuevos liderazgos surgieran; que nuevos conceptos fueran diseminados y que otros actores entraran en escena.

Todavía, considerando que la sociedad brasileña se encuentra en un proceso de fortalecimiento de su democracia, la manera como los gobiernos locales se posicionan en relación a los Consejos se vuelve decisiva para que de hecho los mismos puedan transformarse en espacios de cogestión y control social.

## **CAPÍTULO VII – PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: instrumento de promoción de la ciudadanía**

Las consideraciones anteriores sobre el Presupuesto Participativo - OP (Orçamento Participativo – OP, en portugués) de Campina Grande tuvo como objetivo resaltar que este mecanismo surge como primer momento de un involucramiento más estructurado de participación ciudadana en el gobierno municipal de aquél municipio. Sin embargo, ese mecanismo también fue y todavía está siendo utilizado en las administraciones de Vitória da Conquista y Rio Claro. En este sentido será explicitada cuál es la contribución que los mismos ejercen en la consolidación de los gobiernos democráticos en los tres municipios.

Cabe recordar que en el tercer capítulo se resaltó que las acciones emprendidas por los gobiernos para la implementación de presupuestos descentralizados, con el involucramiento y el control de la población son experiencias locales que todavía están siendo difundidas en la sociedad brasileña. El ejemplo más conocido es el del Presupuesto Participativo.

Se resaltó, también, que el OP ha sido visto como un mecanismo que viene fortaleciendo a los gobiernos que lo practican, no solamente en lo que se relaciona a la forma de aplicación de los recursos, trayendo un mejor desempeño del gobierno local, pero, sobretudo, por la redefinición de la relación con la sociedad, mediante la creación de canales de negociación y tornando las informaciones más accesibles y la gestión pública más transparente.

En este capítulo serán relatados, de forma breve, algunos aspectos vinculados a la Metodología, Estructura y Funcionamiento del OP en los municipios seleccionados, para posteriormente analizar su significado.

En general, el OP implantado en los municipios seleccionado sigue una estructuración, adoptada por otras experiencias desarrolladas en el país, a ejemplo de Porto Alegre, donde son redimensionados en consecuencia de las realidades específicas. (SANTOS, B., 2002, p. 467).

La participación de los ciudadanos ocurre de forma directa, voluntaria y universal. El objetivo es la discusión, decisión sobre el presupuesto municipal y, consecuentemente, la implementación de políticas públicas. Como es establecida por Ley que compete al poder Legislativo la aprobación de los presupuestos, los gobiernos que adoptan el OP construyen el presupuesto en un proceso de cogestión del municipio con la sociedad, donde la administración municipal elabora la propuesta del presupuesto público a partir de las decisiones de la comunidad y la encamina a la Cámara de Concejales a cada año.

De forma general, los participantes del OP en los tres municipios son ciudadanos con más de 16 años y habitantes del municipio (zonas urbana y rural), en el caso de las plenarias temáticas, tienen el derecho de participar, siendo que los representantes de entidades de la sociedad civil no tienen prerrogativas especiales.

Se debe a ese proceso el hecho de buscar demostrar que la participación ciudadana en la gestión pública promueve la democratización de la gestión y del control social en las acciones del gobierno, asegurando la transparencia en el gasto de los recursos públicos y la destinación del dinero a las áreas más carentes y de necesidad de la mayoría de la población.

### **I – Presupuesto Participativo: implementación, funcionamiento y resultados.**

La participación en el OP de los municipios seleccionados se da a partir de la combinación de las reglas de la democracia representativa y de la democracia participativa, mediante la aprobación, por parte de los propios participantes, de un Regimiento Interno.

El Regimiento Interno es distribuido en varios Capítulos, Secciones y Artículos. Constan en esa distribución los aspectos referentes a las Competencias, la Composición y la Organización Interna, de los Grupos de Trabajo, de los Consejeros, y de las Reuniones. La institución de los Presupuestos Participativos se hace por Decretos Municipales y los Regimientos son aprobados por las Asambleas de los Delegados del OP.

La metodología adoptada en el proceso representa un ciclo que va del inicio de cada año hasta el plazo legal de encaminamiento del presupuesto al poder legislativo en el mes de octubre.

El presupuesto es elaborado de un año para el otro. Privilegia algunas etapas que se completan en un ciclo anual del OP. El proceso inicia en los primeros meses del año, a través de convocación del Consejo del OP y de las Coordinaciones Municipales a los habitantes en general de las regiones establecidas para participar de las reuniones o asambleas públicas de discusión de problemas/necesidades, que serán posteriormente transformadas en demandas colectivas.

En las reuniones/asambleas primeras, llamadas de reuniones de sensibilización o esclarecimientos, todos pueden participar y tomar conocimiento sobre el OP. Es en ese momento que la población pasa a obtener informaciones de lo que ocurrió el año anterior, como también son relatadas por el poder Ejecutivo, a través de las secretarías específicas, las posibilidades y límites de la aplicación de los recursos, tomando como base el Plan de Inversiones del Municipio y/o la Ley de Directrices Presupuestarias.

En la reunión de sensibilización son escogidos delegados<sup>204</sup>, que serán los representantes de la localidad junto al OP.<sup>205</sup> Tras el levantamiento y la discusión de las demandas de cada barrio, son jerarquizadas, a través de votación y contabilización de los votos, prioridades para cada barrio y, posteriormente, para cada región en áreas temáticas como salud, deporte y diversión, asistencia social, educación y cultura, alcantarillado sanitario, pavimentación y vivienda, entre otras.

Son organizadas, tras todas las discusiones en las localidades, plenarias finales de los delegados indicados en cada comunidad para aprobación de las propuestas y opciones de representantes que compondrán el Consejo del OP, responsable por las obligaciones establecidas en el Regimiento del OP.

La distribución de los recursos de inversión ocurre de acuerdo con el establecimiento de criterios generales definidos en las plenarias.

De forma general la secuencia del proceso queda por cuenta de los delegados por un lado y por el Consejo por otro, en una perspectiva de un trabajo colectivo junto al gobierno. El Consejo tiene como objetivo acompañar la ejecución presupuestaria anual, fiscalizar el cumplimiento del Plan de Aplicación deliberado en función del OP, la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior, a través de informaciones prestadas por las secretarías específicas, como también, consolidar las propuestas del Plan Plurianual - PPA, de la Ley de Directrices Presupuestarias – LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, en portugués) y de la Ley LOA, elaboradas por el Ejecutivo en forma de minuta y discutidas por la comunidad. Además de eso, el Consejo es el espacio donde se encuentran los actores del gobierno y de la sociedad y, consecuentemente, en este espacio es donde se comparte el poder.

A partir del momento en que esa metodología es colocada en práctica ocurre de hecho el funcionamiento del proceso, que pasa por etapas que se destacan como más o menos importantes, sin embargo todas con la participación y el acompañamiento de representantes de la sociedad. El inicio del proceso con las reuniones de sensibilización significa socialización

---

<sup>204</sup> El criterio establecido para escoger los delegados (regionales y temáticos) es proporcional al número de personas inscritas en las asambleas. En los tres municipios la proporción varía de 1 delegado para 7 inscritos. Ese criterio se usa en todas las regiones y temáticas, independiente del número de participante por barrios.

<sup>205</sup> Los delegados de las comunidades deciden el Plan de Inversión y Servicios de sus comunidades, con base en las prioridades definidas por la población en las reuniones o asambleas. Después acompañan y fiscalizan la ejecución del Presupuesto Municipal en sus comunidades y en el municipio. Los delegados tienen mandato de un año y realizan trabajo no remunerado.

de informaciones y debates públicos sobre los aspectos diversos de los barrios y localidades de las zonas urbanas y rurales.

Se resalta siempre en los diversos estudios sobre el Presupuesto Participativo el hecho de la complejidad del entendimiento, por parte de los participantes, sobre la estructuración y funcionamiento del presupuesto público. De hecho, cuando son expuestas informaciones que no son de fácil asimilación por parte de parcela de las personas la complejidad de hecho existe. Sin embargo, ella no debe ser un impedimento. Por el contrario debe ser una superación a ser seguida. El gran desafío colocado a los representantes de las áreas de presupuesto es impedir que el lenguaje técnico, que se usa en la estructuración del Presupuesto torne mayor la distancia entre el gobierno y la sociedad.

El acceso a las informaciones presupuestarias es de fundamental importancia, mismo sabiendo que existe la problemática de asimilación respecto al lenguaje y al contenido. Según Giacomoni (1998), el lenguaje presupuestario es esencialmente contable, siendo su elemento básico de expresión la *cuenta*, a través de la cual es posible anticipar las situaciones patrimoniales (en el presupuesto propiamente dicho), registrar el movimiento patrimonial (en la ejecución presupuestaria) y presentar los resultados (en los balances).

A elaboração de um bom plano de contas é fundamental para a utilização de todo o potencial da Ciência Contábil para cumprir com o seu objetivo principal de fornecer informações relevantes para que cada usuário possa fazer os seus julgamentos e tomar as suas decisões. Evita-se, assim, a produção e divulgação de informações restritas aos aspectos legais das operações realizadas pelos órgãos do poder público municipal com o objetivo de prestar contas às entidades de controle externo como os tribunais de contas. (GIACOMONI, 2003, p. 31).<sup>206</sup>

Las informaciones contenidas implícita o explícitamente en el Presupuesto deben ser divulgadas para la sociedad. Volver las informaciones accesibles ya es un buen comienzo, considerándose que “a informação para o público tem a vantagem de fortalecer os atores constituídos e pode tornar ativos os cidadãos pasivos” (LEVY, 1999, p. 23).<sup>207</sup>

En Campina Grande el municipio fue dividido en 09 Regiones Presupuestarias que son las sedes regionales. En el proceso del OP en 2003 (marzo/abril), fueron realizadas 26

---

<sup>206</sup> La elaboración de un buen plan de cuentas es fundamental para la utilización de todo el potencial de la Ciencia Contable para cumplir con su objetivo principal de fornecer informaciones relevantes para que cada usuario pueda hacer sus juicios y tomar sus decisiones. Se evita, así, la producción y divulgación de informaciones restringidas a los aspectos legales de las operaciones realizadas por los órganos del poder público municipal con el objetivo de prestar cuentas a las entidades de control externo como a los tribunales de cuentas. (GIACOMONI, 1998, p. 31, traducción propia).

<sup>207</sup> "la información para el público tiene la ventaja de fortalecer actores constituidos y puede volver activos a ciudadanos pasivos" (LEVY, 1999, p. 23, traducción propia).

plenarias preparatorias, en 28 barrios y en 04 distritos, algunos barrios fueron agregados por proximidad para facilitar el proceso. El número de los que se hicieron presentes fue 1.035 ciudadanos.<sup>208</sup>

Las Conferencias Regionales establecían una dinámica donde, en un primer momento eran dadas las explicaciones sobre el OP e informaciones presupuestarias del municipio. En seguida eran realizadas Conferencias Temáticas (Salud, Educación, Asistencia Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, etc.) con las presencias de los Secretarios Municipales de cada área correspondiente. En estas Conferencias son listadas las demandas en cada área temática y los resultados son presentados en la Conferencia Municipal.

Adriana Pereira (2003) explicita una preocupación respecto a las reuniones del OP de Campina Grande:

Existe uma disparidade entre o número de habitantes por região e o número de participantes nas reuniões preparatórias. Esse é o momento de participação direta da população no processo de verticalização de demandas para os seus bairros e que servem de base para a elaboração da LDO. Contudo, em muitos bairros não foi possível a realização dessas reuniões, a exemplo dos bairros da região IX. A partir de uma análise quantitativa destas reuniões apontamos para o fato de que a participação popular em Campina Grande constitui-se numa grande preocupação. (PEREIRA, 2003, p. 7).<sup>209</sup>

La conducción de esas reuniones es de responsabilidad de entidades comunitarias existentes en los barrios, del equipo de la Coordinación del Presupuesto Participativo – COOP (Coordenação do Orçamento Participativo – COOP, en portugués), del Consejo del Presupuesto Participativo – CONSE (Conselho do Orçamento Participativo – CONSE, en portugués), siendo éste representado por la Secretaria Ejecutiva. Tales reuniones, por caracterizarse como espacio de participación directa de los ciudadanos en los procesos de tomada de decisiones, desempeñan un papel fundamental en la evaluación y aplicación de los recursos de inversiones y para el listado y discusión de las necesidades de la comunidad.

La instancia más representativa del OP es la Conferencia Municipal o Congreso Municipal, pues es en ella que ocurren las deliberaciones finales con la participación de los delegados regionales. Dos deliberaciones son importantes: la opción de las prioridades que

---

<sup>208</sup> Informaciones prestadas por la Coordinación del OP de Campina Grande. Octubre de 2003.

<sup>209</sup> Existe una disparidad entre el número de habitantes por región y el número de participantes en las reuniones preparatorias. Ese es el momento de participación directa de la población en el proceso de verticalización de demandas para sus barrios y que sirven de base para la elaboración de la LDO. Aunque, en muchos barrios no fue posible la realización de esas reuniones, a ejemplo de los barrios de la región IX. A partir de un análisis cuantitativo de estas reuniones apuntamos para el hecho de que la participación popular en Campina Grande se transformó en una gran preocupación. (PEREIRA, 2003, p. 7, traducción propia).

serán incluidas en la Ley de Directrices Presupuestarias y Ley Presupuestaria Anual – LOA (Lei Orçamentária Anual – LOA, en portugués) y elección de los consejeros que forman el CONSE. El Consejo del OP es una instancia que funciona durante todo el año, tiene normalmente reuniones mensuales con todos los consejeros.

Del punto de vista de su significado el CONSE, funcionando con autonomía e independencia, posibilita una relación de reciprocidad entre la esfera pública local y la sociedad.

Mismo entendiendo que todavía persiste un “círculo vicioso” que históricamente influye sobre las relaciones sociales de la sociedad en lo que se relaciona a la representación y delegación de poderes, Araújo (2002) en un estudio sobre el OP de Campina Grande, considera que el mismo posibilita cambios en el diseño institucional, resultando en la eficiencia de los instrumentos de control democrático y en el aumento de la eficacia en el monitoramiento de políticas públicas. Conforme resalta:

Pensamos que, por um lado, o CONSE apresenta possibilidades de superação da cultura política pautada em práticas patrimonialistas e de construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil, a partir das mudanças operacionalizadas no processo do OP: o aumento da participação no processo, o aumento das instâncias de participação e, principalmente, pela inserção das plenárias temáticas que permitem a discussão de problemas mais gerais sobre o conjunto do município. Dessa forma, o CONSE constitui-se num espaço privilegiado de negociação entre representantes do governo e da comunidade, considerando seu caráter amplo de discussão de políticas públicas, tentando superar o patamar focalista das políticas a fim de permitir o atendimento das necessidades do conjunto da população. (ARAÚJO, 2002, p. 47).<sup>210</sup>

En Vitória da Conquista luego en el primer año del Gobierno Participativo, en 1997, se realizó el I Congreso del Presupuesto Participativo. El Congreso tuvo como meta más elevada establecer las principales directrices para las acciones del gobierno y establecer la forma de cómo sería dada secuencia al OP en el municipio. Los puntos principales definidos respecto a las directrices fueron: mejoría en la recaudación, celebración de convenios,

---

<sup>210</sup> Pensamos que, por un lado, el CONSE presenta posibilidades de superación de la cultura política pautada en prácticas patrimonialistas y de construcción de una nueva relación entre Estado y sociedad civil, a partir de los cambios operados en el proceso del OP: el aumento de la participación en el proceso, el aumento de las instancias de participación y, principalmente, por la inserción de las plenarias temáticas que permiten la discusión de problemas más generales sobre el conjunto del municipio. De esa forma, el CONSE se transforma en un espacio privilegiado de negociación entre representantes del gobierno y de la comunidad, considerando su carácter amplio de discusión de políticas públicas, intentando superar el nivel en que se focalizan las políticas con el fin de permitir la atención a las necesidades del conjunto de la población. (ARAÚJO, 2002, p. 47, traducción propia).

contención de gastos, priorizar educación, saneamiento, salud, infraestructura, empleo y renta.<sup>211</sup>

El II Congreso, realizado en 1999, evaluó las directrices indicadas anteriormente y deliberó sobre la necesidad del acompañamiento de las acciones y actividades gubernamentales, que pasarían a ser divididas con los liderazgos comunitarios y dirigentes de entidades. En este sentido fue instituida la Comisión de Acompañamiento Popular del Presupuesto Participativo – CAPOP (Comissão de Acompanhamento Popular do Orçamento Participativo – CAPOP, en portugués) que, además de acompañar la ejecución presupuestaria, definiría los cronogramas de obras y servicios aprobados.

Todavía en el II Congreso fueron definidas las prioridades para las inversiones del año subsiguiente en el presupuesto municipal para el año 2000. Parte de los recursos para las inversiones comenzó a ser decidida directamente por los delegados elegidos.

En el año 2000 de hecho el OP de Vitória da Conquista se estructura como un mecanismo ya consolidado. Más de tres mil personas participaron de las reuniones, resultando en la elección de 190 delegados, que definieron, en el III Congreso, cómo aplicar los recursos disponibles.

En 2002, la Coordinación del Presupuesto Participativo redefinió toda la metodología y realizó 20 grandes reuniones en la zona urbana e interior del municipio. Las plenarias pasaron a abarcar reuniones más amplias, trayendo más participación popular. Una de las innovaciones del Presupuesto Participativo, en 2002, fue la inclusión de talleres profesionalizantes y actividades culturales y deportivas. En las plenarias temáticas fueron debatidas propuestas en las áreas de educación, salud, economía popular, asistencia social, funcionalismo, movimiento popular, cultura, deporte y diversión. En 2003 el Consejo del Presupuesto Participativo fue ampliado de 58 para 96 miembros con representantes de todas las regiones. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004).

Las regionales del OP en Vitória da Conquista forman un total de 22 y cada año se establecen las Temáticas Sectoriales. Las principales etapas del OP de Vitória da Conquista son las siguientes conforme consta en el Regimiento Interno:

- (i) Plenarias de los Consejos Municipales;
- (ii) Plenarias regionales;
- (iii) Plenarias temáticas;
- (iv) Congreso del OP;

---

<sup>211</sup> Las informaciones sobre el OP de Vitória da Conquista fueron prestadas por la Coordinación Institucional de la Administración Municipal, a través de entrevista concedida en marzo de 2004.

- (v) Consejo del OP y Grupos de Trabajo – GTs; y,
- (vi) Foros Regionales de Delegados.

En estas fases, además de las informaciones sobre el funcionamiento del OP, las personas pasan a obtener un diagnóstico de cada región con sus potencialidades y carencias, analizan las finanzas públicas, proponen, discuten y definen cómo y dónde los recursos del Municipio deben ser aplicados.

La dinámica del OP de Vitória da Conquista tiene inicio con las Plenarias Regionales de Directrices, que establecen los indicativos para las etapas posteriores visando los debates y decisiones en las Plenarias Regionales, Plenarias Temáticas y Asambleas Públicas Municipales de los Consejos. Posteriormente se realizan reuniones de los Foros Regionales y Temáticos de Delegados elegidos en las Plenarias Regionales. El Consejo Municipal del OP-COP (elegido por los delegados en sus regiones específicas) pasa a establecer una relación más directa con la administración municipal visando la compatibilidad y sistematización del análisis técnico, jurídico y financiero, fundamentados en las demandas listadas en las plenarias regionales. Como fruto de esa relación se define un Plan de Inversiones y Servicios y la propuesta de la Matriz Presupuestaria del Municipio. Este Plan pasa a ser un documento público en que el municipio presenta detalladamente todas las obras, servicios y programas que van a ser ejecutados cada año.

Para el Coordinador Institucional del OP de Vitória da Conquista:

O que consta no Plano a administração assume o compromisso de cumprir. E a sociedade de posse desse documento, poderá efetivar o controle público na execução dos projetos previstos, desde a licitação, contratação de empresas e a execução das obras. O plano de investimento é publicado a cada final de ano e entregue a população no início do ano de sua execução.

<sup>212</sup>

Preguntado para la Coordinación Institucional qué significa el Presupuesto Participativo de Vitória da Conquista, la respuesta fue la siguiente:

É o espaço de relação permanente do Governo do município com a população. É um modelo de gestão pública democrática, onde os cidadãos participam de forma direta, voluntária e universal. Por este processo de participação popular, a comunidade conquistense propõe, discute e decide sobre o Orçamento Municipal e as políticas públicas. (...) A participação popular direta na gestão pública promove a democratização do município e o controle social nas ações do Governo, assegurando a transparência no

---

<sup>212</sup> La administración asume el compromiso de cumplir lo que consta en el Plan. Y la sociedad con la pose de ese documento, podrá efectuar el control público en la ejecución de los proyectos previstos, desde la licitación, contratación de empresas y la ejecución de las obras. El plan de inversiones se publica cada fin de año y se entrega a la población cuando se inicia el año de su ejecución. (traducción propia).  
Relato retirado de entrevista concedida por el Coordinador Institucional del Presupuesto Participativo del Ayuntamiento Municipal de Vitória da Conquista, la cual fue concedida en marzo de 2004.

gasto dos recursos e destinação do dinheiro público as áreas mais carentes e de necessidade da maioria da população, além é claro, do processo pedagógico de formação de cidadania<sup>213</sup>

**Tabla 22 - Presupuesto Participativo – OP del Municipio de Vitória da Conquista**  
**Evaluación de los Delegados cuando fueron preguntados sobre el porqué ellos hacen parte del OP**

Grupos de Respuestas	Área Urbana - Número de Indicaciones	Área Rural - Número de Indicaciones	Resultado General	Porcentual General
Necesita defender los derechos del local donde vive	36	39	75	63,6
Presentar las reivindicaciones y necesidades del local donde vive	39	32	71	60,2
Fue escogido por los compañeros	27	27	54	45,7
Para conocer mejor la realidad y los problemas del municipio y ayudar a resolverlos	33	21	54	45,7
Piensa que es importante participar de actividades como ésta	24	15	39	76,3
Acompañar la aplicación de los recursos públicos	28	10	38	32,2
Es un momento de convivencia política y de aprendizaje	15	05	20	16,9
Considera que contribuye de alguna forma	10	01	11	9,3
No tenía otra alternativa	01	0	01	0,8
Total de Cuestionarios	73	45	118	-

Fuente: Delegados del Presupuesto Participativo – OP. Octubre de 2003.

Fue posible en la ciudad de Vitória da Conquista comprender mejor el funcionamiento del OP, donde se tuvo la oportunidad de vivenciar todas las etapas que ya fueron citadas arriba. En el Congreso Municipal de 2003, fue elaborada una encuesta, por parte del autor de este trabajo, con tres preguntas a ser respondidas por los delegados

<sup>213</sup> Es el espacio de relación permanente del Gobierno del municipio con la población. Es un modelo de gestión pública democrática, donde los ciudadanos participan de forma directa, voluntaria y universal. Por este proceso de participación popular, la comunidad conquistense propone, discute y decide sobre el Presupuesto Municipal y las políticas públicas. (...) La participación popular directa en la gestión pública promueve la democratización del municipio y el control social en las acciones del Gobierno, asegurando la transparencia en el gasto de los recursos y la destinación del dinero público a las áreas más carentes y de necesidad de la mayoría de la población, además como queda claro, del proceso pedagógico de formación de ciudadanía. (traducción propia). Id. 2004

presentes. De los 130 delegados elegidos, 119 respondieron las preguntas, siendo 74 representantes de la zona urbana y 45 de la zona rural. Las preguntas y respuestas constan en las tablas 23, 24 y 25. (ve encuesta en el anexo).

En la primera pregunta se busco identificar cual fue el motivo que lo llevó a ser un delegado del OP (tabla 23). Considerando que fue dada la opción de indicar en hasta 03 respuestas por preguntas, los resultados fueron cumulativos. En el caso específico de esta pregunta los tres aspectos más citados fueron: con 75 indicaciones la respuesta relacionada al hecho de precisar defender los derechos del local donde vive, con 71 el hecho de ser una oportunidad de presentar las reivindicaciones y necesidades del local donde vive y, empatados con 51 indicaciones aparecen, las opciones de haber sido escogido en las reuniones regionales como delegado por los habitantes del lugar y para conocer mejor la realidad y los problemas del municipio y ayudar a solucionarlos.

Cuando los datos que se refieren a las zonas rurales y urbanas se analizan separadamente, se percibe que no existe una diferenciación acentuada, siguen las mismas indicaciones generales del conjunto.

En la segunda pregunta, se buscó identificar qué significa para el delegado la existencia o implantación del Presupuesto Participativo en el municipio (Tabla 24). Para la respuesta “ayuda a mejor aplicar los recursos públicos”, ocurrieron 76 indicaciones, en segundo; “ayuda a promover la participación de la comunidad” con 68 indicaciones y en tercero con 59 “ayuda a construir una nueva forma de acompañar los gastos públicos”.

Así como en la cuestión anterior, los datos en separados de las zonas urbanas y rurales son prácticamente idénticos al total no habiendo ninguna diferencia respecto a esta cuestión.

Para el delegado, ¿con qué palabras el Presupuesto Participativo está relacionado?, que fue la tercera pregunta formulada, cuyas respuestas fueron: 60 indicaciones para “transparencia”, 56 para “ciudadanía” y 52 para “democratización” (Tabla 24).

**Tabla 23 - Presupuesto Participativo – OP del Municipio de Vitória da Conquista**  
**Evaluación de los Delegados cuando fueron preguntados sobre el porqué ellos hacen**  
**parte del OP**

<b>Grupos de Respuestas</b>	<b>Área Urbana - Número de Indicaciones</b>	<b>Área Rural - Número de Indicaciones</b>	<b>Resultado General</b>	<b>Porcentual General</b>
Ayuda a Mejor Aplicar los Recursos Públicos	47	29	76	64,4
Ayuda a Promover la Participación de la Comunidad	42	26	68	58,0
Ayuda a Construir una nueva Forma de Acompañar los Gastos Públicos	37	22	59	50,0
Ayuda a mejor Atender a la Población	26	23	49	41,5
Ayuda a Proporcionar Condiciones Dignas de Vida	13	20	33	30,0
Ayuda a asumir Corresponsabilidad en el Proceso y en los Resultados de las acciones Municipales	15	12	27	22,9
Ayuda a Descentralizar la Aplicación de los Recursos Públicos	14	07	21	17,8
Ayuda a la Administración Municipal a Mejor Aplicar los Recursos Públicos	13	06	19	16,1
Ayuda a Legitimar el Poder Público	06	05	11	9,3
<b>Total de Cuestionarios</b>	<b>73</b>	<b>45</b>	<b>118</b>	<b>-</b>

Fuente: Delegados del Presupuesto Participativo – OP. Octubre de 2003.

**Tabla 24 - Presupuesto Participativo – OP del Municipio de Vitória da Conquista**  
**Evaluación de los Delegados cuando fueron preguntados sobre con qué palabras el OP**  
**está relacionado.**

<b>Grupos de Respuestas</b>	<b>Área Urbana - Número de Indicaciones</b>	<b>Área Rural - Número de Indicaciones</b>	<b>Resultado General</b>	<b>Porcentual General</b>
Transparencia	43	17	60	50,8
Ciudadanía	35	21	56	47,5
Democratización	40	12	52	44,1
Participación	26	18	44	37,3
Acción Municipal	15	08	23	19,5
Atender Expectativas	18	04	22	18,6
Comunidad	11	11	22	18,6
Obligación	08	12	20	16,9
Información	07	08	15	12,7
Interés Político	09	05	14	18,9
Construcción	04	05	09	7,6
Poblado	02	06	08	6,8
Carretera	01	01	02	1,7
Total de Cuestionarios	73	45	118	-

Fuente: Delegados del Presupuesto Participativo – OP. Octubre de 2003.

Cuando son analizados los datos separadamente de las zonas rural y urbana, no ocurre una diferenciación acentuada. Permanecen las palabras anteriores acrecidas de participación, segunda más indicada por los delegados de la zona rural.

Estas indicaciones hechas por los delegados del OP de Vitória da Conquista del año de 2003 refuerzan algunos principios del significado del OP. La mayoría de los delegados posee algunas nociones del que ese mecanismo de participación significa para la población local. Está claro que existe una constante renovación de los delegados, sin embargo con el avance de las discusiones sobre el OP la tendencia será de reforzar, entre los nuevos delegados que están llegando, mejores esclarecimientos sobre su funcionamiento y significado.

La organización de un Consejo del Presupuesto Participativo en Rio Claro tuvo inicio, efectivamente, en 1998, cuando fue organizada una Comisión compuesta por varias Secretarías Municipales con el objetivo de crear las condiciones para que la población fuese oída a respecto del presupuesto municipal. Cupo a la Secretaría de Desarrollo, Planeamiento y

Medio Ambiente - SEDEPLAMA coordinar todo el proceso de involucramiento de la población en la discusión y decisión sobre el presupuesto de la ciudad.<sup>214</sup>

La metodología utilizada en el OP de Rio Claro no se diferencia substancialmente de la de Vitória da Conquista y Campina Grande. Las reuniones se realizan en 16 regiones, agrupando habitantes de diferentes localidades. En estas reuniones eran relacionadas las necesidades y establecidas las prioridades de cada regional dentro de las temáticas: salud, educación, infraestructura, seguridad y programas sociales, así como elegidos delegados y sus suplentes, los cuales indican en la Plenaria Regional los delegados de cada región para formar el Consejo Municipal del Presupuesto Participativo. Este Consejo delibera sobre qué es prioritario en el conjunto de la zona urbana y rural del Municipio y, al año siguiente, acompaña la aplicación de los recursos. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2000).

Conforme con los relatos de la Coordinación del OP en la SEDEPLAMA la participación de la población era la primera barrera a ser superada, ya que la mayoría de las personas no creía que podía influir en alguna decisión considerando la falta de práctica participativa en el municipio. La superación de esa etapa sólo viene cuando la población reconoce que ocurrieron resultados satisfactorios en la ejecución del primer presupuesto y que demandas fueron atendidas, lo que significa credibilidad y en este sentido, aumento en el proceso de participación.<sup>215</sup>

En mayo de 2000, se realizó, en la ciudad de Rio Claro, el Primer Congreso Estadual Paulista de Presupuesto Participativo. En la oportunidad la SEDEPLAMA publicó una cartilla explicando como había sido la experiencia de la administración municipal, exponiendo algunos resultados alcanzados del OP en el municipio.

La cartilla buscaba explicar qué es el Presupuesto del Municipio y el porqué del involucramiento de todos los habitantes en este trabajo que podría ser asumido apenas por el Alcalde. El Presupuesto Participativo es presentado como un gesto de compartir el poder, cuando el acto de la consulta es acompañado de deliberación sobre el uso del dinero público. Así lo define la cartilla:

Chama-se Orçamento Participativo quando o orçamento municipal é elaborado com a participação da população, ou seja, o que será feito do dinheiro arrecadado não é um projeto preparado pelo setor administrativo, não fica restrito aos técnicos e políticos. A participação popular na

---

<sup>214</sup> Entrevista concedida por la Coordinación Institucional del OP del Municipio de Rio Claro en diciembre de 2003.

<sup>215</sup> Id. 2003.

elaboração do orçamento tem ajudado muito o poder público porque esclarece o que é mais importante, qual a necessidade mais imediata e define as prioridades a serem executadas pela Administração Pública. O planejamento dos gastos públicos com a colaboração da população tem permitido otimizar os recursos públicos e o acompanhamento de sua aplicação. (PREFEITURAMUNICIPAL DE RIO CLARO, 2000).<sup>216</sup>

La cartilla también informa sobre los procedimientos adoptados por el Alcalde en relación al proceso del Presupuesto Participativo:

Terminado o trabalho, o orçamento é apresentado ao Prefeito Municipal que o analisa e depois de sua aprovação, o encaminha à Câmara de Vereadores até 30 de setembro para ser analisado, alterado se for o caso e aprovado. O orçamento aprovado é executado no ano seguinte. (Id., 2000).<sup>217</sup>

Los miembros de la comunidad fueron aprendiendo a participar poco a poco de esa discusión y decisión, a medida en que iban recuperando la credibilidad en la acción política. La cartilla hace una reflexión sobre la relación sociedad/gobierno:

A realização do orçamento participativo altera profundamente o crédito da população na política, pois atinge dois aspectos: primeiro, faz com que o uso do dinheiro público se torne mais rigoroso e realista; segundo, cresce a autoconfiança da população diante da própria ação política em suas relações com as autoridades e com o poder público municipal. (Ibid., 2000).<sup>218</sup>

Considerando que el OP es una práctica innovadora, de la misma forma como eran grandes las demandas en servicios e infraestructura en el municipio, a los pocos fueron haciéndose adaptaciones con vistas a la manutención de una coherencia entre el discurso y la práctica. En los años siguientes las reuniones para dar continuidad al Presupuesto Participativo fueron más concurridas. Así lo resalta Romualdo al referirse a las reuniones del OP en Rio Claro:

A população comparecia, discutia e deliberava. O mais importante é que o Orçamento Municipal, uma peça complexa, conhecida e entendida por

<sup>216</sup> Se llama Presupuesto Participativo cuando el presupuesto municipal es elaborado con la participación de la población, o sea, lo que será hecho del dinero recaudado, no es un proyecto preparado por el sector administrativo, no queda restringido a los técnicos y políticos. La participación popular en la elaboración del presupuesto ha ayudado mucho al poder público porque esclarece lo que es más importante, cual es la necesidad más inmediata y define las prioridades que serán ejecutadas por la Administración Pública. El planeamiento de los gastos públicos con la colaboración de la población ha permitido optimizar los recursos públicos y el acompañamiento de su aplicación. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2000, traducción propia).

<sup>217</sup> Terminado el trabajo, el presupuesto es presentado al Alcalde Municipal que lo analiza y después de su aprobación, lo encamina a la Cámara de Concejales hasta el 30 de septiembre para ser analizado, alterado si ese fuera el caso y aprobado. El presupuesto aprobado se ejecuta al año siguiente. (Id., 2000, traducción propia).

<sup>218</sup> La realización del presupuesto participativo altera profundamente la credibilidad de la población en la política, pues atinge dos aspectos: primero, hace con que el uso del dinero público se vuelva más riguroso y realista; segundo, crece la auto confianza de la población delante de la propia acción política en sus relaciones con las autoridades y con el poder público municipal. (Ibid., 2000, traducción propia).

poucos, começou a ter seus princípios básicos assimilados pela população, inclusive por segmentos de menor escolaridade. (DIAS, 2002, p.72).<sup>219</sup>

Esa asimilación, por parte de la población, era importante porque para el Presupuesto Participativo era destinado un determinado porcentual del Presupuesto Municipal, que contemplaba todos los ingresos y todos los gastos de la administración, en todas las áreas. Así resalta Romualdo en relación a las prioridades:

Assim, quando se discutia as prioridades dos bairros ou regiões, a lista final de demandas era grande. Os participantes passavam a saber que, ao deliberarem sobre as prioridades, deveriam eleger o que era chamado de “a prioridade mais prioritária”. Dependendo do bairro ou da região, “a prioridade mais prioritária” podia ser duas, três ou mais obras ou serviços, todas limitadas ao percentual previsto para aplicação. E as razões dos limites estavam claras para a população. Ela sabia que não havia dinheiro suficiente para atender todas as reivindicações, porque era necessário manter as escolas, a merenda, as unidades de saúde etc. (DIAS, 2002, p.74).<sup>220</sup>

El debate en torno del montante de recurso del presupuesto municipal que es destinado para el Presupuesto Participativo siempre genera controversias. Otros aspectos como forma de participación, cumplimiento de las metas delineadas en lo que se refiere a la construcción de obras, forma de acompañamientos de los valores definidos, entre otros son cuestionamientos frecuentes en el proceso del OP. Sin embargo, desde la implantación en los municipios seleccionados, la discusión sobre el presupuesto y su forma de aplicación en lo que se relaciona a las prioridades, pasó a ser un aspecto permanente en el planeamiento de las finanzas públicas municipales.

## **II – Presupuesto Participativo: los mecanismos de construcción permanente.**

Fruto de las diversas lecturas sobre la temática del OP, así como informaciones adquiridas con los coordinadores de los OPs de los tres municipios seleccionados y con diversas personas, que de una forma directa o indirecta poseen conocimiento sobre la temática, considera ser ese proceso una experiencia que cada año se consolida como un

---

<sup>219</sup> La población comparecía, discutía y deliberaba. Lo más importante es que el Presupuesto Municipal, una pieza compleja, conocida y entendida por pocos, comenzó a tener sus principios básicos asimilados por la población, inclusive por segmentos de menor escolaridad. (DIAS, 2002, p.72, traducción propia).

<sup>220</sup> Así, cuando se discutían las prioridades de los barrios o regiones, la lista final de demandas era grande. Los participantes pasaban a saber que, al deliberar sobre las prioridades, deberían elegir lo que era llamado de “la prioridad más prioritaria”. Dependiendo del barrio o de la región, “la prioridad más prioritaria” podía ser dos, tres o más obras o servicios, todas limitadas al porcentual previsto para aplicación. Y las razones de los límites estaban claras para a población. Ella sabía que no había dinero suficiente para atender todas las reivindicaciones, porque era necesario mantener las escuelas, la merienda, las unidades de salud, etc. (DIAS, 2002, p.74, traducción propia).

mecanismo de participación de la sociedad en los gobiernos locales y cada año se reestructura de acuerdo con las nuevas realidades puestas.

Las personas involucradas en el proceso, tanto del gobierno como de la sociedad, saben la necesidad de mejorar cada vez más este mecanismo. Para contribuir en el proceso de discusión serán resaltados algunos puntos ya listados por otros que se dedican a estudios sobre esta temática, pero que merecen ser reforzados, considerando que muchos de ellos fueron explicitados en las diversas entrevistas realizadas.

- (i) Mayor socialización de informaciones y participación. Diversas son las observaciones hechas que resaltan el papel relevante del OP en la socialización de informaciones en el ámbito gubernamental. El perfeccionamiento del discurso técnico, traduciendo un lenguaje presupuestario en lenguaje accesible a las instituciones y a los ciudadanos. Respecto a la ampliación de la participación social es necesario considerar que el presupuesto continúa siendo de gran complejidad para buena parte de los Consejeros y más de las personas que se involucran en las reuniones o asambleas realizadas durante la elaboración de propuestas. Sin embargo, fue posible percibir que aun existe una dificultad de comprensión por parte de las personas que inicialmente participan de las reuniones, ya que la mayoría es oriunda de la clase menos favorecida económicamente y culturalmente y con déficit de información y conocimiento formal específico. En este sentido, la participación en el proceso presupuesto presupone cada vez más la disposición del poder público en compartir informaciones de forma más transparente y clara.
- (ii) Sensibilización y capacitación. Promoción de diversas actividades de sensibilización y capacitación, sobretudo dirigidas a los consejeros. Para muchos que no poseen la práctica de recibir una cantidad grande de informaciones al mismo tiempo. Es necesaria estrategia de sensibilización con metodologías didácticas que faciliten el proceso de asimilación, con encuentros más permanentes. Los consejeros deben ser capacitados permanentemente. Lo importante a resaltar es que varios consejeros son también, militantes partidarios, representantes de segmentos sociales o activistas políticos. Esto significa una posibilidad de diseminación de la cuestión presupuestaria externo a la administración local, lo que posibilita exatamente la constitución de una nueva cultura sobre la temática Presupuestaria.
- (iii) Espacio de discusión y formulación de demandas para el poder público. Este principio debe ser entendido por todos los involucrados en el proceso. El OP se constituye en espacio de encuentro de los representantes, de procesamiento de sus demandas y

formulación de propuestas para el poder público. Es preciso no perder de vista que la constitución de una esfera pública en torno de la cuestión presupuestaria debe incorporar los diversos intereses existentes en la sociedad.

- (iv) El OP no debe contemplar demandas sólo económicas, pero también sociales, políticas, y culturales, que expresan la exigencia por la ampliación de la participación social y sus reivindicaciones contra las desigualdades sociales. En ese ideario de lucha por derechos, lo que articula ese conjunto de sujetos, es una cierta expectativa de que el presupuesto es un instrumento importante para sus luchas, para garantizar derechos, para garantizar que las demandas populares sean incorporadas en la acción del poder público.
- (v) Actor en la esfera pública. Es importante resaltar las actividades de representación política que el OP ejerce junto al poder Ejecutivo y al poder Legislativo. Este aspecto tiene resultado en la constitución de un embrión de esfera pública alrededor de la cuestión presupuestaria.

¿Qué representa el Presupuesto Participativo para las administraciones que lo adoptan como mecanismo que auxilia la tomada de decisión?

Partiendo de las experiencias de las tres administraciones seleccionadas para el estudio de esta tesis es posible resaltar dos aspectos para responder la pregunta formulada:

- (i) El Presupuesto Participativo viene siendo considerado un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia. Partiendo del principio de que varias personas pasan a obtener informaciones y a elaborar diagnósticos sobre los problemas públicos, generando conocimientos y subsidios a la elaboración de estrategias para la resolución de los problemas y conflictos relacionados. (Gohn, 2001, p.43).
- (ii) La existencia del OP en esos municipios viene favoreciendo transformar el presupuesto público en un recurso de método de alcance más general. Varios delegados hacen parte de organizaciones de la sociedad civil, como sindicatos, asociaciones, partidos políticos, etc., lo que viene permitiendo que esta articulación permita que las cuestiones surgidas del debate sobre el presupuesto sean también punto de pauta de las luchas por derechos a la ciudadanía, accionando, para eso, esferas jurídicas y políticas. Esa articulación contribuye para el rompimiento de dependencia de las clases populares de las relaciones clientelistas y de la dominación política a la cual están sometidas.

Algunas deposiciones seleccionadas versando sobre el significado del OP en las administraciones seleccionadas, también contribuyen para responder, partiendo del punto de vista de los involucrados, a la cuestión colocada.

O CONSE de Campina Grande encontra limites no desenvolvimento de suas atribuições. Primeiro, por conta da disparidade entre investimentos disponíveis e as proposituras hierarquizadas no processo de participação. O que tem provocado descrédito dos atores envolvidos no processo e da comunidade com relação ao processo do OP. Segundo, a dificuldade dos conselheiros de perceberem o OP como instrumento de governança da cidade como um todo. Neste caso, a discussão limita-se a questões localizadas, das comunidades. (PEREIRA, 2003, p. 14)<sup>221</sup>

A partir do momento que tive conhecimento do OP, me interessei em participar desse movimento e procurei saber como era a participação da comunidade. Fui a uma primeira reunião do OP em meu Bairro e vi a população colocando as suas demandas, as suas angústias, falando o que deveria ser feito. Isso me motivou a participar das reuniões e fui eleito delegado e comecei a defender os interesses do bairro Brasil. Posteriormente fui fazer parte do Conselho do OP e a partir daí passei a conhecer melhor não só os problemas do meu bairro como também da cidade, a ter uma visão ampla da cidade. Deixei de ter uma visão de cuidar só dos problemas de minha rua e do meu bairro e passei a discutir os problemas da cidade como um todo. (Depoimento de um Delegado do OP do município de Vitória da Conquista.<sup>222</sup>

O OP é furto da experiência já de alguns anos e nós temos conversado muito durante este tempo. É importante cada vez mais todo cidadão e os conselheiros do OP conheçam como é o funcionamento da prefeitura, como funciona o poder local, quais os problemas, como é que funciona o Estado, como é que funciona a União. Porque é aí, a meu ver, que está o grande segredo da participação popular. Em quanto nós não conhecemos os problemas e as possibilidades de soluções dos problemas, vamos ficar como cidadãos que conhecem somente o que passa em sua rua, sem conhecer os problemas gerais. Então o OP é esse espaço do diálogo, da conversa, do debate, da reivindicação, da luta, da cobrança, e também do conhecimento como funciona a sociedade. Com os nossos encontros vocês têm possibilidade de conhecer como é feito o planejamento do município através do PPA, que estabelecem quais são as linhas, as prioridades que deveremos trabalhar. É importante entender que uma coisa é a nossa vontade, nossa necessidade. Outros são os recursos que temos e de que

---

<sup>221</sup> El CONSE de Campina Grande encuentra límites en el desarrollo de sus atribuciones. Primero, debido a la disparidad entre inversiones disponibles y a las propuestas jerarquizadas en el proceso de participación. Lo que ha provocado falta de credibilidad por parte de los actores involucrados en el proceso como de la comunidad respecto al proceso del OP. Segundo, la dificultad de los consejeros en percibir el OP como instrumento de gobernabilidad de la ciudad por entero. En este caso, la discusión se limita a las cuestiones localizadas, de las comunidades. (PEREIRA, 2003, p. 14, traducción propia).

<sup>222</sup> A partir del momento que tuve conocimiento del OP, me interesé en participar de ese movimiento y busqué saber cómo era la participación de la comunidad. Fui a una primera reunión del OP en mi Barrio y vi a la población exponiendo sus demandas, sus angustias, diciendo lo que debería ser hecho. Eso me motivó a participar de las reuniones y fui elegido delegado y comencé a defender los intereses del barrio Brasil. Posteriormente fui a hacer parte del Consejo del OP y a partir de ese momento pasé a conocer mejor no sólo los problemas de mi barrio como también los de la ciudad, a tener una visión amplia de la ciudad. Dejé de tener una visión de cuidar sólo de los problemas de mi calle y de mi barrio y pasé a discutir los problemas de la ciudad por entero. Deposición de un Delegado del OP del municipio de Vitória da Conquista. (traducción propia).

forma podemos aplicá-los. (Depoimento do Prefeito do Município de Vitória da Conquista na abertura do Encontro do OP em agosto de 2005).<sup>223</sup>

Com a preocupação de reinventar a democracia, reconhecemos que os meios e o dia-a-dia também devem ser democráticos. Consideramos que, apesar de trabalhosas, as práticas de construção da democracia devem ser prazerosas, envolvendo todos os setores da comunidade. A partir daí, e aproveitando as experiências bem sucedidas no Brasil, implantamos em 1997 o Orçamento Participativo, que, gradativamente, tem adquirido complexidade e vai se transformando em Planejamento e Gestão Participativos. Apesar dos limites e do engessamento dos orçamentos dos municípios, tendo em vista os compromettimentos legais definidos pela legislação brasileira, ainda assim há uma importante margem de recursos que podem ser aplicados com a presença da comunidade. O Orçamento do município deixa de ser preparado dentro de gabinetes fechados e ganha as ruas e bairros da cidade. (MAURO, 2003, p. 12)<sup>224</sup>

O Orçamento Participativo de Rio Claro foi e continua sendo uma vivência enriquecedora para todos, equipe de governo e população, porque não cria falsas expectativas e, em consequência, não gera frustrações. Quando as pessoas conhecem as razões pelas quais estão ou aquela reivindicação não é atendida e as entendem, podem estar certos de que elas vão trabalhar para que aquelas razões desapareçam. (DIAS, 2002, p. 54).<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> El OP es fruto de la experiencia ya de algunos años y nosotros hemos conversado mucho durante este tiempo. Es importante cada vez más que cada ciudadano y los consejeros del OP conozcan cómo es el funcionamiento del ayuntamiento, cómo funciona el poder local, cuáles son los problemas, cómo funciona el Estado, cómo funciona la Unión. Porque es ahí, bajo mi punto de vista, que está el gran secreto de la participación popular. Mientras nosotros no conocemos los problemas y las posibilidades de solución de los problemas, vamos a quedarnos como ciudadanos que sólo conocen lo que pasa en su calle, sin conocer los problemas generales. Entonces el OP es ese espacio del diálogo, de la conversación, del debate, de la reivindicación, de la lucha, de la cobranza, como también del conocimiento de cómo funciona la sociedad. Con nuestros encuentros ustedes tienen la posibilidad de conocer cómo se hace el planeamiento del municipio a través del PPA, que establece cuales son las líneas, las prioridades que deberemos trabajar. Es importante entender que una cosa es nuestra voluntad, nuestra necesidad. Otros son los recursos que tenemos y de qué forma podemos aplicarlos. (Deposición del Alcalde del Municipio de Vitória da Conquista en la apertura del Encuentro del OP en agosto de 2005, traducción propia).

<sup>224</sup> Con la preocupación de reinventar la democracia, reconocemos que los medios y el día a día también deben ser democráticos. Consideramos que, a pesar de trabajosas, las prácticas de construcción de la democracia deben ser placenteras, involucrando todos los sectores de la comunidad. A partir de ahí, y aprovechando las experiencias bien sucedidas en Brasil, implantamos en 1997 el Presupuesto Participativo, que, gradualmente, ha adquirido complejidad se va transformando en Planeamiento y Gestión Participativos. A pesar de los límites y de la rigidez de los presupuestos de los municipios, teniendo en vista los compromettimientos legales definidos por la legislación brasileña, aun así hay un importante margen de recursos que pueden ser aplicados con la presencia de la comunidad. El Presupuesto del municipio deja de ser preparado dentro de gabinetes cerrados y gana las calles y barrios de la ciudad. (MAURO, 2003, p. 12, traducción propia).

<sup>225</sup> El Presupuesto Participativo de Rio Claro fue y continúa siendo una vivencia enriquecedora para todos, equipo de gobierno y población, porque no crea falsas expectativas y, en consecuencia, no genera frustraciones. Cuando las personas conocen las razones por las cuales están o aquella reivindicación no es atendida y las entienden, pueden estar ciertos de que ellas van a trabajar para que aquellas razones desaparezcan. (DIAS, 2002, p. 54, traducción propia).

## **CAPÍTULO VIII – INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL PARTICIPATIVO.**

### **I – Las Conferencias Municipales**

La política pública debe ser entendida como una definición de objetivos a ser alcanzados, donde se sitúa el principio político y filosófico, incluyendo la estrategia de acción y metas deseadas, la parte operacional y pragmática, definidas a través de un proceso de decisión de acuerdo con los intereses de los segmentos involucrados. (VAINER, 2004).

En la implementación de la política pública, para establecer una diferenciación de paradigmas, es importante resaltar dos facetas: el discurso, o sea, la forma por la cual una demanda se transforma en una propuesta de acción y de registro en la agenda de decisiones de un gobierno y la práctica que es la forma como ocurre la interrelación con la sociedad.

Esta distinción puede ser diagnosticada a partir de las estrategias adoptadas por los gestores en la elaboración de tres mecanismos legales de planeamiento institucional: el Plan Plurianual del que derivan las Leyes de Directrices Presupuestarias y las Leyes de Presupuesto Anual.<sup>226</sup>

Las tres administraciones seleccionadas utilizan, para la elaboración de estos documentos, algunos mecanismos básicos objetivando el involucramiento de la sociedad. Pueden ser resaltados los Encuentros Temáticos, las Conferencias Sectoriales y el Congreso de la Ciudad.

Los Encuentros Temáticos tienen como objetivo discutir con la sociedad temas de interés social, específicos o no de determinados seguimientos, como: desarrollo económico local, seguridad pública, juventud, deporte, cultura y diversión, entre otros.

Las Conferencias son momentos en que se debaten aspectos diversos con el objetivo de delinear formas de acción e integración de las políticas públicas sectoriales, estableciendo una relación entre las tres esferas del poder público: municipal, estadual y federal.

Esta relación es establecida por el hecho de que las Conferencias poseen una dinámica que, además de promover los debates, eligen, de cada entidad, representantes y delegados para participar en las Conferencias Estaduales y Federal.

---

<sup>226</sup> El Plan Plurianual – PPA (contempla un período de cuatro años) define las directrices, los objetivos y metas de la administración pública para los gastos de capital y otras de ellas derivadas y para las relativas tras programas de duración continuada. La Ley de Directrices Presupuestarias – LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, en portugués) comprenderá las metas y prioridades para el ejercicio financiero subsiguiente, orientando la elaboración de la Ley Presupuestaria Anual. La Ley Presupuestaria Anual proveerá los recursos necesarios para cada acción constante en la LDO. (VAINER, 2004).

En las Conferencias, normalmente, se reúnen representantes de todas las entidades de los municipios, que desarrollan acciones a favor de las cuestiones relacionadas a los temas específicos y tiene como objetivo crear oportunidades para una amplia reflexión sobre políticas públicas que garanticen la participación, el control social y los derechos de los ciudadanos.

En las tres administraciones seleccionadas, las Conferencias poseen una metodología parecida, con pocas variaciones, que en esencia no demuestra mucha diferenciación. Ellas son espacios que promueven la discusión, visando la creación de subsidios, a través del encaminamiento de propuestas, para que el poder ejecutivo establezca metas y acciones a ser incluidas en el Plan Plurianual y en la Ley Presupuestaria.

En Rio Claro, para la elaboración del Plan de Gobierno de 2000/2004 fue organizada una Conferencia Municipal de la Ciudad. En el folleto de la invitación para los participantes, elaborado por la Administración Municipal, Se hacía el siguiente destaque:

Desde 1997, o governo municipal vem abrindo espaço e fortalecendo a participação da comunidade na gestão pública, através dos conselhos municipais, do programa do orçamento participativo e das eleições diretas nos distritos. Agora chegou o momento de discutirmos o Plano de Governo para os próximos quatro anos de administração. Isto será feito durante a Conferência Municipal "Rio Claro, Cidade Viva", para a qual toda a comunidade está convidada a participar. A Conferência é mais um espaço criado pela atual Administração para garantir a democracia participativa em Rio Claro. (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2000, P. 6).<sup>227</sup>

Según constata Romualdo (2002) la Conferencia de la Ciudad ocurrió, a fines del año 2000, como punto culminante de todas las experiencias de participación de la comunidad en la administración municipal.

Ela surgiu como uma consolidação das muitas formas de participar, nas mais diversas áreas e nos mais variados instantes do ano. Com ela, um número muito grande de representantes das mais diversas entidades colaborou com o planejamento do governo local. O amplo conjunto de articulação de muitos esforços, acrescido do entusiasmo investido no trabalho, configura um novo lema para o Município para a gestão de um novo mandato. (DIAS, 2002, p. 89).<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Desde 1997, el gobierno municipal viene abriendo espacio y fortaleciendo la participación de la comunidad en la gestión pública, a través de los consejos municipales, del programa del presupuesto participativo y de las elecciones directas en los distritos. Ahora llegó el momento de discutir el Plan de Gobierno para los próximos cuatro años de administración. Esto será hecho durante la Conferencia Municipal "Rio Claro, Ciudad Viva", para la cual toda la comunidad está invitada a participar. La Conferencia es un espacio más creado por la actual Administración para garantizar la democracia participativa en Rio Claro. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2000, P. 6, traducción propia).

<sup>228</sup> Ella surgió como una consolidación de las muchas formas de participar, en las más diversas áreas y en los más variados instantes del año. Con ella, un número muy grande de representantes de las más diversas entidades colaboró con el planeamiento del gobierno local. El amplio conjunto de articulación de muchos esfuerzos,

Aún según DIAS (2002, p. 91),

O grau de envolvimento das pessoas na Conferência atestou o quanto à participação tinha sido realmente espaço de construção da democracia nos primeiros quatro anos de governo. Fizeram-se presentes na Conferência representantes das seguintes entidades: escolas particulares, partidos políticos, conselhos municipais, rede pública de ensino, clubes de serviços, faculdades e universidade, grupos de terceira idade, hospitais, associações e instituições, sindicatos e cooperativas, entidades esportivas, clubes sociais, igrejas, lojas maçônicas, órgãos de segurança, poder judiciário, associações de bairros, associações juvenis, entidades assistenciais, grupos musicais, entre outros.<sup>229</sup>

La Conferencia de la Ciudad fue antecedida por un amplio trabajo de organización y producción por parte de todas las secretarías, bajo la coordinación de la Secretaría de Planeamiento - SEDEPLAMA. La elaboración del programa de gobierno tuvo inicio con la definición de metas, de la siguiente forma: Misión: vida de calidad; Visión: trabajo intersectorial; Valores: vida, trabajo, familia, medio ambiente e integración; Meta final: vida de calidad para 100% de los habitantes de Rio Claro. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 2000).

Estas metas son la expresión de una utopía para la ciudad y están apoyadas en la realidad, ya que el programa define las condiciones materiales y de organización como un modo de sustentación de aquello que fue soñado. Es así como fueron establecidas las metas temáticas:

Para atender a meta proposta, entendemos necessário o estabelecimento de uma política organizacional, que tenha como fundamentos: modernização da receita pública, visando a melhoria da arrecadação atual e novas estratégias; modernização da administração visando a diminuição da burocracia; promover a Reforma Administrativa, treinamento de pessoal e informatização geral; organização da sociedade civil visando a governabilidade, dar continuidade aos trabalhos que envolvem a participação popular através de Conselhos, Prefeitura no Bairro e outras organizações. A política organizacional dará apoio às políticas sociais,

---

acrecido del entusiasmo invertido en el trabajo, configura un nuevo lema para el Municipio para la gestión de un nuevo mandato. (DIAS, 2002, p. 89, traducción propia).

<sup>229</sup> El grado de involucramiento de las personas en la Conferencia atestó cuanto la participación había sido realmente espacio de construcción de la democracia en los primeros cuatro años de gobierno. Se hicieron presentes en la Conferencia representantes de las siguientes entidades: escuelas particulares, partidos políticos, consejos municipales, red pública de enseñanza, clubes de servicios, facultades y universidad, grupos de tercera edad, hospitales, asociaciones e instituciones, sindicatos y cooperativas, entidades deportivas, clubes sociales, iglesias, grupos de masones, órganos de seguridad, poder judicial, asociaciones de barrios, asociaciones juveniles, entidades asistenciales, grupos musicales, entre otros. (traducción propia).

culturais e econômicas do Município nos temas que seguem. (Id., 2000, p.3).<sup>230</sup>

Los temas escogidos para el nuevo Plan de Gobierno fueron seguridad, trabajo, familia, medio ambiente y comunicación y transporte. El Programa de Gobierno enumeró una lista amplia de proyectos para ser implementados con el trabajo intersectorial, como ya estaba definido por la visión expuesta en el plan.

Según MAURO (2005, p.22),

Procuramos reconhecer que a reconstrução dos valores em nossa comunidade precisa brotar de sua história, da história de nosso povo. Para isso, torna-se indispensável uma releitura da cidade em sua extraordinária complexidade. Assim, passamos a constituir e fortalecer os diversos conselhos existentes; por exemplo, os grupos de afro-descendentes viviam em conflitos e não se conversavam. Através de pré-conferências e organização de conferência municipal, chegamos à criação de seu conselho. Esse conselho tem, entre suas responsabilidades, a preparação de um inventário que identifique a real situação dos negros do município, bem como contar sua história, a partir deles próprios e não na perspectiva dos pseudovencedores brancos. O mesmo se deu com a formação do Fórum de Mulheres, que tem definido um imenso campo de atuação, com apoio da municipalidade. As práticas aí propostas vão sendo incorporadas pela equipe de governo que se reúne semanalmente para discutir os temas que são afetos a todos. Assim, o que se busca é a renovação de nossos conceitos de inter e transdisciplinaridade.<sup>231</sup>

La organización de la cultura y su expresión por los grupos sociales no deben ser tuteladas por los gobiernos, para que no se profundice el carácter de la alienación y se fortalezca el autoritarismo de la cooptación. De la misma manera el carácter clientelista y fisiológico de las formas de gobernar produjeron una cultura de favorecimientos,

---

<sup>230</sup> Para atender la meta propuesta, entendemos que sea necesario el establecimiento de una política organizacional, que tenga como fundamentos: modernización de los ingresos públicos, visando la mejoría de la recaudación actual y nuevas estrategias; modernización de la administración visando la disminución de la burocracia; promover la Reforma Administrativa, entrenamiento de personal e informatización general; organización de la sociedad civil visando la gobernabilidad, dar continuidad a los trabajos que involucran la participación popular a través de Consejos, Ayuntamiento en el Barrio y otras organizaciones. La política organizacional dará apoyo a las políticas sociales, culturales y económicas del Municipio en los temas que siguen. (Id., 2000, p.3, traducción propia).

<sup>231</sup> Buscamos reconocer que la reconstrucción de los valores en nuestra comunidad necesita brotar de su historia, de la historia de nuestro pueblo. Para eso, se vuelve indispensable una relectura de la ciudad en su extraordinaria complejidad. Entonces, pasamos a constituir y a fortalecer los diversos consejos existentes; por ejemplo, los grupos de afro descendientes vivían en conflictos y no se conversaban. A través de pre-conferencias y organización de conferencia municipal, llegamos a la creación de su consejo. Ese consejo tiene, entre sus responsabilidades, la preparación de un inventario que identifique la real situación de los negros del municipio, así como contar su historia, a partir de ellos propios, no en la perspectiva de los pseudos vencedores blancos. Lo mismo ocurrió con la formación del Foro de Mujeres, que han definido un inmenso campo de actuación, con el apoyo de la municipalidad. Las prácticas ahí propuestas van siendo incorporadas por el equipo de gobierno que se reúne semanalmente para discutir los temas que son afectan a todos. De esta forma, lo que se busca es la renovación de nuestros conceptos de inter y transdisciplinaridad. (traducción propia).

impregnando las ideas y costumbres. Esa es una inmensa barrera que debe romperse con las prácticas libertadoras de valorización de los sectores involucrados, sin privilegios y favores especiales.

El significado de las Conferencias para los gestores que buscan colocar en práctica mecanismos participativos se resalta por el entonces Alcalde de Rio Claro de la siguiente forma:

A radicalização da democracia passa obrigatoriamente pela ampliação da participação social nas decisões. Significa transferência de poder aos cidadãos. A criação e o fortalecimento dos Conselhos Temáticos, a realização de Conferências Municipais temáticas, o Orçamento construído de maneira participativa, são práticas concretas, na construção de uma sociedade nova e transformada. Por esse caminho está transitando o nosso querido município de Rio Claro. Mesmo com imensas dificuldades e eventuais equívocos, afinal somos humanos, temos uma equipe de companheiros e trabalhadores que aceitam conosco o desafio de construir uma sociedade verdadeiramente democrática. (MAURO, 2003, p.25).<sup>232</sup>

En agosto de 2003, el “gobierno participativo” de Vitória da Conquista realizó el I Congreso de la Ciudad – La Ciudad Construyendo su Futuro, con el objetivo de propiciar a los participantes, a través de los Foros legítimos de discusión, conocer la realidad, los problemas y los proyectos propuestos para el municipio, visando la construcción colectiva de un Plan de Desarrollo Local, Integrado y Sostenible. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2003).

El Congreso propició identificar los principales desafíos para el desarrollo del municipio, especialmente en áreas como saneamiento, infraestructura urbana, salud, educación asistencia social, generación de empleo y renta, entre otros.

Para la coordinación del Congreso,

A criação do Congresso da Cidade foi pautada nos princípios que norteiam o fortalecimento da participação popular e do controle social. Dessa forma, o Governo Participativo amplia os processos de decisão e democratiza a gestão das políticas públicas. É um exemplo de desenvolvimento social para a construção da cidadania. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2003, p.4).<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> La radicalización de la democracia pasa obligatoriamente por la ampliación de la participación social en las decisiones. Significa transferencia de poder a los ciudadanos. La creación y el fortalecimiento de los Consejos Temáticos, la realización de Conferencias Municipales temáticas, el Presupuesto construido de manera participativa, son prácticas concretas, en la construcción de una sociedad nueva y transformada. Por ese camino está transitando nuestro querido municipio Rio Claro. Mismo con inmensas dificultades y eventuales equívocos, al final somos humanos, tenemos un equipo de compañeros y trabajadores que aceptan con nosotros el desafío de construir una sociedad verdaderamente democrática. (MAURO, 2003, p.25, traducción propia).

<sup>233</sup> La creación del Congreso de la Ciudad fue pautada en los principios que nortean el fortalecimiento de la participación popular y del control social. De esa forma, el Gobierno Participativo amplia los procesos de decisión y democratiza la gestión de las políticas públicas. Es un ejemplo de desarrollo para la construcción de la ciudadanía. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2003, p.4, traducción propia).

En la apertura de la I Conferencia de las Ciudades, el entonces alcalde municipal de Vitória da Conquista, hace el siguiente comentario:

Tendo como princípios a inversão de prioridades, o exercício da cidadania, a mobilização e o controle social, o Governo Participativo desde o seu início, vêm construindo formas e instrumentos de democracia direta, assegurando a ética, a moralidade, a transparência e a eficiência nas ações do Governo Municipal. Essa é uma experiência em constante inovação e aperfeiçoamento, que tem conseguido envolver de forma ativa a sociedade civil.

Para consolidar esse sucesso, a nossa equipe está realizando o I Congresso da Cidade trata-se de uma ampla discussão e reflexão sobre as ações estratégicas da prefeitura que possam sinalizar a construção de um futuro ainda melhor à população do nosso município.

Para que esse importante evento se realize com êxito, é fundamental a integração das organizações da sociedade civil e das instituições governamentais ligadas ao desenvolvimento local. A participação dos diversos atores sociais se dá mediante pré-conferências e fóruns temáticos setoriais que estão sendo realizados desde o mês de julho [Conferência foi realizada no período de 21 a 24 de agosto de 2004]. Nessas reuniões, todos os participantes têm direito a voz, e a elegerem os delegados.<sup>234</sup>

Esta deposición hecha por el Alcalde Municipal expresa, desde el punto de vista del gestor, lo que representa una administración democrática, cuando se resaltan palabras clave como: inversión de prioridades, ejercicio de la ciudadanía, movilización, control social, instrumentos de democracia directa, ética, moralidad, transparencia, eficiencia en las acciones de gobierno, integración de las organizaciones de la sociedad, planeamiento participativo, conciencia de la corresponsabilidad, todas vinculadas a la perspectiva de implementación de prácticas de gestión democrática y participativa.

Las Conferencias además de servir como subsidios para el planeamiento municipal, sirven también, en algunos momentos, como fuente de presión política junto a los poderes constituidos en las tres esferas de poderes. En Campina Grande es posible citar un ejemplo que ilustra tal hecho:

---

<sup>234</sup> Teniendo como principios la inversión de las prioridades, el ejercicio de la ciudadanía, la movilización y el control social, el Gobierno de Vitória da Conquista, el 21 de agosto de 2004 Participativo desde su inicio, viene construyendo formas e instrumentos de democracia directa, asegurando la ética, la moralidad, la transparencia y la eficiencia en las acciones del Gobierno Municipal. Esa es una experiencia en constante innovación y perfeccionamiento, que ha conseguido involucrar de forma activa la sociedad civil.

Para consolidar ese suceso, nuestro equipo está realizando el I Congreso de la Ciudad se trata de una amplia discusión y reflexión sobre las acciones estratégicas del ayuntamiento que puedan señalar la construcción de un futuro todavía mejor para la población de nuestro municipio.

Para que ese importante evento se realice con éxito, es fundamental la integración de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones gubernamentales aliadas al desarrollo local. La participación de los diversos actores sociales se realiza mediante pre-conferencias y foros temáticos sectoriales que están realizándose desde el mes de julio [La Conferencia se realizó en el período de 21 a 24 de agosto de 2004]. En esas reuniones, todos los participantes tienen derecho a voz, y a elegir los delegados. Deposition grabada en la apertura de la I Conferencia de las Ciudades. (traducción propia).

Após dois dias de intensos debates sobre a gestão democrática da cidade foi encerrada no último domingo, 24 de julho, a 2ª Conferência Municipal da Cidade de Campina Grande, uma realização da Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Planejamento. Ao encerramento do evento, foi aprovada uma Moção de Apoio, com representatividade de todos os segmentos sociais presentes, exigindo da Câmara Municipal a votação e aprovação do PSH – Programa de Subsídio a Habitação, cuja discussão deve acontecer na manhã desta terça-feira, 26, na “Casa de Félix Araújo. Na moção, foi esclarecido que a não votação do projeto, no prazo máximo de até 26/07, acarretará em prejuízo a 300 famílias que ora vivem em péssimas situações de habitabilidade e/ou em áreas de risco as quais devem ser prioritariamente atendidas pelo PSH. (PROGRAMAÇÃO DA CONFERENCIA, 2005, p.7).<sup>235</sup>

En este caso específico se trata de un ejemplo de presión junto a la Cámara de Concejales. Sin embargo, también se hacen reivindicaciones al poder ejecutivo para construir canales de involucramiento de la sociedad como en la indicación abajo abstraída de la Conferencia de las Ciudades en Campina Grande:

Dentre os principais pontos que fundamentaram o Documento Final da 2ª Conferência da Cidade de Campina Grande a ser respectivamente encaminhado as Conferências Estadual e Nacional, respectivamente, merecem destaque: Criação do Conselho da Cidade de Campina Grande como instrumento de discussão das políticas de desenvolvimento urbano; revisão do Plano Diretor Participativo do município incorporando mecanismos existentes no Estatuto da Cidade; fortalecimento da participação popular através da democratização das informações; ampliação do desenvolvimento urbano conforme Resolução 460. (Id.,2005, p.7).<sup>236</sup>

Lo importante es el significado de la presión y de la forma como la misma ocurre, venida de los procesos colectivos de la sociedad.

Para el secretario municipal de Planeamiento de Campina Grande,

A conferência tem como objetivo à estruturação do Sistema Nacional de Gestão Democrática das Cidades, permitindo em nível local, uma gestão

---

<sup>235</sup> Tras dos días de intensos debates sobre la gestión democrática de la ciudad se encerró el último domingo, 24 de julio, la 2ª Conferencia Municipal de la Ciudad de Campina Grande, una realización del Ayuntamiento Municipal, a través de la Secretaría de Planeamiento. Al encerramiento del evento, fue aprobada una Moción de Apoyo, con representatividad de todos los segmentos sociales presentes, exigiendo de la Cámara Municipal la votación y aprobación del PSH – Programa de Subsidio a la Vivienda ( PSH - Programa de Subsídio à Habitação, en portugués), cuya discusión debe ocurrir por la mañana de este martes, 26, en la “Casa de Félix Araújo”. En la moción, se dejó claro que la no votación del proyecto, en el plazo máximo de hasta 26/07, acarreará en perjuicio a 300 familias que ahora viven en pésimas situaciones de habitabilidad y/o en áreas de riesgo las cuales deben ser prioritariamente atendidas por el PSH. (PROGRAMACIÓN DE LA CONFERENCIA, 2005, p.7, traducción propia).

<sup>236</sup> Entre los principales puntos que fundamentaron el Documento Final de la 2ª Conferencia de la Ciudad de Campina Grande que serán encaminados a las Conferencias Estadual y Nacional, respectivamente, merecen realce: la Creación del Consejo de la Ciudad de Campina Grande como instrumento de discusión de las políticas de desarrollo urbano; revisión del Plan Director Participativo del municipio incorporando mecanismos existentes en el Estatuto de la Ciudad; fortalecimiento de la participación popular a través de la democratización de las informaciones; ampliación del desarrollo urbano conforme Resolución 460. (Id.,2005, p.7, traducción propia).

municipal das políticas urbanas, tendo por base a democracia de integração de diferentes segmentos da sociedade civil no processo decisório; entendido enquanto instrumento de como governar, com quem governar, com que prioridades e com que objetivos”. (Ibden., 2005, p.7).<sup>237</sup>

La Conferencia tuvo por tema ”Construyendo la Política Nacional de Desarrollo Urbano” y discutió 04 grandes cuestiones: Participación y Control Social, Políticas Urbanas, Financiamiento y, por último, Cuestión Federativa.

Como encaminamiento de la 2ª Conferencia de la Ciudad de Campina Grande, fueron elegidos 27 Delegados en la esfera Estadual, así distribuidos: Gestores públicos – 11; Movimientos Sociales y Populares – 07; Trabajadores, a través de sus entidades sindicales – 03; Empresarios relacionados a la producción y al financiamiento del desarrollo urbano – 03; Entidades profesionales, académicas y de investigación – 02; y ONG’s con actuación en el área – 01.<sup>238</sup>

Realizar un planeamiento municipal subsidiado en las Conferencias con la participación de la sociedad, involucrando los liderazgos y las organizaciones, con el proceso del presupuesto participativo y con los Consejos vinculados a las políticas públicas sectoriales, es así que se caracteriza un planeamiento de hecho participativo y de forma intersectorial.

## **1- Las Conferencias Municipales de Salud y Educación**

La forma de colocar en práctica los servicios de salud y educación visando la consolidación del planeamiento, como el fortalecimiento de la democracia participativa en las tres administraciones seleccionadas, no podría dejar de ser resaltada en este trabajo mismo entendiendo la dificultad de hacerse un análisis pormenorizado de todas sus variables.

Uno de los avances alcanzados en la política de salud de las administraciones seleccionadas ocurrió por el hecho de que las mismas habían acordado con los gobiernos, tanto con el federal como con los estaduais, la municipalización de la salud. Muchos municipios brasileños también adoptaron ese procedimiento, pero, más como un simple cumplimiento de medidas burocráticas o normativas, que establecen los compromisos formales de las transferencias de responsabilidades en el área de salud.

---

<sup>237</sup> La conferencia tiene como objetivo la estructuración del Sistema Nacional de Gestión Democrática de las Ciudades, permitiendo a nivel local, una gestión municipal de las políticas urbanas, teniendo como base la democracia de integración de diferentes segmentos de la sociedad civil en el proceso decisório; entendido mientras instrumento de cómo gobernar, con quién gobernar, con que prioridades y con qué objetivos”. (Ibden., 2005, p.7, traducción propia).

<sup>238</sup> Informaciones contenidas en el Site del Ayuntamiento Municipal de Campina Grande. Accionado en Julio de 2005.

En la secuencia del trabajo se buscará resaltar lo que representa, para un gobierno que adopta el principio democrático de gestión, pasar a administrar su sistema de salud, dejando de ser un simple prestador de servicios, pasando a ser de hecho el gestor del proceso. Tal hecho significa mayor autonomía para establecer un Plan Municipal visando las necesidades de salud de la población.<sup>239</sup>

Delante de la complejidad de hacerse un análisis sobre lo que significa para cada municipio tal proceso y considerando los objetivos delineados, el mayor aspecto que debe ser resaltado es el hecho de que la descentralización del Sistema Único de Salud – SUS impuso en la relación de las esferas públicas una reconstrucción del poder público, redefiniendo el desarrollo de la política de salud municipal.

La estrategia de consolidación del SUS de Brasil posibilitó volverlo uno de los más avanzados modelos de gestión de una política pública de salud, sirviendo de referencia para varios países del mundo.

Al hablar sobre el significado del SUS como una política pública, Sílvia Bava (2005) hace la siguiente evaluación:

Sua eficácia se deve em grande parte ao desenvolvimento de uma metodologia de controle social, que se sustenta na participação popular. Com uma estrutura de gestão federal, estadual e municipal, organizadas a partir de conselhos de gestão participativos e deliberativos, na quais metade dos conselheiros é composta por cidadão e cidadãs eleitos pela comunidade; com a realização de Conferências municipais, estaduais e federal que avaliam e propõem mudanças na política; este modelo, que desenvolveu técnicas e metodologias próprias, não só é consagrado em todo o mundo, como serve hoje como referência para organizar também as políticas públicas de assistência social e de defesa dos direitos da criança e dos adolescentes. Exemplos como este atestando as potencialidades de uma nova institucionalidade construída para favorecer a inclusão social, ressaltam a importância da atuação do Estado na formação de novas políticas públicas que abram essas oportunidades, mas também identificam que os principais agentes de transformação social, que impulsionaram estas iniciativas e asseguraram seu sucesso, são os atores coletivos os movimentos sociais, as associações e entidades, ao viabilizar a participação cidadã nestes processos, abrindo-lhes significados novos, de transformação social e construção de novos paradigmas de desenvolvimento. (BAVA, 2005, p. 12).<sup>240</sup>

<sup>239</sup> En los capítulos anteriores se resaltó que el proceso de descentralización de las políticas públicas en Brasil tiene una fuerte referencia en el área de la salud. Las experiencias de los movimientos sociales (llamado movimiento sanitarista) históricamente proporcionaron un acervo de aprendizaje de los procesos organizativos en el área de la salud. Se resaltó, también, que las administraciones democráticas y participativas buscaban priorizar las áreas de salud y educación como fundamento mayor de inversión de prioridades, en el sentido de universalizar estos servicios para todo el conjunto de la población. Por eso la importancia de resaltar este aspecto en este trabajo.

<sup>240</sup> Su eficacia se debe en gran parte al desarrollo de una metodología de control social, que se sustenta en la participación popular. Con una estructura de gestión federal, estadual y municipal, organizadas a partir de

Conforme a lo que resalta Dirce Fonseca (1997), el concepto de municipalización está conectado al de desplazamiento de poder, autonomía y definición de espacios. En este sentido, la municipalización puede ser entendida como una de las formas de descentralización y presupone cambios de relaciones entre estado y sociedad. Para la autora, municipalización se refiere a un proceso por el cual “... *a instância municipal de governo, usando dos poderes de que dispõe, assume a responsabilidade tornando-se sujeito no cenário de formulação de novas políticas públicas*”<sup>241</sup> (FONSECA, 1997, p. 12).

Ruy Fina (2003), al discutir sobre la salud en el municipio de Rio Claro resalta:

Além de cumprir as formalidades legais ao assumir a Gestão Plena, o governo municipal buscou na prática ampliar as esferas de decisão e participação popular, facilitando o controle social, ao mesmo tempo em que atuou nas bases para redirecionar o Modelo de Atenção, buscando a transformação em um modelo voltado para a qualidade de vida das pessoas e do seu meio ambiente, bem como atuou na relação da equipe de saúde com a comunidade, restabelecendo o vínculo entre quem presta o serviço e quem recebe, além de assegurar a intervenção ambiental, para que pudessem ser modificados os fatores determinantes de saúde, como definido no seu Plano Municipal. (FINA, 2003, p. 65).<sup>242</sup>

Una de las exigencias establecidas en el SUS es la necesidad de la elaboración de un Plan Municipal de Salud. Tal Plan se entiende como un documento formal que explicita las directrices y prioridades, objetivos y estrategias, de cada instancia gestora, en el respectivo

---

consejos de gestión participativos y deliberativos, en los cuales mitad de los consejeros está compuesta por ciudadanos y ciudadanas elegidos por la comunidad; con la realización de Conferencias municipales, estatales y federal que evalúan y proponen cambios en la política; este modelo, que desarrolló técnicas y metodologías propias, no sólo se consagra en todo el mundo, como sirve hoy como referencia para organizar también las políticas públicas de asistencia social y de defensa de los derechos del niño y de los adolescentes. Ejemplos como este atestando las potencialidades de una nueva institucionalidad construida para favorecer la inclusión social, evidencian la importancia de la actuación del Estado en la formación de nuevas políticas públicas que abran esas oportunidades, pero también identifican que los principales agentes de transformación social, que impulsaron estas iniciativas y aseguraron su suceso, son los actores colectivos los movimientos sociales, las asociaciones y entidades, al viabilizar la participación ciudadana en estos procesos, abriéndoles significados nuevos, de transformación social y construcción de nuevos paradigmas de desarrollo. (BAVA, 2005, p. 12, traducción propia).

<sup>241</sup> “... la instancia municipal de gobierno, usando los poderes de que dispone, asume la responsabilidad volviéndose sujeto en el escenario de formulación de nuevas políticas públicas”. (FONSECA, 1997, p. 12, traducción propia).

<sup>242</sup> Además de cumplir las formalidades legales al asumir la Gestión Plena, el gobierno municipal buscó en la práctica ampliar las esferas de decisión y participación popular, facilitando el control social, al mismo tiempo en que actuó en las bases para reposicionar el Modelo de Atención, buscando la transformación en un modelo dirigido a la calidad de vida de las personas y de su medio ambiente, así como actuó en la relación del equipo de salud con la comunidad, restableciendo el vínculo entre quien presta el servicio y quien recibe, además de asegurar la intervención ambiental, para que pudiesen ser modificados los factores determinantes de salud, como lo definido en su Plan Municipal. (FINA, 2003, p. 65, traducción propia).

período de gobierno, constituyéndose así la sistematización y el resultado de una serie de discusiones, evaluaciones, propuestas, y reivindicaciones de la población de un municipio.<sup>243</sup>

Para el gobierno municipal de Rio Claro, el proceso de elaboración del Plan fue así resaltado por ZERBO (2003, p. 31),

O processo de elaboração do Plano Municipal de Saúde permite um momento especial de aglutinação dos gestores, trabalhadores e usuários da área de saúde e deve ser extremamente bem utilizado para este fim. Devemos procurar tornar a construção do Plano Municipal de Saúde num processo político e pedagógico de capacitação e de comprometimento e responsabilização de todos com o seu produto final.<sup>244</sup>

En seguida resalta:

Os esforços para a reorganização do modelo de atenção, em uma administração democrática, devem perseguir a ética do coletivo, que incorpora e transcende a ótica do indivíduo, suplantando o modelo que concentra a sua atenção no caso clínico, na relação individualizada entre o profissional e o paciente, com uma intervenção terapêutica armada e específica, por um modelo de atenção centrado na qualidade de vida das pessoas e do seu meio ambiente. Foi nesta linha que Rio Claro buscou construir o seu Modelo de Atenção. (Id., 2003, p. 31).<sup>245</sup>

En la perspectiva de involucramiento de la población en las políticas públicas en el área de la salud, los Consejos de Salud y las Conferencias de Salud, en los tres niveles de Gobiernos, se resaltan como momentos de relevancia para la concretización de la participación ciudadana.

Desde el inicio del gobierno en 1997 hasta 2003, en Rio Claro se organizaron cuatro Conferencias de Salud, la IV Conferencia tuvo como tema: "Construyendo el Sistema Único de Salud - SUS en Rio Claro". El documento de la Conferencia explicita algunos aspectos importantes, dos, sin embargo son objetivos de realce: (i) la opción de reforzar el papel del Estado en la elaboración y en la ejecución de políticas de salud, al fortalecer el Sistema Único de Salud; (ii) la forma y proceso de construcción del SUS en el municipio.

<sup>243</sup> Exigencia establecida por el Ministerio de la Salud a través de la NOB-96.

<sup>244</sup> El proceso de elaboración del Plan Municipal de Salud permite un momento especial de aglutinación de los gestores, trabajadores y usuarios del área de salud y debe ser extremadamente bien utilizado para este fin. Debemos buscar transformar la construcción del Plan Municipal de Salud un proceso político y pedagógico de capacitación y de comprometimiento y de responsabilidad de todos con su producto final. (traducción propia).

<sup>245</sup> Los esfuerzos para reorganizar el modelo de atención, en una administración democrática, deben perseguir la ética de lo colectivo, que incorpora y trasciende la óptica del individuo, suplantando el modelo que concentra su atención en el caso clínico, en la relación individualizada entre el profesional y el paciente, con una intervención terapéutica armada y específica, por un modelo de atención centrado en la calidad de vida de las personas y de su medio ambiente. Fue bajo esta línea que Rio Claro buscó construir su Modelo de Atención. (Id., 2003, p. 31, traducción propia).

Este mismo tema fue debatido en las Conferencias de Vitória da Conquista y Campina Grande, como una estrategia general indicada para ser realizada en los diversos municipios brasileños.

Al ser preguntados sobre el significado de las Conferencias de Salud para el perfeccionamiento del sistema en los municipios, los gestores de esta área resaltaron de forma unánime que los participantes de la Conferencia se sienten como agentes del proceso al tomar conocimiento sobre el andamio de la situación de la salud en el municipio, al debatir propuestas y establecer prioridades. Por lo tanto, no se trata de una transferencia de poder de las autoridades para los ciudadanos, se trata de una conquista de ciudadanía.<sup>246</sup>

Conforme con lo que se resalta en el documento de la IV Conferencia de la Salud de Rio Claro, a pesar del autoritarismo del proyecto neoliberal que aspira privatizar los servicios y patrimonios públicos, la sociedad continúa luchando por la construcción de la democracia, buscando garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos de salud, educación, asistencia social, entre otros. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 1999)

En el ámbito de la Educación las prácticas participativas son importantes en la constitución de los planeamientos en este sector.

Anteriormente se resaltó que en el texto constitucional la educación se define como “derecho de todos”, el poder municipal, así como el federal y el estadual, necesita establecer o desarrollar, si aun no la hay, una política educacional de carácter universal. El Gobierno tendrá, por lo tanto, que empeñarse en movilizar la sociedad y crear condiciones para que ella colabore, por ejemplo, en las elecciones para el Consejo Municipal de Educación representativo.

Además de eso, el poder público está obligado a garantizar enseñanza fundamental gratuita, inclusive para los que a él no tuvieron acceso en la edad correspondiente. También para la enseñanza media, guardería y escuela para los niños de cero a seis años, programas suplementarios de material didáctico escolar, transporte, alimentación y salud.

La comprensión de los gestores en priorizar la educación ya está volviéndose un aspecto homogéneo en los tres niveles de gobierno. Mayores inversiones en esta área posibilitan superar varios problemas existentes en las diversas localidades. Sin embargo, además de este importante aspecto existe otro directamente vinculado: la construcción de una sociedad más democrática.

---

<sup>246</sup> Entrevistas realizadas con representantes del área de salud de las tres administraciones, en los períodos ya mencionados anteriormente.

En el área de la Educación la democracia se realizó también en la medida en que los gestores de los municipios seleccionados pasaron a concebir esta área como derecho de todos, no solamente ampliando el acceso y la permanencia en la escuela y perfeccionando los servicios ofrecidos, pero también ampliando la participación creando múltiples instancias de deliberación sobre los rumbos de la educación en los municipios.

Concretizada la educación como prioridad, el paso siguiente es volverla de calidad y democrática. Para eso se hace necesario que la sociedad sea corresponsable en el cumplimiento de este objetivo, cabiendo al gestor, crear los mecanismos que faciliten esa corresponsabilidad.

En los espacios donde se organizan las Conferencias de Educación, realizadas hace varios años en los municipios seleccionados, diversos son los temas debatidos que visan construir los principios de una política educacional comprendida mientras derecho pero no más como un servicio de prestación de favores para la población.

Las Conferencias cuando son entendidas como locales de viabilidad de constitución de políticas sectoriales participativas, los involucrados en el proceso asumen compromisos que establecen marcos significativos en las acciones educacionales. Como ejemplo de Rio Claro, Romualdo Dias (2003) relata que en la Primera Conferencia Municipal de Educación realizada en septiembre de 1997, los habitantes de Rio Claro fueron invitados a discutir y sugerir sobre el proyecto de construcción de una ciudad más democrática en términos de Educación. El proceso de discusión tuvo inicio en la forma de pre-conferencias, con la finalidad de reflexionar sobre los temas de mayor preocupación, tales como: educación especial, parámetros curriculares/temas transversales, municipalización de la enseñanza fundamental, integración entre las Secretarías Municipales, la escuela, la familia y la comunidad, Consejo Municipal de Educación y Enseñanza Profesional. Las pre-conferencias también fueron organizadas por regiones de la ciudad. En todas ellas se elaboraron propuestas y se eligieron delegados para participar de la Conferencia Municipal.

Todavía según Romualdo Dias (2003), el involucramiento de la ciudad fue mucho mayor en la participación y elaboración del proyecto pedagógico, se discutieron y se votaron un sinnúmero de propuestas. El Consejo Municipal de Educación fue reconstituido y reanimado, como instancia permanente de deliberación y fiscalización del poder público relativamente al área de la Educación.

Así fue resaltado el evento:

Naquela oportunidade, atendendo ao chamado da Frente Rio Claro, um grupo representativo de vários segmentos que atuam na Educação em Rio

Claro reuniu-se de forma organizada para, através do trabalho coletivo, elaborar um projeto que tivesse como objetivo maior o desenvolvimento do Homem consciente. (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO, 1996, p. 53).<sup>247</sup>

Así como en Rio Claro, los Encuentros en el área de educación y las Conferencias realizadas en Vitória da Conquista y Campina Grande permitieron la participación de la población en el delineamiento de objetivos, metas y planes para las políticas públicas.

A partir de las discusiones en estos Foros fueron creadas diversas formas de procesos institucionalizados visando la descentralización del poder y de las responsabilidades desde la gestión interna de las Secretarías hasta la gestión de cada unidad escolar. Además de eso, fueron instituidas diversas instancias de participación directa y estimuladas por los gobiernos de esos tres municipios.

La elección de los Directores Escolares es una forma de democratización de la gestión utilizada por las tres administraciones. Los Directores y Vice Diretores de las escuelas municipales son elegidos directamente por el voto secreto y facultativo de los miembros de la comunidad escolar (padres o responsables por el alumno, alumnos, el cuerpo docente y los servidores de las respectivas unidades escolares).

La existencia de ese mecanismo consolida la democracia interna propiciando la inserción de nuevos actores en el proceso decisorio local. Por medio de las elecciones toda la comunidad escolar pasa a participar de las opciones sobre la gestión de las escuelas. Además de eso, la elección es un instrumento importante para la promoción de la autonomía de la escuela en sus diversas dimensiones.

Conforme al relato de los responsables por el área de educación las políticas participativas delineadas, cambiaron la dinámica de las escuelas:

A escola era um ambiente autoritário, caracterizado por uma rígida relação de hierarquia entre a direção, corpo docente e funcionários. Grande parte dos servidores das escolas era escolhida pelos políticos na base do clientelismo, sem concurso público, o que levava a ausência de transparência quanto ao processo empregatício. A escola praticamente não possuía autonomia: o diretor, ainda que fosse uma pessoa responsável, não possuía autoridade para gerir e para propor mudanças.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> En aquella oportunidad, atendiendo al llamado del Frente Rio Claro, un grupo representativo de varios segmentos que actúan en la Educación en Rio Claro se reunieron de forma organizada para, a través del trabajo colectivo, elaborar un proyecto que tuviera como objetivo mayor el desarrollo del Hombre conciente. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE RIO CLARO, 1996, p. 53, traducción propia).

<sup>248</sup> La escuela era un ambiente autoritario, caracterizado por una rígida relación de jerarquía entre la dirección, cuerpo docente y funcionarios. Gran parte de los servidores de las escuelas era escogida por los políticos con base en el clientelismo, sin concurso público, lo que llevaba a la ausencia de transparencia respecto al acto de emplear. La escuela prácticamente no poseía autonomía: el director, aunque fuera una persona responsable, no

En lo que se refiere al proceso pedagógico:

Os professores e professoras não eram vistos como educadores, mas apenas como transmissores de informações. Os alunos, por sua vez, não se sentiam motivados a ir para a escola, onde não lhes era possibilitada a plena integração. Além disso, havia uma grande distância entre o que era aprendido em sala de aula e a realidade dos alunos.<sup>249</sup>

La elección directa de los Directores Escolares, como proceso de compartir en el ejercicio del poder, es un avance importante en el proceso democrático. Entretanto, nuevos mecanismos deben ser creados vinculados a la elaboración de un proyecto pedagógico que asuma como referencia teórica una concepción de poder que sea capaz de articular las relaciones establecidas dentro y fuera de las escuelas. Proyecto este que debe contemplar la competencia técnica de los especialistas, la responsabilidad política de los gestores municipales y las experiencias de la comunidad.

## **II – La Agenda 21 como Subsidio para el Planeamiento Participativo**

Siguiendo una metodología similar a la de las Conferencias, la Agenda 21<sup>250</sup> es un mecanismo importante que los gobiernos democráticos utilizan para involucrar los seguimientos organizados de la sociedad en el debate sobre diversas temáticas relacionadas al municipio, visando subsidiar el planeamiento institucional.

La elaboración de la Agenda 21 fue utilizada como mecanismo de planeamiento por las Administraciones de los municipios de Rio Claro, Campina Grande y Vitória da Conquista, partiendo de una metodología antes bastante discutida en el ámbito nacional e internacional, basada en la constante y fundamental participación de la población.

En Vitória da Conquista, para la elaboración de la Agenda 21 el alcalde municipal promulgó un Decreto instituyendo el “Foro de la Agenda 21 del municipio de Vitória da

---

poseía autoridad para administrar ni para proponer cambios. (traducción propia). Entrevistas realizada con el Secretário de Educación del Município de Vitória da Conquista em octubre de 2003.

<sup>249</sup> Los profesores y profesoras no eran vistos como educadores, sino sólo como transmisores de información. Los alumnos, a su vez, no se sentían motivados a ir para a la escuela, donde no les era posibilitada la plena integración. Además de eso, había una gran distancia entre lo que era aprendido en clase y la realidad de los alumnos. (traducción propia). Esta entrevista fue concedida por la Coordinadora Pedagógica del Município de Rio Claro en diciembre de 2003.

<sup>250</sup> Agenda es un documento que contiene propuestas del desarrollo Sostenible para un país, un estado federado, una ciudad, una escuela, un hogar. Todas las acciones indicadas en una Agenda 21 nacen de los anhelos de la comunidad y su elaboración involucra Gobierno y Sociedad Civil. Son establecidas por líderes y representantes de sectores públicos y privados.

Conquista”, compuesto por 72 entidades, entre instituciones federales, estatales y municipales y representantes de la sociedad civil y organizaciones públicas y privadas.

Instituido el Foro de la Agenda se inició el proceso de levantamiento de informaciones y definición de la metodología a ser aplicada, así como discusiones visando promover la sensibilización junto a la comunidad en el sentido de dejar claro el significado de la elaboración e implementación de la Agenda. Esta etapa, que duró más de un año fue importante para llegar a “algunos consensos e indicaciones”, conforme lo resaltó uno de los coordinadores de la Agenda.

Después de varias reuniones y encuentros englobando los diversos segmentos sociales casi al final de las conclusiones todavía se hizo necesaria la división, metodológicamente, en dos fases.

En la primera, representantes de la comunidad organizados en GT – Grupos de Trabajos investigaron la realidad y opinaron sobre los aspectos positivos y negativos más relevantes del municipio, en seis diferentes áreas temáticas:

- (i) Reducción de las Desigualdades sociales;
- (ii) Desarrollo Rural y Sostenible;
- (iii) Gestión de los Recursos Naturales;
- (iv) Infraestructura e Integración Regional;
- (v) Ciudad Sostenible; y,
- (vi) Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible.

A partir de esta actividad, fue escrito el Diagnóstico Socio Ambiental de Vitória da Conquista, llamado “La Conquista del Futuro: Escenarios para el Desarrollo Sostenible”.

La segunda fase del Proyecto Agenda 21 comprendió la elaboración de un documento final, que presenta las propuestas de Desarrollo Sostenible defendidas por la comunidad. Esta fase tiene inicio con las Audiencias Públicas, realizadas en los años 2004 y 2005.

Cada Audiencia Pública sirvió para definir acciones conjuntas de Gobierno y Sociedad. Ellas deberán ser implementadas en los próximos años, en pro de las soluciones, aprovechándose las cualidades que el municipio posee. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2005)

A partir del resultado de estos encuentros y hallazgos fue elaborado un documento, con reglas para el Desarrollo Sostenible, conteniendo las propuestas aprobadas.

### **III – Plan Director Urbano Participativo : planeamiento y control del territorio municipal**

En el capítulo II se resaltó que la Constitución brasileña de 1988 creó algunos instrumentos legales visando establecer, en el ámbito de cada municipio, la elaboración del planeamiento territorial, al establecer directrices contenidas en el Plan Director Urbano.

Los principios que nortean el Plan Director están contenidos en el Estatuto de la Ciudad, instrumento éste que posibilita al poder público, principalmente a los municipios, aplicar los instrumentos de política urbana que permitan el enfrentamiento de las cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos que viven en las ciudades.

El Estatuto de la Ciudad tiene como directrices generales: el derecho a la ciudad sostenible, gestión democrática, ordenación y control del uso del suelo, regularización de la división de la tierra y urbanización de áreas ocupadas por población de baja renta. (BRASIL, 2001) – BRASIL. Ministerio de las Ciudades. Estatuto de la Ciudad. Ley nº 10.257/01.

Los tres municipios a los que se refiere esta Tesis utilizan el Plan Director como instrumento básico para orientar la política de desarrollo y de ordenamiento de la política urbana.

Este instrumento está dándose como otro ejemplo de análisis, en consecuencia de la forma de cómo fue colocada en práctica la elaboración del Plan Director: creando condiciones para que los diferentes seguimientos de la sociedad participaran del proceso visando la construcción de ciudades socialmente más justas, consecuentemente más democráticas.

¿Por qué es importante planear el territorio de forma democrática? Esta pregunta fue elaborada, durante una entrevista realizada con representantes de los poderes municipales responsables por el área de planeamiento territorial de los municipios seleccionados. Con pequeñas variaciones en el contenido de las respuestas, llamamos la atención sobre un relato, hecho por un gestor del municipio de Vitória da Conquista:

Para melhor ocupar o sítio urbano, prever os locais onde se localizarão atividades e todos os usos do espaço, presente e futuro é fundamental o planejamento territorial. No entanto, é mais fundamental ainda que isso seja feito de forma democrática, isto porque pode-se converter a cidade em benefícios para todos. Podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; pode-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática.<sup>251</sup>

<sup>251</sup> Para mejor ocupar el sitio urbano, prever los locales donde se localizarán las actividades y todos los usos del espacio, presente y futuro es fundamental el planeamiento territorial. Sin embargo, es más fundamental todavía que eso se haga de forma democrática, esto es porque se puede convertir la ciudad en beneficios para todos. Se pueden democratizar las oportunidades para todos los habitantes; Se pueden garantizar condiciones satisfactorias

En este relato, se puede percibir que el Plan Director contribuye, cuando el mismo es elaborado dentro del principio democrático, para reducir las desigualdades sociales y favorecer la inclusión social, ya que, utilizando los instrumentos previstos en Ley, se puede, inclusive, destinar patrimonio público para programas de vivienda popular, por ejemplo. Parte de ahí la idea expuesta sobre beneficios para todos citada en el relato arriba.

Al buscar obtener informaciones de cómo ocurrió, o cómo está ocurriendo, la participación de la sociedad en el planeamiento territorial del municipio, siempre fue colocado como principal mecanismo el Plan Director Urbano. Sin embargo, durante el período del trabajo de campo los municipios de Rio Claro y Campina Grande tenían sus Planes Directores elaborados, con previsión de reevaluación considerando las directrices establecidas en el Estatuto de las ciudades y en nuevas normalizaciones legales. En el municipio de Vitória da Conquista, el Plan Director estaba revisándose, o sea, ocurría un proceso en andamiento, lo que dejó más fácil entender cómo el mismo estaba ejecutándose. En este sentido, es importante resaltar algunos aspectos observados en la elaboración de este instrumento en el municipio de Vitória da Conquista.

Para la elaboración del Plan, el primer paso fue la constitución de un equipo técnico, por parte del poder ejecutivo, involucrando diversos sectores de la administración visando levantar las informaciones necesarias para darse inicio al proceso. Posteriormente, este equipo técnico fue ampliado con la contratación de especialistas consultores, siendo establecido el principio de la “*transparencia eficaz de conocimiento*”, conforme a lo resaltado por el Coordinador general entrevistado por el autor de esta Tesis.

Posteriormente, se creó una Comisión más amplia involucrando el equipo técnico local y los consultores, representantes de la Cámara de Concejales, del poder Judicial y de la sociedad civil organizada, en sus diversos sectores representativos (sindicatos, ONGs, Asociaciones, Universidades, Consejos gubernamentales y no gubernamentales, entre otros).

Se consideró importante, desde los primeros momentos, la participación de representantes del poder Legislativo local, para que se evitaran alteraciones substanciales, radicalmente distintas de la propuesta construida por todos. Tal aspecto se debe al hecho de que es este poder constitucional, que, en última instancia, aprueba la propuesta, transformándola en Ley Municipal.

---

para financiar el desarrollo municipal; y se pueden democratizar las condiciones para usar los recursos disponibles, de forma democrática. (traducción propia).

Esta entrevista fue concedida por el Coordinador Institucional del Plan Director Urbano de Vitória da Conquista, en marzo de 2004. La mayor parte de las informaciones referentes al proceso de elaboración del Plan Director Urbano del Municipio de Vitória da Conquista fue adquirida en una entrevista con el Coordinador del equipo de elaboración.

No se tiene como objetivo relatar todas las etapas de la elaboración del Plan. Además del aspecto central de haber tenido el principio de la participación de la sociedad, se resaltan otros tres que están en consonancia con las argumentaciones hasta aquí desarrolladas, respecto al hecho de la elaboración del planeamiento público municipal dentro de los principios de un paradigma democrático y participativo, los dos primeros se hicieron efectivos durante el proceso de elaboración del Plan y el último se derivó del proceso de elaboración:

- (i) Articulación del Plan con los otros mecanismos de planeamiento utilizados, como la Agenda 21, Plan de Gobierno, Conferencias Municipales, entre otros, ya resaltados anteriormente;
- (ii) Además del hecho de haber sido constituida una Comisión representada por los poderes formales (ejecutivo, legislativo y judicial), y representaciones de la sociedad, se buscó una mayor participación efectiva de la sociedad al ser creado un espacio de socialización de discusiones a través de los Consejos y en Audiencias Públicas; y,
- (iii) Formación del Consejo de la Ciudad mientras foro permanente para discutir la ciudad, movilizar a los ciudadanos y facilitar la integración de políticas públicas.

En los varios mecanismos de acción democrática analizados en esta Tesis, siempre está llamándose la atención a que la concretización de la participación ciudadana, acciones públicas es algo complejo, sin embargo es desafiador para aquellos que buscan adoptar los mecanismos democráticos de gestión. También en el caso del Plan Director Urbano, el proceso es conducido por el poder Ejecutivo, que está articulado al poder Legislativo, ya que compite a éste último transformar las intenciones en Ley municipal. Si el principio democrático no está presente en todos los poderes institucionalizados, las aspiraciones a la ciudadanía no se concretizan en el plan legal.

Según los relatos fornecidos por algunos miembros del equipo de elaboración del Plan, los espacios creados para discusión del Plan, fueron de fundamental importancia para socializar las informaciones, capacitar y envolver a las personas en el proceso decisorio. Favoreciendo, así, que el repensar la ciudad fuera hecho de forma colectiva.

Los gobiernos municipales cuando hacen una opción por el involucimiento de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas municipales, pueden crear y recrear diversos mecanismos de participación sean ellos en asociación con los gobiernos estatales y/u federal o no.

Las Conferencias de las Ciudades, las acciones participativas en las áreas de salud y educación, la Agenda 21 y el Plan Director Urbano, sirven como momentos de reflexión y acción sobre formas que puedan garantizar el derecho a la ciudad lo que significa ampliar la

ciudadanía para que todos puedan aprovechar la ciudad, disfrutar de sus equipamientos y servicios, de sus espacios de convivencia social, de las actividades y de las instituciones que promueven el desarrollo comunitario, de los lazos multiculturales, de la sustentabilidad ambiental, de la participación ciudadana en los espacios públicos y en la gestión de la ciudad, de la formación de una cultura solidaria, de la transparencia de la relación del gobierno con la sociedad.

Y es por eso que se hace necesaria la construcción de proyectos democráticos de gobierno. Un proyecto alrededor del cual tanto gobierno como sociedad civil se pongan de acuerdo y pasen a movilizar sus energías, establecer asociaciones para garantizar, a través de un esfuerzo conjunto, el derecho a la ciudad para todos.

Por eso es importante que estos espacios de discusiones acontezcan. En un primer instante ellas pueden parecer todavía no cumplidoras de sus objetivos, pero lo importante es su continuidad como forma de alcanzar el objetivo. Esas acciones propician, por lo tanto, un momento que viabiliza la consolidación de las administraciones democráticas.

La participación de las personas en los diversos espacios públicos de discusión, además de proporcionar el debate de los temas para que sean indicados en los planes de gobierno, genera también un proceso educativo respecto a la construcción de consensos relativos a algunas opciones, y a la formación de actitudes responsables en las relaciones que cada uno establece, no con el gobierno sino con su ciudad.

Conforme lo resalta el alcalde de Vitória da Conquista, en la presentación del documento institucional “Agenda 21- La Conquista del Futuro”:

É com grande orgulho que o governo Participativo dá mais um passo para cuidar melhor da cidade e das pessoas que nela moram. Vitória da Conquista se apresenta como uma das primeiras cidades baianas a enfrentar o desafio de planejar seu futuro por intermédio de estratégias indicadas pela consulta a população e a Sociedade civil organizada. Ao lado das legislações municipais (incluindo o novo Plano Diretor Urbano), estaduais e federais, dos programas implementados pelo Governo Participativo, as premissas lançadas pela Agenda 21 – A Conquista do Futuro – deverão ser levadas primordialmente em consideração quando da criação de políticas públicas e empreendimentos privados. (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p. 2).<sup>252</sup>

<sup>252</sup> Es con gran orgullo que el gobierno Participativo da un paso más para cuidar mejor la ciudad y a las personas que en ella viven. Vitória da Conquista se presenta como una de las primeras ciudades baianas a enfrentar el desafío de planear su futuro por intermedio de estrategias indicadas por la consulta a la población y a la Sociedad civil organizada. Al lado de las legislaciones municipales (incluyendo el nuevo Plan Director Urbano), estaduais y federales, de los programas implementados por el Gobierno Participativo, las premisas lanzadas por la Agenda 21 – La Conquista del Futuro – deberán ser llevadas primordialmente en consideración en el momento de la creación de políticas públicas y emprendimientos privados. (AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA, 2004, p. 2, traducción propia).

Los relatos de acciones desarrolladas por las administraciones seleccionadas son diversos y servirían para un trabajo específico en otra tesis. Sin embargo, se buscó resaltar algunos de ellos porque son más significativos, los que para fines de comparación son comunes entre ellas.

En la secuencia se dará continuidad con el análisis de otros mecanismos que están relacionados a la participación ciudadana en las políticas delineadas por los gobiernos locales.

## **CAPÍTULO IX – ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: Gerenciamiento Participativo**

En los puntos anteriores fueron resaltadas las innovaciones de experiencias que buscaron incluir la ciudadanía, tanto en los aspectos sociales y económicos, como en lo político, en el caso específico de la participación ciudadana.

Se buscó demostrar que los gobiernos locales redefinieron la gestión a través de la implantación de mecanismos que viabilizaron con mayor o menor intensidad el proceso de participación ciudadana a través de intereses constituidos o constituyentes (Consejos, Foros, Conferencias, OP, etc.) visando desarrollar mejor las políticas públicas delineadas, transparencia en el proceso de destinación de recursos, etc.

Esos mecanismos puede ser mucho mejor consolidados cuando los mismos también están substanciados en la gestión administrativa del gobierno local. La implementación de esos mecanismos no asegura, por ejemplo, la superación de un sistema de gestión, estructurado en principios burocráticos y autoritarios.

Partiendo de los conceptos de inclusión y participación, restando saber si el conjunto que auxilia en la estructura administrativa del gobierno local, o sea, si los servidores también hacen parte de este proceso, constituyendo una gestión compartida.

Consciente de que existe cierta complejidad al analizar la gestión en cualquier nivel del poder público, se optó por discutirla buscando informaciones directas con el seguimiento que está directamente involucrado con el proceso: los servidores públicos de los municipios seleccionados.

Anteriormente se vio que democratizar la gestión de las políticas públicas requiere que la sociedad participe en el proceso de formulación y evaluación de la política de gestión de su implantación y operación y de la fiscalización de su ejecución y que para viabilizar este objetivo fueron creados mecanismos institucionales de participación. Para el análisis subsiguiente, se parte del principio de que los servidores municipales también deben estar inseridos en ese proceso para que el mismo acontezca dentro del objetivo propuesto.

Para explicitar mejor la relevancia de llevar en consideración la forma de gestión, se recurre a Villasante (1996). Este autor bosqueja una diferenciación entre Democracia de control e Innovación. La lógica de la democracia de control se estructura en la supremacía de las Leyes, que en gran parte producen restricciones de la complejidad ciudadana. El ejecutivo/gobierno hace su interpretación de las leyes por medio de los reglamentos, decretos y otras disposiciones, con las cuales hace funcionar el aparato administrativo de los funcionarios. Con ese largo proceso, el ciudadano acaba por sentirse muy distante, y hasta temeroso, delante de los funcionarios. Así, los funcionarios, que teóricamente deberían

cumplir las órdenes de las redes populares por medio de todo ese procedimiento, son en verdad los que acaban dando órdenes a las personas, son los que hacen las preguntas, son los que deciden concretamente sobre los problemas que surgen en la vida pública cotidiana.

El autor entonces resalta la relación con la democracia del control:

O problema é que, embora o Estado democrático se empenhe em dizer que defende os interesses coletivos, o que qualquer pessoa vive é uma relação individualizada com o público e, por isso mesmo, o sente como alheio a si própria. E se tudo se resolve entre o indivíduo e o Estado em geral, para que associar-se? — ou para que participar? (VILLASANTE, 1999, p.98).<sup>253</sup>

La democracia de la Innovación es así contrapuesta:

Embora alguns municípios que se consideram progressistas elaborem regulamentos de participação com muita boa vontade, ninguém aparece. E isso porque existe um problema preliminar a respeito das vias de legitimidade e de eficiência da democracia, que é o que estamos colocando aqui. Não se trata de ter um aparato de participação ou regulamentos de participação cidadã, mas sim de conceber e pôr em prática processos de democracia participativa, o que é algo muito diferente. No esquema proposto, trata-se do caminho da democracia de inovação, onde a intervenção nos serviços e a programação direta é fundamental para ganhar a credibilidade perdida. Democracia de gestão e de resultados concretos feitos por meio da participação é a única linguagem que pode realmente devolver à cidadania sua condição própria. (VILLASANTE, 1999, p.98).<sup>254</sup>

En este sentido, es importante saber en qué sentido los gobiernos locales seleccionados en el estudio están buscando innovar la democracia en la relación interna entre los servidores y de estos con la red social de los ciudadanos que necesitan los servicios públicos, visando identificar si los servidores también hacen parte de este proceso, constituyendo una gestión compartida.

Democratizar la gestión de las políticas públicas requiere que la sociedad participe en el proceso de formulación y evaluación de la política de gestión de su implantación y operación y de la fiscalización de su ejecución y que para viabilizar este objetivo se crearon

---

<sup>253</sup> El problema es que, aunque el Estado democrático se empeñe en decir que defiende los intereses colectivos, lo que cualquier persona vive es una relación individualizada con el público y, por eso mismo, lo siente como ajeno a sí propia. Y si todo se soluciona entre el individuo y el Estado en general, ¿para qué asociarse? — o ¿para qué participar? (VILLASANTE, 1999, p.98, traducción propia).

<sup>254</sup> Aunque algunos municipios que se consideran progresistas elaboren reglamentos de participación con muy buena voluntad, nadie aparece. Y eso porque existe un problema preliminar respecto a las vías de legitimidad y de eficiencia de la democracia, que es lo que estamos colocando aquí. No se trata de tener un aparato de participación o reglamentos de participación ciudadana, pero sí de concebir y poner en práctica procesos de democracia participativa, lo que es algo muy diferente. En el esquema propuesto, se trata del camino de la democracia de innovación, donde la intervención en los servicios y la programación directa son fundamentales para ganar la credibilidad perdida. Democracia de gestión y de resultados concretos hechos por medio de la participación es el único lenguaje que puede realmente devolver a la ciudadanía su condición propia. (VILLASANTE, 1999, p.98, traducción propia).

mecanismos institucionales de participación. Para el análisis subsiguiente, se parte del principio de que los servidores municipales también deben estar inseridos en ese proceso para que el mismo acontezca dentro del objetivo propuesto.

Ese hecho es importante, pues establece una forma de corresponsabilidad, o sea, en una gestión compartida todos los involucrados en la gestión – y no solamente a aquellos jerárquicamente superiores, como es el caso del alcalde y de sus auxiliares directos – son responsables.

Es importante reforzar el porqué de ser inserido este punto para auxiliar en la caracterización de las administraciones democráticas y participativas.

De las diversas lecturas hechas sobre la cuestión de los denominados Gobiernos Municipales Democráticas y Participativas, pocos fueron los autores que buscaron establecer una relación entre la forma de administración de la estructura administrativa de estas gestiones con la participación interna de los servidores y el grado de satisfacción en el involucramiento de la gestión<sup>255</sup>. El presupuesto es el de que el modelo de gestión implementado es el eje estructurante y es importante que esté vinculado a las formas de participación, al acceso a la democracia y a las estructuras administrativas.<sup>256</sup>

En este sentido, el concepto de “Gerenciamiento Participativo” surge como una alternativa para las administraciones democráticas y participativas, para la superación de una forma jerárquica formal de administrar que dificulta la participación interna y externa de las personas en la construcción y consolidación de la gestión democrática, con la constitución de espacios de integración de la comunidad como el proceso gerencial.

El concepto de Gerencialismo Participativo se vincula a una cultura administrativa donde el servidor municipal pasa a entender las acciones desarrolladas por la gestión como algo inherente a un proyecto más amplio de sociedad que debe contar con la participación social y política de los mismos en los procesos decisorios.

---

<sup>255</sup> Tal afirmación es refrendada por SOUZA, 1998.

<sup>256</sup> Considerando, la de Porto Alegre, una de las experiencias más relevantes del gobierno local democrática y participativa, algunos registros son hechos que llaman la atención puesto que mismo habiendo sido reconocida como administración victoriosa en los aspectos de participación ciudadana, en el ámbito de la estructura administrativa, los avances fueron restrictos. José Eduardo Utzig, el entonces Secretario de la Hacienda del Ayuntamiento municipal de Porto Alegre, en 2001, apuntaba algunas dificultades y equívocos de la administración municipal en este campo: (i) la no formulación de un modelo de gestión capaz de promover, de forma permanente, la innovación, la optimización y la modernización de la estructura operacional y de los procesos de trabajo; (ii) ausencia de una política sistemática de calificación y de estímulo a la formación de los funcionarios del Ayuntamiento, con pocas inversiones en el espacio de trabajo de los funcionarios y la política comedita y lenta en lo relativo a las inversiones en medios tecnológicos y a las mejorías de los procesos de trabajo y, (iii) a desfase de un banco de datos, registro y sistemas de informaciones, distante de las necesidades de la administración. ( UTZIG, s/d).

En este sentido se coloca la necesidad de que sea puesto en práctica un concepto de gestión, que exige complementariedad de las personas y de la comunidad para participar de las transformaciones de la cultura de la ciudad en su conjunto.

En este sentido es que se habla en la gestión democrática y participativa involucra también, un gerenciamiento participativo, que, necesariamente, debe involucrar la inclusión de los servidores de las administraciones en el proceso de responsabilidad colectiva.

Por lo tanto, la pregunta que debe ser hecha es la siguiente: **¿la gestión está estructurada para colocar en práctica los principios democráticos y participativos?** En consecuencia también se puede preguntar: **¿los servidores comprenden y están incorporando estos principios?**

Conciente de que existe cierta complejidad al analizar la gestión en cualquier nivel del poder público, se optó por discutirla buscando informaciones precisas del seguimiento que está directamente involucrado en el proceso: los servidores públicos de los municipios seleccionados.

## **I – Los Servidores Municipales Como Variable de Informaciones.**

### **1– Formas de Obtención de Informaciones.**

Para analizar las cuestiones anteriores se buscó obtener informaciones junto a los servidores municipales, considerando ser este seguimiento un agente importante en el proceso de la construcción y consolidación de un gerenciamiento participativo.

Como mecanismos de informaciones fueron aplicados diversos formularios<sup>257</sup> con los servidores distribuidos a través de muestras<sup>258</sup> y entrevistas, concedidas por secretarios y

---

<sup>257</sup> El formulario (en anexo) constaba de 30 preguntas objetivas abarcando las categorías de análisis establecidas. Para cada pregunta se indicó una nota correspondiente de 1 a 5 representada a través de conceptos distribuido de la siguiente forma:

En muy alto grado – nota 5

En alto grado – nota 4

En medio grado – nota 3

En bajo grado – nota 2

En muy bajo grado – nota 1

Esta distribución fue indicada para facilitar la respuesta de los representantes. Sin embargo, para el análisis interpretativo las mismas fueron agrupadas en las tablas ilustrativas en tres niveles:

Nivel alto (suma de muy alto grado con alto grado).

Nivel medio.

Nivel bajo (suma de bajo grado con muy bajo grado).

<sup>258</sup> La muestra hecha representa solamente los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande. El municipio de Rio Claro no fue inserido por problemas de orden político por un lado y por cuestiones de viabilidad técnica del investigador por otro. En el ámbito político, en el período que seleccionamos para aplicación de los cuestionarios (noviembre y diciembre de 2003), no existían condiciones satisfactoria para la realización de la misma, considerando un clima no muy agradable entre la administración municipal y los servidores, considerando que la administración municipal, para regularizar la situación funcional de sus

directores relacionados al área de administración y recursos humanos de los gobiernos municipales.

La muestra surgió como un recurso frente a la imposibilidad de un levantamiento completo con todos los servidores. Es un proceso ampliamente utilizado por los investigadores. Apoyado en la estadística se seleccionó la muestra probabilística, por considerarse que a aleatoriedad de la selección de la muestra – una parte representativa de los servidores municipales muestreados – es el principio básico de este tipo de muestra que se basa en teorías y reglas matemáticas establecidas. Así, los resultados obtenidos para la muestra puede ser extendidos para la población con grado de confianza determinado. (GERARDI & SILVA, 1981).

Respecto al procedimiento adoptado para la selección aleatoria de la muestra, se hizo un levantamiento del total de servidores del Cuadro Efectivo de los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande con distribución por Secretarías Administrativas, para que fuese definido el tamaño de la muestra.<sup>259</sup> Definido el tamaño de la muestra, 212 (doscientos doce) formularios para Vitória da Conquista y 204 (doscientos cuatro) para Campina Grande se hizo una distribución de los mismos por Secretarías considerando el valor de servidores existentes en cada una.

Por haber sido una muestra aleatoria, no existió una identificación de los servidores para respuestas de los formularios. Se llevó en consideración, además de la distribución por Secretaría, tiempo de servicio y grado de escolaridad, pero sin establecer porcentuales.

---

servidores, elaboró una Reforma Administrativa, donde se insertaría un nuevo reordenamiento con la realización de Concurso Público para los servidores considerados irregulares con el objetivo de crear un cuadro de personal inexistente hasta ese momento. Con el Concurso Público, varios funcionarios no consiguieron aprobación y tuvieron que ser dimitidos. Recursos jurídicos fueron elaborados, sindicato de los Servidores Municipales en clima de confrontación con la administración municipal. O sea, para los objetivos delineados fue evaluado que no sería productivo un levantamiento de informaciones en estas circunstancias. (relato hecho con informaciones obtenidas en entrevistas con representante de la Secretaría de Administración y dirección del Sindicato de los Servidores Públicos Municipales). En el ámbito del investigador, la dificultad se pauta en las condiciones de orden financiero para establecer nuevas fechas de retorno al municipio (el investigador contó con la colaboración de estudiantes universitarios para la aplicación de los cuestionarios, sin embargo todo el desarrollo de los trabajos era acompañado, visando garantizar los criterios establecidos).

<sup>259</sup> La definición del tamaño de la muestra no es algo simple de hacer. Para determinar lo cuantitativo recorrimos la KREJCIE & MORGAN (1970) Apud GERARDI & SILVA, que especificaron en una tabla indicando en una columna el número de la población (categoría estadística) y el tamaño de la muestra. Al utilizar este recurso, se estableció un valor para cada conjunto de los servidores que quedó cuantificado en alrededor de 5% de los servidores municipales.

## 2 - Características del Conjunto de la Muestra.

Las Tablas 25 y 26 demuestran un perfil de los servidores que respondieron los formularios en los municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande, en lo que se refiere al tiempo de servicio y al grado de escolaridad.

En Vitória da Conquista el mayor porcentual de los servidores que respondieron el Formulario poseía entre uno a cuatro años de servicios (40,1%) y en Campina Grande en más de 10 años (45,1%). Respecto a los niveles establecidos de tiempo de servicio, no existe una disparidad muy grande entre los servidores que respondieron los Formularios de los dos municipios.

**Tabla 25 – Porcentual de Servidores de los Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande por Tiempo de Servicio.**

Municípios	Porcentual de Servidores por Tiempo de Servicio			
	Hasta 1 año	Más de 1 hasta 4 años	Más de 4 hasta 10 años	Más de 10 años
Vitória da Conquista	4,2	40,1	23,1	31,6
Campina Grande	7,8	27,4	19,6	45,1

Fuente: Trabajo de Campo – Octubre de 2003 a Marzo de 2004.

**Tabla 26 – Porcentual de Servidores de los Municipios de Vitória da Conquista y Campina Grande por Grado de Escolaridad.**

Municípios	Porcentual de Servidores por Grado de Escolaridad			
	Fundamental	Enseñanza Media	Superior Incompleto	Superior Completo
Vitória da Conquista	10,0	46,0	18,0	25,0
Campina Grande	-	16,0	29,0	55,0

Fuente: Trabajo de Campo – Octubre de 2003 a Marzo de 2004.

Respecto al aspecto del grado de escolaridad, se observa una diferenciación mayor en relación a aquellos que respondieron el Formulario. Conforme a lo resaltado, la muestra fue aleatoria y no ocurrió una distribución equitativa de Formularios de acuerdo a la cantidad de servidores del cuadro efectivo considerando esos niveles establecidos. Sin embargo, es bueno resaltar que en las entrevistas hechas con los Secretarios de Administración de los dos municipios se informó que, en Campina Grande, por ejemplo, los servicios generales (limpieza pública, obras, etc.) son, en gran parte, efectuados por prestadores de servicios

contratados provisoriamente. En Vitória da Conquista ese aspecto no ocurre de forma acentuada.

Los datos oficiales presentados en octubre de 2003 por la Secretaría de Administración de Vitória da Conquista, mostraban los siguientes porcentuales de servidores activos por niveles: 39,5% en el nivel auxiliar, 45,6% en el nivel medio y 14,9% en el superior. Si comparamos estos datos con la distribución por grado de escolaridad de la muestra es posible identificar que no existe un porcentual muy elevado de servidores en Vitória da Conquista con nivel superior, dando, por lo tanto, poca representatividad en la distribución de los Formularios en aquel municipio.

## **II - Los Servidores Municipales Mientras Agentes de Construcción del Gerenciamiento Participativo.**

El gobierno municipal es una organización pública. Representa un agrupamiento de recursos humanos y materiales que interactúan en un dado escenario para la producción de resultados compatibles con sus finalidades. El plan formal se constituye por finalidades, reglas y procedimientos explícitos. El plan informal se constituye por valores, representaciones y patrones de la relación que se establece entre las personas que la integran. La cultura organizacional se caracteriza por la interacción de los dos planes e involucran procesos de percepción de necesidades, tomada de decisiones, procedimientos y relaciones internas y externas. (SOUZA, C. B, s/d).

Cualquier gobierno municipal necesita establecer sus finalidades y directrices, visando obtener los resultados pretendidos y los principios a ser observados para su obtención. En el plan general, la finalidad de un gobierno es la atención a las necesidades sociales.

Está en la forma de cómo cumplir con su finalidad la diferenciación entre las gestiones. Aquellas que asimilan principios democráticos o autoritarios, consolidan un tipo de estructura que se refleja en la concepción de desarrollo socio-económico-cultural adoptado, como también en la comprensión del papel de la ciudadanía.

El principio para el análisis de la gestión visando caracterizarla como participativa, considera la existencia de un proceso visto como el conjunto de acciones que permite la transformación de un estado inicial observado en el estado final pretendido. Para colocar en práctica este proceso es necesaria una intencionalidad lo que significa que el proceso está asociado a una finalidad, a un resultado compatible con el estado que al final se pretende.

Para una mejor comprensión de ese proceso, el mismo fue dividido en dos momentos y cada uno de ellos con la composición de algunas variables que servirán como indicadores de análisis.

### **1 - El Proceso de Principios o Valores de la Gestión: unidad de base**

Los valores establecen la orientación ética de la gestión, por eso fueron denominados como unidad de base. Ellos se basan en el principio de la necesidad de la existencia de un compromiso político colectivo para que los mismos puedan concretizarse. Para tanto, las variables que pueden propiciar el compromiso político se vinculan a la socialización de la **información**, a la **transparencia**, a la **participación**, al **ejercicio de la autoridad** y a la **eficiencia** en las acciones, que establecen el compromiso con los ciudadanos.

Maglagam y Nel (2000) llaman la atención a que el paso a una visión de mundo compartida por la participación exige un cambio fundamental de valores que atraigan a todos los involucrados al proceso compartido, primero desechando los valores del ejercicio autoritario del poder y, segundo, trabajando mutuamente para desarrollar los valores sobre los cuales el ejercicio participativo se basará.

En este sentido se buscó identificar junto a los servidores de los municipios seleccionados si los mismos reconocen que las gestiones en las cuales hacen parte poseen carácter participativo. Los porcentuales indicados sugieren que la respuesta sea positiva ya que, solamente 14% en Vitória da Conquista y 18% en Campina Grande, consideran que el nivel de participación de los servidores en la gestión es bajo. En el grado más alto están 41% y 36% respectivamente. En este aspecto existe, mismo con porcentual pequeño, una comprensión de que la gestión del gobierno de Vitória da Conquista sea un poco más participativa.

El hecho de que los servidores reconozcan que las gestiones son participativas significa que los mismos entienden que la participación es un medio para la realización del trabajo con responsabilidad y con cierto grado de poder, en el sentido de que son agentes con capacidad y que influyen en la calidad de la gestión.

Para reafirmar esa cuestión será importante complementarla con otros datos, principalmente aquellos vinculados al ejercicio de la autoridad, la transparencia, la socialización de las informaciones y la eficiencia en las acciones desarrolladas.

Al preguntar si los superiores inmediatos se comportan de forma participativa, buscado involucrarlos, adhiriendo sus ideas y experiencias al desarrollo de los trabajos, 58,0%

de los servidores de Vitória da Conquista y 66,0% de Campina Grande consideran que tal hecho acontece casi siempre.

Otro dato que refuerza tal principio está en el hecho de que para el 48,0% y el 55,0% de los servidores de Vitória da Conquista y Campina Grande respectivamente, consideran que sus superiores casi siempre buscan solucionar los problemas de forma colectiva. Las respuestas completas pueden ser observadas en las preguntas de 1 a 3 relacionadas abajo, donde V.C y C.G corresponden a Vitória da Conquista y Campina Grande respectivamente y Q valores absolutos<sup>260</sup>:

1 - ¿En qué grado el Gobierno posee una gestión participativa?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
25	12	28	14	62	29	44	22	91	43	96	47	25	12	28	14	05	02	08	04

2 - ¿Sus superiores inmediatos se comportan de forma participativa, adhiriendo las mejores ideas y experiencias?

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
64	30	84	41	59	28	52	25	59	28	56	27	22	10	12	06	08	04	-	-

3 - ¿Sus superiores inmediatos admiten siempre que, en algunos momentos, no tienen respuestas listas y necesitan buscarlas de forma colectiva?

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
39	18	48	24	64	30	64	31	62	29	40	20	33	16	44	22	13	06	-	-

El cambio para un ejercicio de poder participativo implica dar un salto en dirección a nuevas maneras de actuar y de relacionarse en el ejercicio de la autoridad. Tal aspecto es importante, pues la participación debe traspasar todas las facetas del ejercicio de poder de la gestión.

Analizar la forma de administrar con base en requisitos participativos debe ser una función del gestor que pretenda implantar una gestión compartida.

<sup>260</sup> Esta misma correspondencia será tratada como estándar en las demás cuestiones seguidas en este apartado del trabajo.

Ela liderazgo es uno de los tópicos más comunes en la literatura sobre el ejercicio de la autoridad. Según Maglagam y Nel (2000), en la medida que las instituciones migran del autoritarismo para la participación, los líderes enfrentan cuatro desafíos principales:

- (i) Tienen que abandonar las creencias y los comportamientos autoritarios. Ellos deben enfrentar el proceso de abandono de los viejos hábitos y expectativas;
- (ii) Deben administrar la transición entre el autoritarismo y la participación;
- (iii) Tienen que ser administradores responsables por los procesos participativos, plantándolos y ayudándolos a fijar sus raíces: y,
- (iv) Deben esperar que todos sean líderes en algún aspecto de su trabajo e incentivarlos a eso.

En una entrevista concedida a la Revista Electrónica de Administración, Tarso Genro, al ser preguntado sobre cuales son los atributos que el gestor público debe presentar, respondió lo siguiente:

Um gestor público comprometido com um projeto – nacional, regional ou local – de desenvolvimento socialmente orientado deve necessariamente ter a capacidade de combinar compromisso humanista radical com os excluídos, ousadia para propor novas formas de exercício da democracia; experiência e preparo intelectual para compreender as profundas transformações decorrentes da revolução científico-tecnológica em curso; lucidez para perceber a dimensão global dos desafios locais; disposição para dialogar com todos os setores da complexa e multifacetada sociedade contemporânea. A par disso, deve ter competência para construir dirigir equipes multidisciplinares, bem como capacidade e credibilidade para articular Estado e sociedade civil na construção de um projeto estratégico de desenvolvimento integrado, e das políticas, programas e ações que dele podem ser deduzidas. (GENRO, 2005, p.3).<sup>261</sup>

La transparencia en la gestión es un aspecto fundamental para volverla más democrática y desempeñar su función con calidad. Al ser preguntados sobre si la sociedad entiende que existe transparencia en el desarrollo de las políticas públicas municipales, los servidores de Vitória da Conquista, en un porcentual de 56,0%, consideran que la comprensión existente sobre esta cuestión por parte de la sociedad es en grado superior, en grado medio 36,0% y en grado inferior solamente 8,0%. En Campina Grande los índices

---

<sup>261</sup> Un gestor público comprometido con un proyecto – nacional, regional o local – de desarrollo socialmente orientado debe necesariamente tener la capacidad de combinar compromiso humanista radical con los excluidos, osadía para proponer nuevas formas de ejercicio de la democracia; experiencia y preparo intelectual para comprender las profundas transformaciones derivadas de la revolución científico-tecnológica en curso; lucidez para percibir la dimensión global de los desafíos locales; disposición para dialogar con todos los sectores de la compleja y multifacetada sociedad contemporánea. Al par de eso, debe tener competencia para construir dirigir equipos multidisciplinares, así como capacidad y credibilidad para articular Estado y sociedad civil en la construcción de un proyecto estratégico de desarrollo integrado, y de las políticas, programas y acciones que de él pueden ser deducidas. (GENRO, 2005, p.3, traducción propia).

quedaron en 49,0%, 41,0% y 10,0% respectivamente. Lo que demuestra un factor positivo respecto a la lectura que los servidores tienen sobre la percepción de la sociedad en relación al gobierno en el aspecto de la transparencia, lo que indirectamente indica que los propios también poseen esta comprensión.

Si existe participación y transparencia en la forma de administrar, ¿eso significa mayor eficiencia de la gestión? Los servidores creen que sí: 45,0% y 41,0% respectivamente para Vitória da Conquista y Campina Grande consideran tal aspecto en grado superior. Los que consideran lo contrario, o sea, que tales principios cuando son colocados en práctica no significan eficiencia, representan 10,0% en ambos municipios.

4 - En su opinión la imagen del Gobierno, en relación a la transparencia en el desarrollo de sus políticas públicas, es en general:

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
19	09	24	12	99	47	76	37	76	36	84	41	15	7	16	8	01	01	04	02

5 - ¿En qué grado el Gobierno posee una administración eficiente?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
18	06	28	14	83	39	56	27	85	40	36	47	17	08	16	08	04	02	08	04

De los valores que se insieren en el proceso de base y que necesitan de una reflexión sobre sus resultados, en las dos gestiones analizadas, se refiere a la cuestión de la información. Al ser preguntados en qué grado la comunicación interna de los gobiernos es eficaz en la difusión de las informaciones, los porcentuales fueron expresivos en el nivel bajo grado: 32,0% y 30,0% respectivamente de las respuestas para Vitória da Conquista y Campina Grande.

Una gestión participativa exige que todos tengan conocimiento integral de las informaciones para facilitar un mayor involucramiento y ampliar la corresponsabilidad en las acciones. El acceso a la información es un aspecto que debe traspasar la gestión participativa. Los servidores, así como los ciudadanos de forma general, deben tener el máximo de acceso a las informaciones, lo que facilitará las formas de deliberación y transparencia respecto a las decisiones a ser tomadas así como a la calidad del servicio prestado.

Considerando que es necesario mejorar la disseminación de la información, la cuestión a ser evaluada es si el servidor busca tener acceso a las informaciones y/o si él es orientado a acceder a las informaciones. En este aspecto, dos preguntas fueron elaboradas: la primera buscó identificar si los servidores reconocen que buscan acceder y usar las informaciones disponibles sobre su sector u otros sectores del gobierno. La respuesta afirmativa, en grado superior, atingió un porcentual de 42,0% en Vitória da Conquista y 49,0% en Campina Grande; respecto a la segunda, en qué grado existe una orientación para que el servidor tenga acceso a las informaciones disponibles, en Vitória da Conquista, 36,0% consideran que son poco orientados, o sea, son orientados en grado bajo y el porcentual para Campina Grande es menor en ese nivel atingiendo 20,0%. Sin embargo, preguntados si poseen conocimiento de las acciones que el gobierno desarrolla junto a la comunidad, la respuesta puede ser considerada más positiva con porcentuales de 32,0% y 37,0% en grado superior, 50,0% y 37,0% en grado medio respectivamente para Vitória da Conquista y Campina Grande.

Con algunas diferencias de índices entre los dos gobiernos, los datos demuestran la necesidad de revisar la política de información y comunicación en ambos gobiernos.

6 - ¿En qué grado los medios de comunicación internos del gobierno son eficaces en la difusión de las informaciones?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
06	03	04	02	37	18	48	24	100	47	88	43	50	24	40	20	17	08	20	10

7 - ¿En qué grado usted es orientado a acceder y a usar las informaciones de relevancia para conocer mejor el trabajo desarrollado por el Gobierno Municipal?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
10	5	20	10	42	20	64	31	79	37	76	37	52	24	10	20	26	12	-	-

8 - ¿En qué grado, usted busca acceder y usar informaciones sobre su sector u otros sectores de la Administración?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
21	10	32	16	68	32	68	33	86	41	80	39	26	12	16	89	09	04	08	04

9 - ¿En qué grado usted tiene conocimiento de las acciones que el Gobierno Municipal desarrolla junto con la comunidad?

En muy Alto rado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
16	08	20	10	51	24	56	27	106	50	76	37	30	14	32	16	07	03	20	10

Ampliar la información, calificando la comunicación interna perfeccionando/mejorando los medios/instrumentos de difusión, indica ser un objetivo a ser alcanzado.

Como indicación, una mayor difusión con más eventos, deliberaciones y directrices de gestión a nivel local para todas las áreas a través de periódicos, murales, etc., debe ser un aspecto a ser considerado. Además de que, los diversos foros entre las Secretarías deben abrir un canal de información con el conjunto de los servidores visando la creación de una “Red” de discusión, constituida por personas de todos los órganos de gobierno. Estos aspectos además de reforzar los principios de transparencia y democratización de las informaciones, fortalecen las acciones intersectoriales.

Las variables vinculadas a los principios de base deben ser permanentemente puestas a reflexión por el conjunto de los servidores, mismo que ellas puedan generar mayores posibilidades de conflictos, sin embargo, el conjunto de las posibles soluciones será mejor estructurado.

Los principios deben estimular el aprendizaje. Los liderazgos deben cumplir ese papel y, por otro lado, los servidores deben estar receptivos a experimentar cosas nuevas y a transformar las antiguas en nuevas maneras.

El derecho de participar exige que todos aprendan y que se coloquen al par de las cuestiones como parte del ingreso en el proceso decisorio. En este sentido, el acceso al aprendizaje es libre y las personas asumen la responsabilidad por el aprendizaje y por mantenerse informadas. Así lo resalta Maturama y Rezepka,

Pensamos qualquer tarefa da formação humana vinculada ao desenvolvimento de seres responsáveis e livres, capazes de se pensar, de pensar suas relações, com o outro, com a sociedade, a natureza e o planeta, capazes de refletir sobre sua opção e avaliar sua ação, capazes de cooperação e capazes de um comportamento ético. (MATURAMA & REZEPKA, 2002, p.11).<sup>262</sup>

<sup>262</sup> Pensamos cualquier tarea de la formación humana vinculada al desarrollo de seres responsables y libres, capaces de pensarse, de pensar sus relaciones, con el otro, con la sociedad, la naturaleza y el planeta, capaces de reflexionar sobre su opción y evaluar su acción, capaces de cooperación y capaces de un comportamiento ético. (MATURAMA & REZEPKA, 2002, p.11, traducción propia).

## 2 - El Proceso de Gestión: unidad de estructura funcional

La unidad de estructura funcional establece las variables que están inseridas de forma más amplia en el planeamiento institucional de la gestión. Como variables, dicen respecto a la **decisión**, a la **relación**, a la **evaluación**, a la **motivación**, al **desempeño** y al **control**.

En una gestión participativa el proceso de planeamiento debe ser descentralizado, participativo e integrado, involucrando procedimientos de mejoría continua de las variables de gestión y de base, dirigidas a la atención de las necesidades de los ciudadanos. Para que ese procedimiento pueda ocurrir es necesario que los servidores hagan valer los conceptos expuesto en las variables vinculadas a los valores relatados anteriormente.

En los formularios aplicados junto a los servidores, buscando identificar si los gobiernos locales estudiados están estructurados visando la constitución de una administración compartida relacionadas a las variables indicadas, fueron hechas algunas preguntas que posibilitan un análisis respecto a esta cuestión.

Al ser preguntados si la estructura administrativa existente facilita una mejor atención al ciudadano, 36,0% y 24,0 respectivamente de Vitória da Conquista y Campina Grande respondieron en grado superior y, 53,0% y 61,0% en el mismo orden respondieron en grado medio. Los datos de Vitória da Conquista son más acentuados en el sentido de una mejor estructura, sin embargo, sin ser expresivos.

Otra información que auxilia para hacer una reflexión, dice respecto al gerenciamiento y a la coordinación. En ese aspecto 53,0% en Vitória da Conquista y 63,0% en Campina Grande creen, en alto grado, que la estructura existente no es un impedimento para coordinar y administrar bien, en lo que posiblemente otros aspectos deben hacer parte para analizar con más claridad esta cuestión.

10 -¿En su opinión en qué grado la estructura administrativa del Ayuntamiento condice con la mejor atención de los servicios prestados?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
15	07	08	04	61	29	40	20	112	53	124	61	17	08	24	12	04	02	04	02

11 - ¿El trabajo en su sector se divide de modo que sea fácil administrar y coordinar?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
26	12	36	18	87	41	92	45	78	37	68	33	13	06	07	02	06	03	-	-

Buscando continuar el análisis de las variables de gestión funcional, la forma de relacionarse dentro el equipo de trabajo es un punto fundamental, por eso veremos lo que piensan los servidores sobre esa cuestión.

La cooperación entre las personas en el desarrollo del trabajo se entiende como positiva cuando dichas relaciones ocurren en el mismo sector. En ese sentido, 15,0% en Vitória da Conquista y 6,0% en Campina Grande reconocen que existen dificultades. Pero cuando se les pregunta por a otros sectores internos de la administración, el porcentual se eleva para 40,0% y 33,0% respectivamente en los municipios citados.

12 - ¿Las personas en su sector de trabajo realmente cooperan unas con las otras?

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
47	22	52	26	77	36	92	45	54	26	48	23	28	13	08	04	05	02	04	02

13 - En la Administración, la cooperación entre funcionarios de sectores diferentes es:

Muy Alta				Alta				De Grado Medio				Poca				Muy Poca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
09	04	-	-	35	17	20	10	82	39	116	57	59	28	64	31	26	12	04	02

14 - ¿Usted se siente a gusto para conversar con su superior inmediato sobre asuntos de trabajo y hacer críticas y sugerencias?

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
93	44	92	45	56	26	76	37	37	18	24	12	13	06	12	06	13	06	-	-

En la relación entre subordinación y atribuciones, la mayoría acentuada se siente a gusto para hacer críticas y sugerencias a sus superiores (70,0% para Vitória da Conquista y 82,0% para Campina Grande).

Las relaciones constituidas entre diversas personas involucradas en la gestión son importantes en una administración participativa. Relaciones eficaces entre alcaldes/secretarios/equipos de trabajo y, externamente, entre esos segmentos y las organizaciones de la sociedad civil organizada (sindicatos, asociaciones, prensa, etc.), o sea, entre los componentes de la gestión como un todo y los ciudadanos que dependen de los servicios prestados por la administración municipal, pueden superar determinados conflictos entre grupos de intereses, entre prácticas coercitivas y de dependencia que posibilitan crear las bases del autoritarismo.

Aunque las relaciones son la menor parte y la más personal unidad de participación, ellas están en el centro del ejercicio de la autoridad.

Los servidores de ambos gobiernos consideran, en grado superior, que existen formas de control y que se les cobran las actividades que desarrollan, en porcentuales de 71,0% en Vitória da Conquista y 67,0% en Campina Grande.

En una gestión la variable control es un aspecto en cierto sentido polémico, pero fundamental para expresar la forma de involucramiento de los servidores. La modalidad de

control que más se adecua a la gestión participativa es aquella que establece parámetros colectivos, vinculados a la democracia directa e indirecta, donde el control se hace a través de los resultados alcanzados mientras forma. Lo colectivo asume un compromiso con metas y objetivos y puede, dentro de ciertos límites discutidos también de forma colectiva, delinear las estrategias que juzgen más adecuadas responsabilizándose por los resultados.

Para Souza (s/d), el control representativo es lo que mejor combina las posibilidades de participación con la consistencia de decisiones, una vez que “... *permite, de um lado, maior engajamento e informação a um grupo de representados para tradução de suas demandas e expectativas e possibilidades organizacionais e pode identificar um meio termo entre alternativas perversas de populismo e/ou autoritarismo*”<sup>263</sup> (SOUZA, s/d, p, 6).

Todavía según SOUZA (id., p,7), “... *na administração participativa, os mecanismos de representatividades permitem que se redefinem constantemente os critérios de legitimidade*”. Segundo o autor não se trata de eliminar conflictos, “... *mas de busca permanente de compromissos entre os interesses pessoais e finalidades organizacionais*”<sup>264</sup>. (ibid., p, 7).

Las formas de control poseen una relación próxima a las formas de decisión. Los servidores consideran que el involucramiento y la influencia en las decisiones tienen una importancia significativa para el buen desempeño de la gestión (67,0% en Vitória da Conquista con el mismo porcentaje para Campina Grande hacen este destaque en grado superior).

15 - ¿En su sector de trabajo, en que grado el control de las actividades desarrolladas son cobradas?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
52	25	52	26	98	46	84	41	47	22	60	29	11	05	04	02	04	02	-	-

<sup>263</sup> “... permite, por un lado, mayor dedicación e información a un grupo de representados para traducción de sus demandas y expectativas y posibilidades organizacionales y puede identificar un medio término entre alternativas perversas de populismo y/o autoritarismo”. (SOUZA, s/d, p, 6, traducción propia).

<sup>264</sup> “...en la administración participativa, los mecanismos de representatividades permiten que se redefinan constantemente los criterios de legitimidad”. Según el autor no se trata de eliminar conflictos, “... pero de búsqueda permanente de compromisos entre los intereses personales y finalidades organizacionales” (ibid., p, 7, traducción propia).

16 - ¿Hasta qué punto el involucramiento e influencia en las decisiones tomadas, tienen importancia para usted?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
44	21	28	14	98	46	108	53	53	25	52	25	08	04	16	08	05	02	-	-

17 - ¿En qué grado usted posee autonomía para tomar decisiones necesarias para el buen cumplimiento de sus responsabilidades?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
22	10	24	12	54	26	64	31	94	44	84	41	29	14	20	10	13	06	04	02

18 - ¿La estructura burocrática existente permite oportunidad para la tomada de decisión con rapidez?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
9	4	4	2	30	14	44	22	101	48	88	42	45	21	52	25	13	06	12	06

Otras dos cuestiones son importantes para correlacionar con la decisión. La primera se refiere a la autonomía. Indagados sobre si poseían autonomía para tomar decisión, 36,0% en grado superior y 44,0% en grado medio en Vitória da Conquista afirmaron positivamente y, en Campina Grande los porcentuales fueron de 43,0% y 41,0% respectivamente. La segunda se refiere a la cuestión de la estructura burocrática de la gestión, en el sentido de si la misma facilita o no las tomadas de decisión con rapidez. Las respuestas indican que la estructura burocrática dificulta, ya que las respuestas de aproximadamente un tercio de los servidores en ambos municipios fueron en ese sentido.

¿En este cuadro delineado, cómo los servidores están desempeñando sus atribuciones? Algunas indicaciones arriba ya fueron hechas relacionadas a la respuesta de esa pregunta. Sin embargo dos todavía pueden complementar: el trabajo en el día a día y las condiciones existentes.

Al preguntárseles si están satisfechos con el trabajo desarrollado, 45,0% y 43,0% en Vitória da Conquista y Campina Grande respectivamente respondieron en grado superior. Un análisis más pormenorizado de esos datos lleva a otros factores, como condiciones de trabajo

y remuneración recibida. En este sentido, 44,0% en Vitória da Conquista y 51,0% en Campina Grande respondieron en alto grado que los recursos necesarios para un buen desempeño de las responsabilidades es apropiado.

19 - ¿Hasta qué punto usted considera que las personas realizan el trabajo buscando satisfacer sus propios intereses?

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
26	12	16	8	69	33	72	35	76	35	96	47	33	16	12	06	07	04	-	-

20 - Las condiciones de trabajo y los recursos necesarios para cumplir sus responsabilidades son:

Muy Buenas				Buenas				Medias				Malas				Muy Malas			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
21	10	28	14	72	34	76	37	83	39	64	31	30	14	32	16	06	03	04	02

Mientras tanto, en lo que concierne a la remuneración recibida la situación se invierte, ya que 20,0% en Vitória da Conquista y 22,0% en Campina Grande respondieron que están satisfechos en alto grado. En bajo grado, están 49,0% de los servidores de Vitória da Conquista y en grado medio 57,0% de Campina Grande.

Como punto negativo en conjunto con la remuneración está la cuestión del desempeño en lo que concierne a la forma de cómo ocurre su discusión. Tanto en Vitória da Conquista como en Campina Grande, los servidores informaron en 42,0% y 37,0% respectivamente, que raramente participan de discusiones sobre criterios de desempeño y ejercen algún tipo de influencia sobre los mismos.

21 - ¿La remuneración que usted recibe está en qué grado de motivación en el desempeño de su trabajo?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
12	06	08	04	26	12	36	18	71	34	116	57	61	29	36	18	42	20	08	04

22 - ¿Usted participa en las discusiones sobre criterios de desempeño y ejerce influencia real sobre ellos?

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
13	6	28	14	65	31	64	31	44	21	28	14	55	26	56	27	33	16	20	10

La cuestión de la remuneración, en consecuencia de problemas estructurales, es siempre difícil de ser tratada. Sin embargo, ella, en una gestión participativa, no puede ser entendida como la motivación primera, siendo la misma, una recompensa para un buen desempeño único y atracción y manutención de los servidores. En una gestión participativa se considera que la participación pueda ser la propia recompensa para muchos funcionarios. Existen recompensas subjetivas o intrínsecas que aparecen en la medida que los funcionarios pueden ser coadyuvantes en el proceso de decisión y de construcción de la gestión administrativa.

Al preguntárseles si consideran que conocer los problemas y participar de sus soluciones es tan importante como la remuneración recibida, 67,0% en Vitória da Conquista y 65,0% en Campina Grande respondieron en alto grado. Esos datos demuestran y fortalecen el principio de que participar no es una recompensa financiera, sí motivadora. En esta perspectiva, 60,0% en Vitória da Conquista y 83,0% en Campina Grande, de los servidores que respondieron el Formulario consideran en alto grado que el trabajo que desarrollan les da realización personal.

23 - ¿Hasta qué punto usted considera que conocer los problemas y participar de sus soluciones es tan importante como la remuneración que usted recibe?

En muy Alto Grado				Alto Grado				En Grado Medio				Bajo Grado				En muy Bajo Grado			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
56	26	48	24	87	41	104	51	46	22	40	20	16	08	04	02	06	03	08	4

24 - ¿Su trabajo le da realización personal? (en relación a las actividades que usted efectivamente desarrolla)

Siempre				Casi Siempre				En Grado Medio				Raramente				Nunca			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
59	28	96	47	68	32	72	36	52	25	32	16	22	10	-	-	10	05	-	-

Finalizando las cuestiones hechas, se buscó saber como el servidor ve el futuro del gobierno municipal donde trabaja. Con la calificación optimista respondieron 47,0% en Vitória da Conquista y 33,0% en Campina Grande y pesimismo, 4,0% en Vitória da Conquista y 8,0% en Campina Grande.

25 - ¿Cómo usted ve el futuro de la Administración Municipal?

Mucho Optimismo				Optimismo				En Grado Medio				Pesimismo				Mucho Pesimismo			
V.C		C.G		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C		V.C		G.C	
Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%	Q	%
29	14	48	24	100	47	68	33	60	28	68	33	16	8	16	8	4	2	-	-

### III - Democracia de la Gestión y el Servidor Público

La solidez de la democracia en las gestiones participativas exige alteraciones en la cultura del servicio público. Ese proceso de transformación para ser puesto en práctica necesita la decisión del gestor mayor, del involucramiento permanente del equipo de los líderes superiores y del compromiso de los servidores públicos.

Si ese proceso no ocurre conjuntamente, el gobierno tendrá grandes dificultades de consolidarse como una gestión participativa, quedando como principio pasajero no permanente como debe ser.

En este aspecto la calificación se hace como aspecto inicial y esencial para attingir una gestión democrática, o sea, democratizar la gestión es calificarla. Eso significa invertir en aprendizaje y desarrollo en todos los niveles, en especial significa calificar a los gestores.

Se parte del principio de que gestión democrática no combina con los principios burocráticos. No significa que ella deberá dejar de existir de una hora para otra, pero sí que existe la necesidad de una actualización y adecuación de ese modelo mediante herramientas pertinentes a la calificación de los valores públicos.

Cualquier gobierno necesita promover una forma de gerenciamiento público, el gerenciamiento de una estructura organizacional. La estructura organizacional considerada “tradicional” exige viejas descripciones de cargos, controles y procedimientos burocráticos o niveles de supervisión y control gerencial. Analizar la estructura de gestión participativa requiere entender los procesos decisivos continuos de los equipos de trabajo, el potencial y experiencias diversas, capacidad de reflexión sobre la visión y la estrategia de la gestión.

¿Cómo calificar gestores partiendo de esa necesidad de transformación? Para Tarso Genro (2004), cualquier programa moderno de formación de gestores públicos debe partir de la creación de espacios de reflexión crítica sobre los modelos actuales de administración, todavía centrados en las aparentes antinomias teoría/práctica, global/local, Estado/mercado. Para ese autor no se trata, evidentemente, de desconocer la especificidad de estas esferas, sí de renunciar al abordaje neo positivista y al tratamiento funcionalista de los problemas de la administración pública.

Todavía según el autor mencionado, los programas deben partir del reconocimiento de que la sociedad ya no soporta más convivir con formas clásicas de gestión compartimentada y burocrática, que tienden a sobornar los fines a los medios; o con los modelos tecnócratas y sus sistemas normativos de planeamiento, cuyos fines son arbitrariamente delineados.

O gestor público moderno, na sociedade informacional, é um sujeito com consistência teórica e preparo político. É um sujeito capaz de compreender as mudanças tecnológicas e suas implicações sociais; de acompanhar e apropriar-se das conquistas da ciência moderna, percebendo o impacto que exercem sobre a vida, de entender a estrutura e a dinâmica sócio-política das sociedades complexas e multipolares, sabendo operar com as contradições e conflitos que dela emergem, de pensar crítica e autonomamente, almejando os conceitos fundamentais produzidos pela filosofia; de sensibilizar-se com o drama da exclusão e da desagregação social, e de assumir um compromisso humanista com a reforma social. Um programa de formação que desconsidere os atributos exigidos do novo gestor público, não será capaz de prepará-lo para exercitar seu papel de mediador social e de agente de realização dos fins públicos democraticamente definidos. (GENRO, 2004, p, 4).<sup>265</sup>

En la gestión participativa su estructura, sus valores, su liderazgo, sus procesos gerenciales, sus informaciones, sus relaciones, sus capacidades, sus controles y sus sistemas de remuneración al mismo tiempo en que dan coraje, también exigen alto involucramiento y alto desempeño.

En algunos momentos colocar en práctica la gestión participativa tropieza en aspectos que huyen en la dinámica interna de la gestión. Es importante resaltar que existen legislaciones y normas (ética, culturales, económicas, tiempo, recursos humanos, tecnología disponible, etc.) no establecidas directamente por el gobierno municipal, compuesto por el conjunto de factores sobre los cuales el gobierno local no tiene control, aunque afecten sus decisiones y que en realidad pueden ser entendidas como límite o restricciones que pueden determinar o influir en la mayor o menor democratización de la gestión.

Los datos analizados relativos a los servidores de los dos municipios que respondieron los formularios con las preguntas seleccionadas, sirven para una reflexión sobre el papel que los servidores, en sus diversos sectores de trabajo, desempeñan en una gestión participativa.

La investigación desarrollada, mismo reflejando una parcela de los servidores y limitada a una coyuntura específica, tuvo como objetivo levantar informaciones que pudieran

---

<sup>265</sup> El gestor público moderno, en la sociedad de la información, es un sujeto con consistencia teórica y preparo político. Es un sujeto capaz de comprender los cambios tecnológicos y sus implicaciones sociales; de acompañar y apropiarse de las conquistas de la ciencia moderna, percibiendo el impacto que ejercen sobre la vida, de entender la estructura y la dinámica socio-política de las sociedades complejas y multipolares, sabiendo operar con las contradicciones y conflictos que de ella emergen, de pensar crítica y autónomamente, anhelando los conceptos fundamentales producidos por la filosofía; de sensibilizarse con el drama de la exclusión y de la desagregación social, y de asumir un compromiso humanista con la reforma social. Un programa de formación que desconsidere los atributos exigidos del nuevo gestor público, no será capaz de prepararlo para ejercitar su papel de mediador social y de agente de realización de los fines públicos democráticamente definidos. (GENRO, 2004, p, 4, traducción propia).

resaltar algunas cuestiones hechas inicialmente respecto a la forma de la gestión en un gobierno de carácter democrático e participativo.

Los datos demostraron que los servidores necesitan una mejor consolidación mientras agentes fundamentales en el proceso de democratización de la gestión y que tal consolidación hace parte de un proceso. Lo importante es que él ya comenzó y que tendrá que ser permanentemente realimentado y repensado objetivando ampliar la participación directa de los trabajadores en la gestión con vistas a la democratización de las relaciones de trabajo a través de mecanismos e instrumentos de gestión, donde el gerenciamiento participativo se coloca como una de las formas de alcanzar el objetivo de gobierno.

## CONSIDERACIONES FINALES

Conforme con lo resaltado anteriormente, el objetivo general de esta tesis está en el análisis de las administraciones municipales que buscan construir formas de gestión democrática y participativa. Para alcanzar este objetivo, se buscó contextualizar cómo las mismas surgen y cuáles son las variables condicionantes para la caracterización de un paradigma de gobierno basado en principios participativos.

En la esfera nacional del Estado, es donde se concentran, con mayor intensidad, los recursos y el poder donde se toman las decisiones de relevancia para la vida del país. De esa forma es importante comprender el papel que el Estado desempeña en una sociedad fundamentada en los principios de la estructura capitalista, o sea, un Estado estructurado en el predominio ideológico de los valores y normas burguesas sobre las clases subalternas (GRANSCI, 1966).

En las diversas entrevistas realizadas, principalmente con los gestores municipales con filiación partidaria, una pregunta era repetida para todos: **¿usted considera que existen posibilidades de que las acciones locales interfieran en un proceso más global y, consecuentemente, produzcan transformaciones generando una sociedad con otros patrones además de los que actualmente predominan a partir de la concepción neoliberal?**

De forma general, la comprensión de los diversos gestores era la de que las administraciones con carácter democrático y participativo contraponían una concepción de Estado opresor e instrumento de poder de la elite, que excluía la participación de los trabajadores. La comprensión era de que existía la necesidad de construir una estrategia visando la conquista del Estado y la participación en las elecciones constituye parte de esta estrategia.

Para algunos entrevistados, el proceso de elección en el municipio establecía un frente de la lucha de clases, o sea, los espacios institucionales se veían como una forma de lucha. En el proceso quedaba establecido, con claridad, quien tenía propuesta política para tomar medidas de democratización en la gestión municipal y quien no la tenía.

Una parcela significativa de los entrevistados tenía la claridad de que la participación en el proceso electoral por sí sola no era suficiente para el fortalecimiento democrático interno. Por eso la comprensión de que era necesaria la utilización de mecanismos otros que readecuasen y redimensionasen la democracia representativa. De esa forma, la caracterización de una administración democrática tendría que contemplar la participación, en el caso

específico citado, de los trabajadores y usuarios en la gestión de los órganos y servicios del municipio.

Todavía en el proceso de entrevistas fue hecha otra pregunta: **“¿usted considera que con los mecanismos de participación adoptados por el gobierno local es posible afirmar que existe un paradigma de gobierno local fundamentado en la democracia directa?”**.

Pocas respuestas presentaron con claridad un discurso que pudiera llevarnos a establecer una definición de democracia directa. La respuesta general fue sí, la democracia directa se relacionaba a indicaciones de que existía la participación de diversas personas en los Consejos Municipales, en el OP, en las acciones de planeamiento construidas por el gobierno, como Conferencias, Plan Director Urbano, entre otros.

Recorriendo a Bobbio (1986), el autor llama la atención al hecho de que el concepto de democracia directa remite a una forma de ejercicio político que prescinde de mediaciones y de instituciones propias del sistema representativo:

Para que exista uma democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que o direito quer dizer que o individuo participa ele mesmo das deliberações que lhe dizem respeito é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhe diz respeito não exista nenhum intermediário. (BOBBIO, 1986, p. 51).<sup>266</sup>

Aceptando esta definición la respuesta sería no, ya que todos los mecanismos de participación se instituyen por el gobierno local.

Conforme con lo analizado, la participación, sin entrar en el mérito de la forma y de la cantidad de participantes, es un hecho concreto en las administraciones estudiadas<sup>267</sup>. De esta manera, podría decirse que las mismas representan una modalidad de estructuración pautada en la democracia participativa, considerando que están aplicando inúmeros mecanismos complementares a la forma institucional de democracia representativa oficialmente establecida para el gobierno local.

La perspectiva a ser considerada no es la de que los ciudadanos deban participar, en el sentido de interferir en todas las dimensiones del gobierno local. Eso sería imposible ocurrir

---

<sup>266</sup> Para que exista una democracia directa en el sentido propio de la palabra, esto es, en el sentido en que el derecho quiere decir que el individuo participa él mismo de las deliberaciones que le dicen respecto es preciso que entre los individuos deliberantes y la deliberación que le dice respecto no exista ningún intermediario. (BOBBIO, 1986, p. 51, traducción propia).

<sup>267</sup> Para Bobbio (1996), el problema no está en la cantidad de participantes, mas sí en la cantidad de mecanismos existentes y la forma cualitativa de la participación “Cuando se quiere saber si hubo un desarrollo de la democracia en un dado país lo cierto es buscar percibir si aumentó no el número de los que tienen derecho a participar en las decisiones que les dicen respecto, mas los espacios en los cuales pueden ejercer este derecho”. (BOBBIO, 1986, p. 28).

en la perspectiva de participación impuesta, o sea, la participación política debe ser entendida como un derecho no una imposición. Derechos son ejercidos conforme a la predilección, a la voluntad y a los intereses de los ciudadanos.

En las entrevistas con diversos gestores de las tres administraciones municipales, al ser preguntados sobre el incentivo a la participación ciudadana en las políticas implementadas por los sectores responsables, siempre se resaltó que es un principio que generalmente da trabajo, porque llama a las personas a ser responsables. Este aspecto es un hecho más a ser reforzado, el de que no participar tiene su legitimidad y debe ser respetada. Cabe a la persistencia y al estímulo la creación de los más diversos procesos de socialización alternativos por los gestores, mismo considerando este aspecto relevante.

Conforme lo resalta Cláudio de Mauro, alcalde del municipio de Rio Claro en la Gestión 1997 – 2004:

Qualquer município terá dificuldades e demorará um tempo significativo para absorver um o novo projeto emancipatório. Assim, temos cometido o equivoco de não compreender a maneira como vamos lidar com esse segmento social. Nem todas as pessoas desejam participar de um processo de construção da democracia, de um governo honesto e ético. Nem todas as pessoas entendem que isso seja possível e/ou que seja interessante ou importante. Participar exige muita responsabilidade e dá trabalho. A formação de uma nova consciência demanda muita paciência, dedicação e disponibilidade de tempo. (MAURO, 2005, p.18).<sup>268</sup>

En ese sentido es posible resaltar que la democracia pasó a ser uno de los pilares, de la acción política de las administraciones en el período de análisis indicado. Una democracia que debe extrapolar el plan estrictamente político, interactuando aspectos económicos (distribución de renta y riqueza) con la participación ciudadana.

Considerando que los partidos progresistas son agentes centrales de los gobiernos democráticos, el entendimiento de democracia y su consecuente acción práctica, estuvo vinculada llevando en consideración la coyuntura política existente, respecto a la posibilidad de avances y retrocesos.

El aspecto esencial de las administraciones municipales que adoptan la forma de gestión pautada en la democracia participativa se traduce en la disminución del espacio que separa sociedad y gobierno, en la institución de mecanismos de participación de interferencia

---

<sup>268</sup> Cualquier municipio tendrá dificultades y demorará un tiempo significativo para absorber un nuevo proyecto de emancipación. Así, hemos cometido el equivoco de no comprender la manera cómo vamos lidiar con ese segmento social. Ni todas las personas desean participar de un proceso de construcción de la democracia, de un gobierno honesto y ético. Ni todas las personas entienden que eso sea posible y/o que sea interesante o importante. Participar exige mucha responsabilidad y da trabajo. La formación de una nueva conciencia demanda mucha paciencia, dedicación y disponibilidad de tiempo. (MAURO, 2005, p.18, traducción propia).

y control sobre las políticas públicas locales, desencadenadas durante todo el período de la gestión.

Los mecanismos creados caracterizan una forma de ejercicio político que todavía necesitan de mediaciones en el establecimiento de las formas de cómo se da la participación ciudadana. Esos mecanismos pueden ser sintetizados como tentativa de combinar la democracia representativa como mecanismos de participación y control extra-sufragio. Siendo así, la administración puede ser evaluada durante el proceso de gestión.

Al ser analizados los mecanismos de participación creados por las administraciones municipales en la definición y monitoramiento de las políticas públicas, se buscó responder cuestiones como: *¿en qué tiene resultado la participación en esos mecanismos? ¿Mejoraron la calidad y la cobertura de las políticas públicas? ¿Deciden alguna cosa los Presupuestos Participativos y los Consejos?* Lo que se puede afirmar al responder a estas preguntas, partiendo del análisis de las experiencias evidenciadas, es que todos estos espacios institucionales son creados e incentivados a la participación por parte de los gestores. Estos mecanismos hacen parte del proyecto político de esas administraciones, respaldado en la búsqueda de un sentido político de la participación. Proyecto político que significa un proceso de socialización de las decisiones y del poder no un proceso de cooptación y control de personas o de movimientos sociales.

Siguiendo este raciocinio lo que se quiere resaltar es que en las administraciones seleccionadas, en el período ejemplificado en este trabajo, sus gestores han buscado consolidar una gestión democrática que se basa en principios de transparencia, de inclusión, de cogestión y que esas prácticas pueden contribuir significativamente para el proceso de una mayor democratización del país. Si bien es verdad, que existen muchas dificultades en la consolidación de gestiones con esas características, los problemas son diversos ya que los intereses existentes en el ámbito local son variados y muchos de ellos ideológicos.

El entendimiento es que se tiene que defender la participación en todos los niveles de la vida social y política como mejor manera de aprendizaje democrático. Es importante resaltar dos aspectos, relativizando esta afirmación: (i) Esto no significa decir que no se deba cuestionar el grado de comprometimiento, de tutela o no de los gestores municipales respecto al proceso participativo y (ii) esa afirmación contrapone aquella que confiere que la participación, hecha a través de la representación junto a los gobiernos locales, no debe ocurrir debido a que esas son estructuras elitistas.

En la perspectiva de la afirmación arriba es que se encuadra el concepto de participación utilizado en este trabajo:

O conceito de participação cidadã tenta contemplar, portanto, dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política: primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. Portanto, a dimensão cívica a que se refere [Fábio Wanderley] Reis articular-se à idéia de deveres e responsabilidades, à propensão, com comportamento solidário, inclusive em relação àqueles que, pelas condições econômico-sociais, se encontram excluídos do exercício dos direitos, do “direito de ter direitos”. (TEIXEIRA, 2001, p.37-38).<sup>269</sup>

Representación y participación pueden ser complementares en el sentido de erigir la sociedad civil a la condición de legítima expresión de la democracia, con sus múltiples y contradictorios intereses.

El surgimiento de un paradigma de administración pautado en principios democráticos y participativos, está inserida en el proceso de redemocratización de la sociedad brasileña, cuya característica principal era la lucha por la superación del arbitrio existente con la supresión y el abuso del poder autoritario. Administrar democráticamente las instituciones públicas significaba romper con la forma autoritaria de administrar institucionalizada en la mayoría de los gobiernos en sus tres esferas públicas. Fue ésta la comprensión adoptada por los gestores elegidos que buscaron implementar gestiones más participativas: ayudar a construir la democracia en el país, por dentro del propio Estado.

Las administraciones participativas surgen localmente proporcionando, en el plan político, rupturas con el poder local dominante reduciendo el poder de las fuerzas conservadoras y buscando diseñar un nuevo proyecto social y político, construyendo nuevos espacios públicos y nuevas institucionalidades de participación ciudadana. Al mismo tiempo, promoviendo cuestionamientos al modelo neoliberal del Estado brasileño.

Por el análisis realizado, considerando los tres municipios seleccionados, en Vitória da Conquista - Ba y Rio Claro - SP, el proceso de ruptura fue claramente identificado. En

---

<sup>269</sup> El concepto de participación ciudadana intenta contemplar, por lo tanto, dos elementos contradictorios presentes en la actual dinámica política: primero, el “hacer o tomar parte”, en el proceso político-social, por individuos, grupos, organizaciones que expresan intereses, identidades, valores que podrían situarse en el campo “particular”, pero actuando en un espacio de heterogeneidad, diversidad, pluralidad. El segundo, el elemento “ciudadanía”, en el sentido “cívico”, enfatizando las dimensiones de universalidad, generalidad, igualdad de derechos, responsabilidades y deberes. Por lo tanto, la dimensión cívica a que se refiere [Fábio Wanderley] Reis articularse a la idea de deberes y responsabilidades, a la propensión, con un comportamiento solidario, inclusive en relación a aquellos que, por las condiciones económico-sociales, se encuentran excluidos del ejercicio de los derechos, del “derecho de tener derechos”. (TEIXEIRA, 2001, p.37-38, traducción propia).

estos dos ejemplos, fue necesaria, primero, una fase inicial caracterizada por la búsqueda de una legitimidad, por un lado junto a la población local y de otro en el interior del propio gobierno.

En esos dos municipios los avances democráticos fueron más intensos debido a la existencia anterior de prácticas de carácter más tradicional<sup>270</sup> y, en ese sentido, fue más visible la forma cómo ocurrieron las transformaciones. De esa manera se percibe una forma de transición en el plan real de la vida política municipal con transformaciones políticas y culturales, en un sentido amplio material.

En el caso de Campina Grande, los procesos de transformación se establecieron de forma diferenciada. Prácticas políticas tradicionales conviven mutuamente con prácticas democráticas participativas. Esto porque durante las diversas administraciones fueron creándose formas de participación en determinados sectores de la administración, como en el caso del área social. Conforme relatos, ocurrió un nuevo direccionamiento a partir del momento en que la vice alcalde asume la administración con la retirada del alcalde para concurrir a un cargo del poder ejecutivo estadual: el OP es redimensionado, los programas de renta se dirigen a los barrios periféricos (implantación del Programa de las Dueñas de Casa citado como un ejemplo en el análisis de programas).

Con más claridad es posible identificar en el Municipio de Campina Grande, una forma bipolar de administrar las políticas públicas, por un lado la tradicional y por otro la democrática, ambas identificadas en las acciones implementadas.

Con esta distinción entre los tres municipios, no se está afirmando que la forma tradicional dejó de existir en los municipios de Vitória da Conquista y Rio Claro, pero sí que la misma fue transformada con mayor visibilidad. O sea, las formas tradicionales existentes se transforman, pudiendo algunas de ellas permanecer o no. En Vitória da Conquista y Rio Claro fue posible percibir que el cambio de gestión, del antes y del después, estableció un contraste más definido y claro entre lo tradicional y lo transformado.

Las políticas públicas descentralizadas y de inclusión colocadas en práctica por las administraciones participativas, también favorecieron que los gobiernos pasaran a tener mayor aceptación y legitimidad, ya que los problemas puestos por la comunidad eran discutidos y solucionados, cuando era posible, colectivamente.

Esta afirmación también es corroborada por otros autores al resaltar que:

---

<sup>270</sup> Se entiende como elementos tradicionales existentes en la sociedad brasileña y, consecuentemente, en las administraciones municipales el clientelismo, personalismo, patrimonialismo, entre otros.

Ao implementar políticas públicas com participação social, se constrói um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controle sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emergem de “conflitos”, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos. (GENRO & SOUZA, 1997, p. 19-20).<sup>271</sup>

La democratización de las políticas públicas involucró la reducción de la pobreza y la disminución de las relaciones de dependencia, constituyéndose una red de asistencia social.

Las administraciones que sirvieron de estudio de caso, también pasaron, en el plan general, por las mismas fases específicas anteriormente resaltadas (Inversión de Prioridades y Participación Popular, Inclusión, Control Social y Democracia y Poder Local: desarrollo económico y social).

La marca de las innovaciones de las administraciones participativas en la implementación de políticas públicas se dirigió al área social. En las diversas entrevistas realizadas durante las visitas a los municipios seleccionados, la convicción expresada de forma contundente de que las administraciones tenían la cuestión social como el principal desafío del gobierno. Eso significa decir que el objetivo mayor para aquellos que estaban asumiendo la administración del municipio era atender las parcelas más carentes de la población que, por consecuencia, se combatirían los privilegios de los grupos sociales que antes privilegiaban el espacio público para mantener el control y beneficiarse del mismo.

Buscando colocar en práctica las propias determinaciones legales establecidas por la Constitución Federal de 1988, respecto a los aspectos de la descentralización de las políticas públicas, principalmente a las áreas de salud, educación y asistencia social, como principio básico de los derechos sociales y promoción de la inclusión. La búsqueda de la igualdad y de la inserción de parcelas de la sociedad hasta entonces desprovistas de acceso a las demandas sociales, caracterizan el primer momento de esas administraciones participativas, conforme a lo expuesto en el capítulo 3.

Como lo resalta BOBBIO, 1986, p. 125,

A razão de ser de direitos sociais, como o direito à educação, o direito ao trabalho, o direito a saúde, é uma razão igualitária. Todos esses três direitos objetivam reduzir as desigualdades entre quem tem e quem não tem, ou colocar um número cada vez maior de indivíduos em condições de serem

---

<sup>271</sup> Al implementar políticas públicas con participación social, se construye un método de decidir y, al mismo tiempo, de generar control sobre el Estado y el gobierno, creando instituciones capaces de generar políticas que tengan un grado cada vez mayor de aceptación y legitimidad social. Políticas que sean producto de “consensos” y que emergen de “conflitos”, que, por su turno, puedan abrir la escena pública para que transiten – si quieren – los intereses de todos los ciudadanos. (GENRO & SOUZA, 1997, p. 19-20, traducción propia).

menos desiguais no que diz respeito a indivíduos mais afortunados por nascimento ou condição social.<sup>272</sup>

La implantación de una administración participativa, con características antes expuestas, no ocurre sin la existencia de conflictos. Al ser investigado el cómo se estructuran las tres administraciones participativas seleccionadas, se observan intereses diversos que traspasan el ejercicio del gobierno. El análisis de cómo cada una de ellas enfrentó sus conflictos es específico, pero, al mismo tiempo, generalizador y establece discusiones acerca de los límites y posibilidades de consolidación y cambios a partir de la acción de las mismas.

Como generalización relacionada a los límites y conflictos de las administraciones participativas, se resaltan cuatro: (i) la cuestión de la prestación de los servicios públicos y los procesos de continuidad de los gobiernos progresistas; (ii) La cuestión del Financiamiento Público; (iii) la superación de una cultura política clientelista y autoritaria y privatista; (iv) atención a intereses corporativos.

Las administraciones participativas no deben atenerse solamente a prestar un buen servicio público y a ser eficaces - lo que sin duda alguna es muy importante. Sin embargo, si se quedan solamente en esta fase, no significa, necesariamente, que puedan ser consideradas como parte de un gobierno democrático. Es necesario que, en el proceso de prestar los servicios, exista la participación de la población para que esta eficacia sea construida de forma colectiva.

La continuidad de las políticas sociales, principalmente, es también un límite al proceso de fortalecimiento de las administraciones participativas. Tal hecho ocurre, en la mayoría de las veces, en los momentos de elecciones municipales donde una misma concepción de gobernar no consigue dar una secuencia administrativa. Ni siempre los gobiernos locales de cuño progresistas, mismo colocando en práctica las acciones que visan la ampliación de la ciudadanía a través de inversiones en lo social, son victoriosas en los pleitos electorales.<sup>273</sup>

Algunos motivos llevan a la falta de continuidad de las acciones sociales. Una de ellas, tal vez la más importante, se refiere al hecho de que ocurrió poca participación ciudadana en las políticas públicas implementadas en esta área. Las políticas sociales deben

---

<sup>272</sup> La razón de ser de los derechos sociales, como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria. Todos esos tres derechos objetivan reducir las desigualdades entre quien tiene y quien no tiene, o colocar un número cada vez mayor de individuos en condiciones de ser menos desiguales en lo que dice respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social. (traducción propia).

<sup>273</sup> Como este trabajo enfoca hasta el final del año 2004, con el término del ciclo electoral, en 2005 la elección en Campina Grande y Rio Claro tuvo como vencedor otro grupo político contrario a los principios que venían colocándose en práctica.

ser sostenidas políticamente por la sociedad y eso sólo es posible cuando los diversos segmentos de esta sociedad son agentes del proceso.

Otro aspecto, intrínsecamente relacionado al primero, se refiere a la falta de institucionalización de varios mecanismos adoptados por los gobiernos locales. En este sentido, *“as conquistas sociais, do ponto de vista de ganho dos cidadãos, não podem durar só enquanto se esta no governo, mas devem ser efetivamente inseridas na legalidade, na cultura e na exigência da sociedade”*<sup>274</sup>. (HEREDA, 1999, p.32)

Según Silvio Bava,

As análises das experiências inovadoras de gestão indicam que a continuidade das políticas sociais brasileiras, como renda mínima e bolsa-escola, só se sustentam se, para garanti-las, os governos municipais anteriores tivessem envolvido nestes programas importantes entidades da sociedade civil, feito com elas parcerias e alianças. Somente na perspectiva de uma cidadania ativa, de uma cidade com uma rica vida associativa, de uma intenção participação cidadã na esfera pública e de co-gestão, é que se pode garantir e ampliar os avanços democráticos e se sustentar políticas sociais que reconheçam direitos e afirmem a dignidade humana. (BAVA, 2002, p. 87).<sup>275</sup>

La continuidad de los programas y mecanismos de participación necesita ser transformada en derecho del punto de vista legal, ser aprobados por las Cámaras Municipales, aunque, en el caso, esa legalidad sea sólo de papel, conforme lo resalta Sposati,

Não basta produzir a política social, é preciso disputá-la na sociedade para que mesmo os segmentos que não se servem destas políticas às entendam como exigência da sociedade. Não só o diálogo com os movimentos sociais reivindicadores da ação, mas uma ação mais ampla na sociedade precisa ser articulada. Às vezes, privilegiamos a atenção

aos grupos demandatórios organizados e não estendemos a ação para a sociedade. (SPOSATI, 1999, p. 90).<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> “las conquistas sociales, del punto de vista de lo que ganan los ciudadanos, no pueden durar sólo mientras se está en el gobierno, pero deben ser efectivamente inseridas en la legalidad, en la cultura y en la exigencia de la sociedad”. (HEREDA, 1999, p.32, traducción propia).

<sup>275</sup> Los análisis de las experiencias innovadoras de gestión indican que la continuidad de las políticas sociales brasileñas, como renta mínima y beca-escuela, sólo se sustentan si, para garantizarlas, los gobiernos municipales anteriores hubieran involucrado en estos programas importantes entidades de la sociedad civil, y hecho con ellas asociaciones y alianzas. Solamente en la perspectiva de una ciudadanía activa, de una ciudad con una rica vida asociativa, de una intencional participación ciudadana en la esfera pública y de cogestión, es que se pueden garantizar y ampliar los avances democráticos y sostenerse políticas sociales que reconozcan derechos y afirmen la dignidad humana. (BAVA, 2002, p. 87, traducción propia).

<sup>276</sup> No basta producir la política social, es necesario disputarla en la sociedad para que mismo los segmentos que no se sirven de estas políticas las entiendan como exigencia de la sociedad. No sólo el diálogo con los movimientos sociales reivindicatorios de la acción, pero una acción más amplia en la sociedad precisa ser articulada. A veces, privilegiamos la atención a los grupos demandatorios organizados y no extendemos la acción para la sociedad. (SPOSATI, 1999, p. 90, traducción propia).

De ese modo, en los locales donde existe una mayor presión de la sociedad organizada, insiriendo ahí los gobiernos más progresistas, existen mayores posibilidades de que las políticas públicas delineadas, que refuerzan la gestión local, sean más propicias a la continuidad. Los nuevos gobiernos sienten con más énfasis los intereses de los distintos grupos sociales que se movilizan por sus derechos.

Respecto a la cuestión del financiamiento público, expuesta en el apartado dos, la distribución desproporcionada de la recaudación tributaria entre las tres esferas de poder, genera grandes dificultades para las administraciones locales, ya que la menor parte se queda en el municipio (cerca de 13%). Como son administraciones que buscaron acarrear los recursos para el área social, que normalmente requiere un porcentual elevado, faltan recursos.

Así en las entrevistas realizadas con los gestores, una cuestión era colocada: antes se tenía situación de extrema carencia en varias localidades del municipio, principalmente en los barrios periféricos y en la zona rural. Era necesario construir equipamientos públicos como puestos de salud, guarderías y escuelas en esas comunidades. Posteriormente las exigencias pasaron a ser mayores: urbanización de forma general (asfalto, saneamiento básico, entre otros). Como no se tienen recursos suficientes, la atención no viene y se inicia un desgaste por parte de la administración frente a los habitantes del lugar.

Todavía según los entrevistados, las diversas reuniones esclarecedoras, mismo las reuniones del OP, no consiguen contener el aumento y la consecuente cobranza de las reivindicaciones expuestas. Para ellos, mayor participación genera mayor demanda, o sea, ampliación de derechos. Las administraciones no consiguen atender a todas las expectativas.

Este aspecto, sin duda alguna, representa un conflicto que necesita ser superado, pues el ciudadano necesita que los problemas sean solucionados. Para él, discernir cual es la instancia de gobierno (municipal, estadual o federal) que debe solucionarlos no es colocada como su responsabilidad a priori.

Respecto al aspecto de la recaudación propia, o sea, cobranza de los impuestos y tasas públicas visando aumentar los rendimientos municipales, los gobiernos participativos pasaron, desde las primeras experiencias de administración, a hacer un repaso en una de las principales fuentes de recaudación municipal que es el IPTU - Impuesto Predial y Territorial Urbano. La elevación de la carga tributaria propia fue mediante la aplicación del IPTU progresivo. Esta forma de aplicación se resumía en la relación: quien gana más paga más.

La forma de recaudación progresiva es un ejemplo positivo implementado por las administraciones participativas. Aunque, no superan los dilemas que son vivenciados por las mismas en relación a la cuestión del financiamiento público, a pesar de ser de importancia

significativa para los momentos iniciales. Tal afirmación parte del principio de que las administraciones participativas necesitan incorporar con mayor énfasis dos aspectos considerados importantes: el primero, se refiere a una mejor comprensión de que la responsabilidad por el financiamiento de la ciudad no debe restringirse sólo al área pública, y de que la sociedad como un todo también tiene que contribuir en este sentido. El segundo, la necesidad de incorporar, de forma más expresiva, procedimientos gerenciales como, por ejemplo, indicadores que les permitan evaluar el grado de satisfacción de los ciudadanos que necesitan los servicios públicos municipales.

En este cuadro las administraciones participativas buscan rescatar la capacidad de inversión del poder público, combinando la transparencia de los gastos a la racionalización de los gastos públicos, como forma de suplir las demandas.

Un importante articulista de uno de los periódicos más conceptuados de Brasil, en su columna diaria en el año 2001, hizo el siguiente comentario:

A mera entrada de administrações petistas consegue, de cara, ganhos de até 20% no Orçamento, com a mera moralização da atividade. Depois, à medida que os pagamentos vão se estabilizando e os fornecedores sentem segurança, ocorre uma redução média de cerca de 10% nos preços praticados” (NASSIF, 2001, p. B3).<sup>277</sup>

Respecto a la cuestión de la superación de una cultura política clientelista, autoritaria y privatista, tal conflicto se insiere en el plan de la estructura política de la sociedad brasileña. Las elites brasileñas produjeron y perfeccionaron instituciones políticas diseñadas para servir a sus intereses y a un juego democrático de representaciones que, mismo que no estén administrando directamente un municipio, dificultan una nueva forma de gobernar. En verdad, buscan mantener el dominio de las oligarquías locales, que se modernizaron durante el régimen autoritario que tiene como principales características el control centralizado del ejercicio del poder (BAVA, 2002), el interés de la minoría en detrimento de las necesidades de la mayoría, la falta de transparencia y control social. Por lo tanto, estas características se establecen en virtud de que todavía predomina una elite que dificulta la democratización de la sociedad y, consecuentemente, de los gobiernos locales.

Celso Daniel (1997) llama la atención al significado de las prácticas clientelistas cuando se incorporan a los gobiernos locales:

Quando as práticas clientelista e, em especial, as personalistas incorporam-se ao próprio núcleo do modelo de gestão. No momento em que acordos

<sup>277</sup> La mera entrada de administraciones petistas consigue, de cara, ganancias de hasta 20% en el Presupuesto, con la mera moralización de la actividad. Después, en la medida que los pagos van estabilizándose y los abastecedores sienten seguridad, ocurre una reducción media de cerca de 10% en los precios practicados” (NASSIF, 2001, p. B3, traducción propia).

fisiológicos com as elites locais, o poder econômico e os próprios setores populares avançam até influir nas decisões centrais tomadas pelo governo, o próprio projeto democrático e popular se vê desfigurado. Mesmo mantendo programas específicos voltados à cidadania, o governo já terá sido capturado pela força da política tradicional: a simbiose entre os valores guiados pelas relações impessoais (clientelismo) e aqueles orientados pelas relações impessoais (cidadania) produz um ambiente no qual parcela relevante das decisões estratégicas passa a ser regida pela referencias clientelistas que se sobrepõem, assim, aos princípios do fortalecimento dos direitos). (DANIEL, 1997, p.187/8).<sup>278</sup>

En esta misma perspectiva el entonces alcalde del municipio de Rio Claro hace la siguiente observación:

Muitos daqueles que nos destinavam seus votos, pensando em um governo de gente honesta quando necessitavam de algum favor, nos procuraram para o chamado e famoso “quebra galho”, para levar sua vantagem. Nos casos dessa parcela dos eleitores, existe a concepção de que a honestidade vale para o geral, mas ao seu interesse específico e individual deve merecer por parte do governante uma solução diferenciada, ou seja, ainda há uma idéia de que “ao amigo do rei, pode tudo”. O discurso é muito semelhante, entre esses “corregionários”, dizem “eu gosto muito de vocês, votei em vocês enão pedi nada pelo voto, agora preciso deste favor e espero ser atendido(a). Não quero nada que seja ilegal, mas”... a partir daí vem o pedido da ilegalidade e/ou imoralidade. Esse procedimento ainda faz parte, com muita expressão, da cultura das relações entre o eleitor e os governos. (MAURO, 2005, p.18).<sup>279</sup>

En este cuadro, mismo cuando un alcalde elegido que no comulga con estos principios de la elite busca colocar en práctica un gobierno progresista y participativo, hay diversos mecanismos que lo dificultan o impiden de gobernar. Cuando consigue combatir la corrupción, optimizar la recaudación y aprovechar bien los recursos públicos e implementar nuevas políticas sociales encuentra dificultades en la continuidad de su gobierno.

---

<sup>278</sup> Cuando las prácticas clientelista y, en especial, las personalistas se incorporan al propio núcleo del modelo de gestión. En el momento en que acuerdos fisiológicos con las elites locales, el poder económico y los propios sectores populares avanzan hasta influir en las decisiones centrales tomadas por el gobierno, el propio proyecto democrático y popular se ven desfigurados. Mismo manteniendo programas específicos dirigidos a la ciudadanía, el gobierno ya habrá sido capturado por la fuerza de la política tradicional: la simbiosis entre los valores guiados por las relaciones impersonales (clientelismo) y aquella orientada por las relaciones impersonales (ciudadanía) produce un ambiente en el cual parcela relevante de las decisiones estratégicas pasa a ser regida por las referencias clientelistas que se sobreponen, así, a los principios del fortalecimiento de los derechos). (DANIEL, 1997, p.187/8, traducción propia).

<sup>279</sup> Muchos de aquellos que nos destinaban sus votos, pensando en un gobierno de gente honesta cuando necesitaban de algún favor, nos procuraron para el llamado y famoso “quebra galho” (“ayuda improvisada”), para llevar su ventaja. En los casos de esa parcela de los electores, existe la concepción de que la honestidad vale para lo general, pero para su interés específico e individual debe merecer por parte del gobernante una solución diferenciada, o sea, todavía hay una idea de que “el amigo del rey, puede todo”. El discurso es muy semejante, entre esos “corregionarios”, dicen “ustedes me gustan mucho, voté a ustedes y en aquél entonces no pedí nada por el voto, ahora necesito este favor y espero ser atendido(a). No quiero nada que sea ilegal, pero”... a partir de ahí viene el pedido de la ilegalidad y/o inmoralidad. Ese procedimiento todavía hace parte, con mucha expresión, de la cultura de las relaciones entre el elector y los gobiernos. (MAURO, 2005, p.18, traducción propia).

Un ejemplo bajo esta perspectiva puede ser citado a través de un hecho citado por el ex-alcalde de Rio Claro, al relatar como era la relación de su gobierno con la media local:

Ao assumimos a Prefeitura, fizemos um estudo para conhecer os gastos feitos com a imprensa local. (...) Em 1996 pagava-se oito reais (R\$ 8,00) por centímetro de coluna, para publicações oficiais. (...) Em 1997 tendo assumido o Governo a Frente Rio Claro, deixou de pagar pela publicação dos “releases” e o preço do centímetro de coluna caiu para três reais e noventa centavos (R\$ 3,90), de maneira transitória, até que se consumasse o processo licitatório para contratação, conforme determina a Lei. Com a concorrência realizada, o preço do centímetro de coluna foi reduzido, simplesmente para quarenta e nove centavos (R\$ 0,49), e as publicações ocorriam somente no órgão de imprensa vencedor da licitação. (...) Com todos esses conflitos financeiros, podemos avaliar a campanha anti-governamental feita pelos jornais locais, durante todo o período da gestão – 8 anos. (MAURO, 2004, p. 17).<sup>280</sup>

Así la contraposición a un paradigma democrático y participativo todavía es muy fuerte. Son siglos durante los cuales las ciudades fueron sometidas, por los gestores públicos, a cumplir órdenes y a actuar con el clientelismo característico de muchos políticos. La transformación de esa cultura todavía requiere algún tiempo.

El cuarto aspecto, dentro del cuadro de los conflictos, es un problema de las tres administraciones, o sea, enfrentar los intereses corporativos.

En el momento de la investigación de campo, quedo más evidente en Rio Claro, esta situación. Algunos segmentos sociales, principalmente los sindicatos de los servidores municipales, que en un primer momento dan sustentación política al gobierno, pasan a cuestionar el gobierno municipal, en consecuencia de una decisión gubernamental sobre la realización de concurso público regularizar el cuadro efectivo de los servidores públicos municipales. Por no haber sido posible ningún entendimiento político, se instaló un conflicto que se volvió permanente.

El ejemplo arriba, por otras características, también podría ser citado en Vitória da Conquista y en Campina Grande. Los conflictos con los Sindicatos Municipales son permanentes, de esa manera, esos segmentos acaban por criticar estas administraciones, al

---

<sup>280</sup> Al asumir el Ayuntamiento, hicimos un estudio para conocer los gastos hechos con la prensa local. (...) En 1996 se pagaban ocho reales (R\$ 8,00) por centímetro de columna, para publicaciones oficiales. (...) En 1997 habiendo asumido el Gobierno el Frente Rio Claro, dejó de pagar por la publicación de los “releases” y el precio del centímetro de columna cayó para tres reales noventa centavos (R\$ 3,90), de manera transitoria, hasta que se consumase el proceso licitatorio para la contratación, conforme lo determina la Ley. Con la competencia realizada, el precio del centímetro de columna se redujo, simplemente para cuarenta y nueve centavos (R\$ 0,49), y las publicaciones ocurrían solamente en el órgano de prensa vencedor de la licitación. (...) Con todos esos conflictos financieros, pudimos evaluar la campaña antigubernamental hecha por los periódicos locales, durante todo el período de la gestión – 8 años. (MAURO, 2004, p. 17, traducción propia).

caracterizarlas como contrarias a los intereses de los trabajadores, en algunos momentos, llamándolas de prepotentes y patrimonialistas.

Tales situaciones provocadas por segmentos que luchan por derechos a la ciudadanía, justicia social y a la propia democracia participativa, promueven algunas situaciones, en las cuales, irónicamente, tales críticas morales sirven a los propósitos de la oposición conservadora.

Se comprende que cuando las cuestiones son colocadas en el plan político, principalmente por parte de los Sindicatos Municipales – atención a las reivindicaciones histórica de la clase trabajadora (aumento salarial, reducción de carga horaria y mejores condiciones de trabajo) – las personas hacen parte del proceso democrático y, en ese caso, los derechos de los ciudadanos pueden ser fortalecidos.

Mismo con los límites que han sido delineados, es posible afirmar que las administraciones participativas ya consiguieron promover diversas transformaciones en algunos procesos de la gestión: en la forma y en el contenido de las decisiones, en la implementación de políticas públicas, en la modernización administrativa, que están generando nuevas relaciones del gobierno con la sociedad.

Los gestores que comparten el fortalecimiento de un paradigma de administración democrática y participativa, crean constantemente mecanismos diversificados visando fortalecer la organización de la sociedad civil, a través de la valorización de Foros y Redes como espacios de politización de lo social y de la sociabilidad política.

Es necesario ampliar la forma de participación. Esas administraciones precisan también construir la unidad de diversos segmentos de la sociedad civil alrededor de algunas acciones que puedan ayudar a alterar el rumbo de las políticas en un ámbito más general, entablando por ejemplo, la discusión sobre la división establecida entre la cuestión económica y social – propuestas de cambios del modelo económico - la municipalización de los servicios públicos sociales, nuevo pacto federativo con mayor autonomía política, administrativa y financiera, nuevas formas de asociación entre lo público y lo privado, entre otros.

En el ámbito interno, crear flujos más intensos entre los representantes de las organizaciones sociales en los espacios de participación, siendo necesaria retomar la movilización junto a la sociedad, entendiendo ser preciso dialogar y hacer acuerdos con el diferente.

Creados los flujos y espacios de participación, se hace importante calificar a los representantes de esos espacios, considerando que en algunos temas las representaciones todavía no poseen acumulación de conocimientos específicos suficientes, a pesar de

políticamente se entienda el significado de la participación como necesario para la promoción de los cambios.

De la misma forma que la democracia, la participación ciudadana es un proceso en constante perfeccionamiento, que requiere tiempo y se coloca como un tema difícil de ser alcanzado cuando se está relacionando con gobiernos que actúan durante cuatro años, o cuando reelegidos ocho años y que, en este intervalo de tiempo, proponen crear una nueva cultura política democrática en oposición a la cultura de exclusión históricamente construida en el país.

Se puede decir que existen tanto experiencias positivas como negativas de gobiernos locales participativos. Que existen experiencias embrionarias y más avanzadas, que existen avances, retrocesos y nuevos desafíos. Aunque, también es verdad que estas experiencias vienen apuntando a alternativas de administración local que tienen en la participación y en la democracia local su base y que potencialmente podrán promover cambios en la estructura de la sociedad brasileña.

Conforme resalta BOBBIO (1986) la democracia es un proceso inacabado, o sea, un proceso en constante perfeccionamiento y construcción.

Como reflexión sobre la hipótesis formulada, se cree en la existencia de un paradigma o de una forma de administrar gobiernos locales en construcción pautados en los gobiernos democráticos y participativos.

La verdad es que todavía no ha sido posible superar algunos aspectos existentes en la sociedad brasileña, traspasada aún por fuertes rasgos vinculados al individualismo, clientelismo, conservadorismo, corrupción, autoritarismo, entre otros. Todavía demorará un tiempo para que la mayor parte de los gobiernos locales, en Brasil, absorba prácticas democráticas y participativas. Cuando algunas piedras sean retiradas del camino, estará consolidado un paradigma de administración democrático y participativo.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ABM. Associação Brasileira de Municípios. *A Evolução do Município no Brasil: conceitos e gênese*. 2002. Mimeografado.

ABRUCIO, Fernando L. & COUTO, Cláudio G. A Redefinição do papel do estado no âmbito Local. In: *São Paulo em Perspectiva*. V.10/ nº 03/jul-set/1996. Revista da Fundação SEADE.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma Política e Federalismo; desafios para a democratização Brasileira. In: *Reforma Política e Cidadania*. BENEVIDES, M. Victória. [et al.] (Org). 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Percecu Abramo, 2003. p 225 a 265.

AFONSO, José & ARAÚJO, Érika A. A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer* nº 4: Os municípios e as Eleições de 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, junho 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28. São Paulo: ANPOCS, 1995.

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Editorial Presença, 1974.

ARAÚJO, Laudicélia. *Gestão Pública e Democratização do Poder Local: o caso do Orçamento Participativo em Campina Grande*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Centro de Humanidades da Universidade Federal da Paraíba. Campina Grande–PB, 2000.

ARAÚJO, Laudicélia. et al. Vicitudes da Democratização do Poder Local: o caso de Campina Grande/PB. *Revista de dos Pós-Graduandos de Sociologia da UFPB*. n. 5. João Pessoa. Março de 2004. ISSN 1518-9015.

ARENDT, Hannah. *O que é Política?* Fragmento das obras póstumas compiladas Poe Úrsula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ARRETCHE, M. *Descentralização, Democracia, Reforma do Estado e Bem-Estar conceitos que não se equivalem*. Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, out/1995. Mimeografado.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática. *Sociologia*, n. 2. jul.dez, Porto Alegre, UFRS, 1999.

\_\_\_\_\_. Governo Lula e o Desafio da Participação. *Teoria e Debate*. N 54, jun/jul/ago, 2003.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e participação Social no Brasil*. São Paulo, 1999. Disponível em <http://www.democraciaparticipativa.org.br>. Acessado em: 15 de maio de 2004.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. 4 ed. Madrid: Tecnos, 2000.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num Mundo em Transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento Mundial. Banco Mundial: Washington, 1997.

BAÑON, Rafael. Los Enfoques para el Estudio de la Administración Pública: Orígenes y tendencias actuales. In BAÑON, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1997.

BARBOSA, Lívia N. de Holanda. Cultura Administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.36, n.4, p. 6-19. Out./Nov./Dez. 1996.

BARBOSA, Hélio Batista & WAMPLER, Brian. Fortalecimento Financeiro com Justiça Fiscal e Serviço da Cidadania. Vitória da Conquista –Ba, 1998. In: *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

BAVA, Silvio Caccia. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. SPINK, et al (orgs). P.75 a 104. São Paulo: Polis, 2002.

\_\_\_\_\_. *A participação cidadã como estratégia de governo*. Disponível em <http://www.polis.org.br>. Publicado em 22/08/2002 e acessado em 21 de setembro de 2005.

BENEVIDES, M. Victória. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: *Reforma Política e Cidadania*. BENEVIDES, M. Victória. [et al.] (Org). 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perceus Abramo, 2003. p 120 a 133.

BLANCA Olias de Lima Gete (Org.). *La Evolución de la Gestión Pública: la nueva gestión pública*. Madrid: Pearson Educación, 2001.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BORJA, Jardí e CASTLLS, Manuel. As Cidades como Atores Políticos. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo. N.45. jul.1997.

BOTTOMORE, Ton. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: DIFEL / Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Estatuto da Cidade. Lei nº10.257/01. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. *Ministério da Fazenda*. Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF: FINBRA, 2002.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. *Brasil: um país de todos*. Ano III, nº 6. Brasília, DF, 2006.

BUARQUE, Cristovam. A Missão do PT e seus Governos. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 46 a 50. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

CAMOLESI, Ada Bragion. O Lócus Municipal e a Inclusão Social: experiências concretas de Rio Claro. In: *A cidade Azul no limiar do Milênio*. Rio Claro, SP, 2003. CD\_ROM.

CARVALHO, Antonio. *Conselho de Saúde no Brasil: Participação cidadã e controle Social*. Rio de Janeiro: IBAM/FASE, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo & FELGUEIRA, Débora. *Orçamento Participativo no ABC*. São Paulo: POLIS, 2000.

CASTRO, M. H. Guimarães & FARIAS, Vilma. Política Social e Consolidação Democrática no Brasil. *Caderno de Pesquisa NEPP*. N11. UNICAMP, 1989.

CAVALCANTE, Sônia. *Algumas considerações sobre metodologia de pesquisa científica*. Salvador, 2000. Mimeografado.

CHAMPWAN, Jenny. La Perspectiva Feminista. In: David y Stoker, Gerry (eds). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 102 a 123.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Cortez, 1990.

CONFERÊNCIA da cidade aprova moção para que Câmara aprove projetos do Executivo. *Jornal de Campina Grande*. Campina Grande, PB, p.7, 25 jul. 2005.

DAHL, Robert, *democracy and its Critic*. New Haven/London, Yale Universit Press, 1989.

DANIEL, Celso. A gestão Local no Limiar do novo Milênio. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (orgs). p. 182 a 242. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. *A Criação de Canais Institucionais e as Diversas Experiências de participação Popular na Gestão Têm Correspondido a um Maior Controle Social do Governo?* São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. nº 2. pp 21-26, 1997.

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DEVINE, Fiona. Los Métodos Cualitativos. In: David y Stoker, Gerry (eds). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 145 a 159.

DIAS, Romualdo. *Construindo a Democracia na Cidade: a experiência de Rio Claro (SP)*. Disponível em <http://www.spcidades.com.br/rioclaro/livro/livro/livro.html>. 2002. Acessado em fevereiro de 2003.

DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sergio de (orgs.) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia y Reforma del Estado: los desafíos de la construcción de un nuevo orden en Brasil en los años 90. *Revista de Ciencias Sociales América Latina Hoy* n.14. Madrid, p. 13-21, oct. 1996.

DIRCEU, José. Governos Locais e Regionais e a Luta Política Nacional. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 18 a 25. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

ESCOBAR, Santiago & SOLARI, Ricardo. El municipio y la democracia moderna. *Nueva Sociedad* Nro. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 108-115.

FARIA, Cláudia Peres. *Democratizando a Relação Entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: O OP em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Filosofia e Ciência Humana da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1996.

FINA, Ruy. Os primeiros Verdes Frutos. In: *Coletânea Rio Claro. A cidade azul no Milênio*. Rio Claro, 2003. CD-ROM.

FIORI, José Luis. Reforma ou Sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro. Economia do Setor Público. *Textos para discussão*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Instituto de Economia do Setor Público. Ano 6, nº 4, nov., 1991.

\_\_\_\_\_. *Os Moedeiros Falsos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FONSECA, Dirce Mendes. Descentralização e Municipalização no contexto da Modernidade do Estado. In: *Seminário Descentralização, Desenvolvimento Local e Gestão Social*. Novembro de 1996. Banco do Nordeste. Ceará, 1997. p.62 a 70.

FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – período 1997 a 2000*. São Paulo: FNPP, 2000.

FRANCO, Augusto de. *Porque Precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Brasília: Instituto de Política, 2000.

GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso. Significado e Caráter do Modo petista de Governar. In: *Governo Local Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 11 a 17. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

\_\_\_\_\_. Entrevista com Tarso Genro. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo. SP, p. 5, 13 de fevereiro. 2003.

\_\_\_\_\_. Os Gestores Públicos e as Demandas Futuras. *Revista Eletrônica de Administração*. São Paulo, jul. 2004. Seção Entrevista. Disponível em <<http://www.read.com.br>>. Acessado em: 28 de maio, 2005.

GERARDI, L. H. de Oliveira & SILVA, Barbara-Chris-Time Nentwing. *Quantificação em Geografia*. São Paulo: DIFEL, 1981.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Os Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GRANSCI, Antônio. *Maquiavel: a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

JACOBI, P & NUNES, E. *Movimentos Populares Urbanos, Poder Local e Conquista da Democracia*. IN: MOISES, J.A. et. al. *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HEREDA, Jorge Fontes. Democratizar a Gestão. In: Magalhães, I. et al. *Governo e Cidadania: balanço e reflexão sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. pp.148 a 160.

HERINGER, R. Rodrigues. Estratégias de descentralização e políticas públicas. In: *Participação Social e Gestão Pública*. MUNIZ, J. N. & GOMES, E. C. (Ed.). Belo Horizonte: UFV, 2002. pp.75 a 82.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2004*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acessado em 13/06/2005.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. *Síntese de Indicativos 2004*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acessado em 11/04/2005.

IETS. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Desenvolvimento com Justiça Social: uma agenda para os municípios. São Paulo: *Policy Paper* nº 4, janeiro de 2004.

INSTITUTO DE CRÉDITO CONQUISTA SOLIDÁRIA. *Relatório Mensal*. Vitória da Conquista, 2005.

IZQUIERDO, Agustín. Ética y Administración. In BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1997.

JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, n. 20 pp. 121-124, 1996.

LAMOUNIER, Bolívar. Apontamentos sobre a Questão Democrática Brasileira. In: ROUQUIÉ, A. LAMOUNIER, B. & SCHWARZER, J. *Como Renascer as Democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MARSH, David y Stoker, Gerry (eds). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

MEIRELLES, F. *Descentralização Municipal*. São Paulo: Secretaria Agrária, 2001. (mimeo).

MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: POLIS, 1986.

MASEDO, Laura Román. La Cultura Organizativa y la Ética Pública. In GETE, Blanca O. De Lima (Org.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación, 2001.

MATURAMA, Humberto & REZEPKA, Sima Nisis de. *Formação Humana e Capacitação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MAURO, Cláudio Antônio de. Discursos e Práticas: Governo Municipal Democrático e de Inclusão Social. In: *Encontro de Geógrafos da América Latina*, 10., 2005, São Paulo-USP, 2005. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: *A cidade Azul no Limiar do Milênio*. Rio Claro -SP, 2003. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. *Discurso de Posse*; 2001. Disponível em <<http://pmrc.gov.br>>: Acessado em 18 de maio 2003.

MCLAGAN, Patrícia e NEL, Christo. *A Nova Era da Participação: o desafio de emocionar e envolver pessoas*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MENDOZA, Enrique Cabrero. Las políticas descentralizadoras en el ambito internacional. Retos y experiencias. *Nueva Sociedad*, No. 142 Marzo - Abril 1996, pp. 72-95.

NACIF, Luís. A Qualidade no Rio Grande. *Folha de São Paulo*. Caderno Dinheiro. São Paulo, p. B3, 07 de jul. 2001.

NOGUEIRA, V. Maria e SIMIONATTO, Ivete. Pobreza e Participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das Agências Multilaterais. *Universidade e Sociedade*. Brasília (DF). Ano XI, nº 24 jun/2001.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*. [online]. 2000, vol.43, no.3 [citado 20 Abril 2004], p.521-557. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso). ISSN 0011-5258.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Do MDB ao PMDB*. Disponível em <http://www.pmdb.org.br>. Acessado em 20/11/2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Cidadania e Democracia: o que acontece nas cidades em que o PT é governo*. São Paulo: Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, 2000.

\_\_\_\_\_. *Vinte e um anos do Partido dos Trabalhadores*. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Acessado em 21/11/2005.

PARTIDO VERDE. *Memória do Partido Verde*. Disponível em <http://www.pv.org.br>. Acessado em 19/11/2006.

PINHO, Antonio. Evolução do Estado Moderno. In: *Gestão Pública: desafios e perspectivas. Cadernos Fundação Luís Eduardo Magalhães*. Nº 1. Salvador: FLEM, 2001 p. 27 - 42.

PEREIRA, L.C. Bresser. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de Controle*. 1997. Mimeografado.

PEREIRA, Adriana Freire. Ensaio de uma Participação Cidadã. *Revista dos Pós-Graduandos de Sociologia da UFPB*. Nº 4. João Pessoa, set, 2003.

PONT, Raul. O Papel dos Governos petistas no Projeto Partidário. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 27 a 34. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PONTUAL, Pedro & SILVA, Carla C. R. Almeida. Participação Popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 61 a 70. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. *Lei Municipal nº3927 de 2001. Dispõe sobre Eleições para Gestores das Escolas da Rede Municipal de Ensino*. Campina Grande, PB, 2001.

\_\_\_\_\_. *Regulamento Geral do Orçamento Participativo*. Campina Grande, PB, 2002. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica do Município de Campina Grande*. Campina Grande - PB. Edição atualizada em abril de 2002a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Mecanismos da Democracia Participativa em Porto Alegre: trilhas e pontes para avançar*. Disponível em [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br). Acessado em março de 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO CLARO. *Os princípios que levaram formação da Frente do cidadão de Rio Claro*. Rio Claro, SP, 1996 a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Documento do Seminário de Governo*. Rio Claro, SP, 1996b. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Documento de Planejamento da Conferência da Cidade*. Rio Claro, SP, 2000a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Folheto de Conferência Municipal: Rio Claro, Cidade Viva*. Rio Claro, SP, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Assistência Social*. Rio Claro, SP, 2001. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Resoluções da Conferência Municipal de Saúde: Construindo o SUS em Rio Claro*. Rio Claro, SP, 2002a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica do Município de Rio Claro*. Rio Claro, SP. Edição atualizada em janeiro de 2002b.

\_\_\_\_\_. *Cartilha do Orçamento Participativo*. Rio Claro, SP: SEDEPLAMA, 2002c.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Local e Geração de Emprego e Renda*. Rio Claro, SP, 2003. Mimeografado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. *Plano de Saneamento Ambiental*. Vitória da Conquista, Ba, 1998. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Regimento Interno do Orçamento Participativo*. Vitória da Conquista, Ba, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Folder Explicativo da I Conferência das cidades*. Vitória da Conquista, Ba, Agosto, 2003b.

\_\_\_\_\_. *Governo Participativo em Números e em Dados*. Vitória da Conquista, Ba, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Governo Participativo: oito anos promovendo o ser humano*. Vitória da Conquista, Ba, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Folder da Agenda 21*. Vitória da Conquista, Ba, 2005.

PROGRAMAÇÃO da Conferência Municipal de Campina Grande. *Jornal de Campina Grande*. Campina Grande, PB, p. 5, 19 de jul. 2005.

REIS, P. Moreira. *Introdução à Ciência Política*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1983.

RICCI, Rudá. Contradições na Implementação das Ações de Participação. [online] Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>. *Revista Espaço Acadêmico* n. 36 maio de 2004.

RODRIGUÊS, Edmilson. Modos Petistas de Governar. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 19 a 25. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

SÁEZ, M. Tamayo. El Análisis de las Políticas Públicas. In BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1997.

SALGADO, Luis. Algumas Questões sobre as Administrações Participativas. *Lua Nova. Revista de Política*. São Paulo: CEDEC, n. 20 pp. 111-118, 1996.

SANI, Giocondo. Participação Política. In: BOBBIO Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1986.

SANTOS JUNIOR, Alves dos. *Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. pp. 456 a 559.

\_\_\_\_\_. *A Crítica da razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. Vol. I, 2º ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEI. Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia. *Descentralização das Políticas Sociais de Educação e Saúde em Municípios Baianos: uma análise do processo na década de 90*. Serie Estudos e Pesquisa. Disponível em [http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes\\_sei/bahia\\_analise/sep/sumario/sum\\_sep\\_55.php](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/sep/sumario/sum_sep_55.php). Acessado em 11/05/2004..

SILVA, Eduardo J. *Governança e Gerencialismo na Proposta de Reforma Administrativa Brasileira*. Dissertação de Mestrado apresentada na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, mimeo. UFBA, 1998.

SOUZA, Celina. Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para debate. *Revista de Administração Pública*, n.39 (1) Ago., 1998.

SOUZA, Cláudio B. Gomilde. *Gestão Participativa: conceitos e operações fundamentais*. Faculdade de Ciências e Letras - UNESP, São Paulo, s/d. mimeografado.

SPOSATI, Aldaíza. Políticas Sociais nos Governos Petistas. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 82 a 107. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

STOKER, Gerry (eds.) *Teoría y Método de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza, 1995.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas Públicas; efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. de Carmo & TEIXEIRA, Ana. C. (Orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: POLIS, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Poder Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. *Resultados Eleitorais*. São Paulo, 2004. Disponível em <http://www.tresp.gov.br>. Acessado em 28 de maio, 2004.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba. *Resultados Eleitorais*. João Pessoa, 2004. Disponível em <http://www.trepb.gov.br>. Acessado em 28 de maio, 2004.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia. *Resultados Eleitorais*. Salvador, 2004. Disponível em <http://www.treba.gov.br>. Acessado em 28 de maio, 2004.

TREVAS, Vicente. O Partido dos Trabalhadores e Suas Experiências de Governo. In: *Governo Local e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. MAGALHÃS, et al. (org). p. 51 a 58. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

VAINER, Ari et al. *Manual de Elaboração do PPA para Municípios*. 2º Ed. Brasília, 2004.

VAINER, Carlos Bernardo. As Escalas do Poder e o Poder das Escalas: o que pode o poder local? In: *Planejamento e Território*. Rio de Janeiro: IPPVR-UFRJ, 2002.

VILLAREAL, René. Economia mista e Jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na economia. *Revista de Economia Política*, Vol.4, nº 4, outubro-dezembro,1984.

VILLASANTE, Tomás. R. *Las democracias participativas: e la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: HOAC, 1995.

\_\_\_\_\_. Estado, Sociedade e Programações Alternativas. Espaço Aberto. *Revista Brasileira de Educação*, nº 10, Jan/Fev/Mar/Abr , 1999.

VTZIG, José Eduardo. *Contribuição para a Formulação de uma Estratégia do 4º Governo da Frente Popular*. Porto Alegre, 2001. Mimeografado.

WBITAKER, Francisco. Iniciativa Popular de Lei: limites e alternativas. In: *Reforma Política e Cidadania*. BENEVIDES, M. Victória. [et al.] (Org). 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p 182 – 200.

ZERBO, Cláudio. A Frente Rio Claro. *A Cidade Azul no Limiar do Milênio*. Rio Claro, SP, 2003. CD-ROM.

## APÉNDICES

### Apéndice A – Formulario Aplicado a los Servidores Municipales.

Compañero (a),

Usted está recibiendo este cuestionario para auxiliar en una investigación de Postgrado para la obtención del Título de Doctor en Administración Pública. La investigación tiene como objetivo reflexionar sobre las temáticas Políticas Públicas, Gestión Municipal y Participación Ciudadana. Las respuestas obtenidas, tras ser analizadas, contribuirán para identificar y analizar las políticas públicas y las repercusiones en las gestiones municipales. Con este cuestionario buscaremos, también, identificar el sentimiento de las personas en relación a su ambiente de trabajo y cómo están contribuyendo para el desarrollo de las actividades.

Nos gustaría inmensamente que diera su contribución. La investigación, por lo tanto, no es “encomendada” por el Ayuntamiento Municipal. Aunque el compromiso del investigador es, en el futuro, difundir sus resultados para el conocimiento de la administración municipal.

*Por favor, lea cuidadosamente cada pregunta y responda con la opción que mejor represente su opinión sobre el asunto preguntado. Las respuestas serán como un voto secreto, o sea, el autor de la respuesta no necesita ser identificado. Sus respuestas serán totalmente confidenciales, a no ser que usted quiera identificarse.*

**Le agradecemos su colaboración.**

<b>DATOS FUNCIONALES</b>	
<b>Secretaría o sector de Trabajo:</b>	
<b>Tiempo de Trabajo en el Ayuntamiento:</b>	
<input type="checkbox"/> Menos de 6 meses	<input type="checkbox"/> De 1 a 2 años
<input type="checkbox"/> De 6 Meses a 1 año	<input type="checkbox"/> De 3 a 4 años
<input type="checkbox"/> De 2 a 3 años	<input type="checkbox"/> De 11 a 15 años
<input type="checkbox"/> De 4 a 10 años	<input type="checkbox"/> Más de 16 años
<b>Escolaridad:</b>	
<input type="checkbox"/> Enseñanza Fundamental Completa	<input type="checkbox"/> Enseñanza Fundamental Incompleta
<input type="checkbox"/> Enseñanza Media Completa	<input type="checkbox"/> Enseñanza Superior Incompleta
<input type="checkbox"/> Enseñanza Superior Completa	<input type="checkbox"/> Cursando Especialización
<input type="checkbox"/> Especialización Completa	<input type="checkbox"/> Cursando Maestría
<input type="checkbox"/> Maestría Completa	<input type="checkbox"/> Cursando Doctorado
<input type="checkbox"/> Doctorado Completo	<input type="checkbox"/> Otro: (Especificar)

### INSTRUCCIONES PARA RELLENAR EL CUESTIONARIO

Las preguntas a seguir deben ser respondidas en una escala numérica de **1 a 5**. Favor indicar su respuesta **tachando o circulando el número** que mejor represente su sentimiento sobre la cuestión en particular. **Cada cuestión deberá tener sólo una respuesta.**

**Ejemplo:** ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?

A) Si usted cree que las **noticias** de la televisión **siempre son confiables**, la respuesta sería:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

B) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **generalmente son confiables, pero que algunas veces no lo son**, su respuesta sería de la siguiente forma:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

C) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **a veces son confiables y a veces no lo son (más o menos 50%)**, usted respondería:

- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

D) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **la mayoría de las veces no son confiables**, su respuesta sería de la siguiente manera:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	Na media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

E) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **nunca son confiables**, la respuesta sería:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

## Cuestiones de 01 a 25

1 - ¿En qué grado el Gobierno posee una gestión participativa?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
2 - ¿Sus superiores inmediatos se comportan de forma participativa, adhiriendo las mejores ideas y experiencias?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
3 - ¿Sus superiores inmediatos admiten siempre que, en algunos momentos, no tienen respuestas listas y necesitan buscarlas de forma colectiva?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
4 - En su opinión la imagen del Gobierno, en relación a la transparencia en el desarrollo de sus políticas públicas, es en general:	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
5 - ¿En qué grado el Gobierno posee una administración eficiente?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
6 - ¿En qué grado los medios de comunicación internos del gobierno son eficaces en la difusión de las informaciones?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
7 - ¿En qué grado usted es orientado a acceder y a usar las informaciones de relevancia para conocer mejor el trabajo desarrollado por el Gobierno Municipal?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
8 - ¿En qué grado, usted busca acceder y usar informaciones sobre su sector u otros sectores de la Administración?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
9 - ¿En qué grado usted tiene conocimiento de las acciones que el Gobierno Municipal desarrolla junto con la comunidad?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
10 -¿En su opinión en qué grado la estructura administrativa del Ayuntamiento condice con la mejor atención de los servicios prestados?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado o	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
11 - ¿El trabajo en su sector se divide de modo que sea fácil administrar y coordinar?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1

12 - ¿Las personas en su sector de trabajo realmente cooperan unas con las otras?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
13 - En la Administración, la cooperación entre funcionarios de sectores diferentes es:	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
14 - ¿Usted se siente a gusto para conversar con su superior inmediato sobre asuntos de trabajo y hacer críticas y sugerencias?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
15 - ¿En su sector de trabajo, en que grado el control de las actividades desarrolladas son cobradas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
16 - ¿Hasta qué punto el involucramiento e influencia en las decisiones tomadas, tienen importancia para usted?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
17 - ¿En qué grado usted posee autonomía para tomar decisiones necesarias para el buen cumplimiento de sus responsabilidades?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
18 - ¿La estructura burocrática existente permite oportunidad para la toma de decisión con rapidez?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
19 - ¿Hasta qué punto usted considera que las personas realizan el trabajo buscando satisfacer sus propios intereses?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
20 - Las condiciones de trabajo y los recursos necesarios para cumplir sus responsabilidades son:	Muy Buenas	Buenas	Medias	Malas	Muy Malas
	5	4	3	2	1
21 - ¿La remuneración que usted recibe está en qué grado de motivación en el desempeño de su trabajo?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
22 - ¿Usted participa en las discusiones sobre criterios de desempeño y ejerce influencia real sobre ellos?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
23 - ¿Hasta qué punto usted considera que conocer los	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado

problemas y participar de sus soluciones es tan importante como la remuneración que usted recibe?	5	4	3	2	1
24 - ¿Su trabajo le da realización personal? (en relación a las actividades que usted efectivamente desarrolla)?	Siempre	Casi Siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
25 - ¿Cómo usted ve el futuro de la Administración Municipal?	Com mucho optimismo	Con optimismo	En medio grado	Con pesimismo	Con mucho pesimismo
	5	4	3	2	1

## Apéndice B – Formulario Aplicado a los Consejeros de los Consejos Municipales.

Señor(a),

Usted está recibiendo este cuestionario para auxiliar en una investigación de Postgrado para la obtención del Título de Doctor en Administración Pública. La investigación tiene como objetivo reflexionar sobre las temáticas Políticas Públicas, Gestión Municipal y Participación Ciudadana. Las respuestas obtenidas, tras ser analizadas, contribuirán para identificar y analizar las políticas públicas y las repercusiones en las gestiones municipales. Con este cuestionario buscaremos, también, identificar el papel de los Consejos Municipales en el proceso de elaboración y consolidación de las Políticas Públicas municipales.

Nos gustaría inmensamente obtener su contribución. La investigación, por lo tanto, no es “encomendada” por el Ayuntamiento Municipal. Aunque el compromiso del investigador es, en el futuro, difundir sus resultados para volverlos públicos.

*Por favor, lea cuidadosamente cada pregunta y responda con la opción que mejor represente su opinión sobre el asunto preguntado. Las respuestas serán como un voto secreto, o sea, el autor de la respuesta no necesita ser identificado. Sus respuestas serán totalmente confidenciales, a no ser que usted quiera identificarse.*

**Le agradecemos su colaboración.**

<b>DATOS PROFESIONALES</b>	
<b>Local de Trabajo:</b>	
<b>Profesión:</b>	
<b>Consejo del que participa:</b>	
<b>Tiempo de Permanencia en los Consejos:</b>	
<input type="checkbox"/> Menos de 1 año	<input type="checkbox"/> De 1 a 2 años
<input type="checkbox"/> De 2 a 3 años	<input type="checkbox"/> De 3 a 4 años
<input type="checkbox"/> Más de 5 años	
<b>Escolaridad:</b>	<input type="checkbox"/> Fundamental Completo <input type="checkbox"/> Medio Completo <input type="checkbox"/> Superior Completo <input type="checkbox"/> Superior con especialización <input type="checkbox"/> otros

## INSTRUCCIONES PARA RELLENAR EL CUESTIONARIO

Las preguntas a seguir deben ser respondidas en una escala numérica de **1 a 5**. Favor indicar su respuesta **tachando o circulando el número** que mejor represente su sentimiento sobre la cuestión en particular. **Cada cuestión deberá tener sólo una respuesta.**

**Ejemplo:** ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?

B) Si usted cree que las **noticias** de la televisión **siempre son confiables**, la respuesta sería:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

B) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **generalmente son confiables, pero que algunas veces no lo son**, su respuesta sería de la siguiente forma:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

C) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **a veces son confiables y a veces no lo son (más o menos 50%)**, usted respondería:

01- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

D) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **la mayoría de las veces no son confiables**, su respuesta sería de la siguiente manera:

01- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	Na media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

E) Si usted cree que las **noticias** que la televisión transmite **nunca son confiables**, la respuesta sería:

00- ¿Hasta qué punto las noticias transmitidas por la televisión son confiables?	Siempre	Casi Siempre	En la media	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

### Cuestiones de 01 a 15

1- ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales son representativos y pueden imprimir avance en la implantación de Políticas Públicas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
2- ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales viabilizan la participación de segmentos sociales en la formulación de políticas sociales que posibilitan a la población el acceso a los espacios en los cuales se toman las decisiones políticas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
3- ¿En qué grado usted considera que los Consejos Municipales auxilian en la construcción de gestiones descentralizadas y participativas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
4- ¿Hasta qué punto usted considera que los Consejos Municipales han cumplido los objetivos de volverse mecanismos de control y fiscalización de las Políticas Públicas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
5- ¿Hasta qué grado usted considera que los Consejos Municipales son vías o posibilidades de cambios sociales, en el sentido de democratización de las relaciones de poder?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
6- ¿Hasta qué grado usted considera que existe voluntad política por parte de la Administración Municipal para hacer de los Consejos instancias efectivas y reales de democratización de la gestión pública?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
7- La participación de personas De la Administración Municipal en la composición de los Consejos Municipales:	Facilita mucho	Facilita	En medio grado	Dificulta	Dificulta mucho
	5	4	3	2	1

8- ¿Hasta qué punto usted considera que la Administración Municipal acata las decisiones de los Consejos Municipales?	Siempre	Quase siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
9- ¿En qué grado usted concuerda que para el recibimiento de recursos destinados al área social, los municipios deban crear sus Consejos Municipales?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
10- ¿Hasta qué punto usted Considera que los Consejos Municipales han cumplido los objetivos de volverse mecanismos de control y fiscalización de las Políticas Públicas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
11- ¿En qué grado usted considera que existen mecanismos que garanticen El cumplimiento del planeamiento de los Consejos Municipales?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
12- ¿Hasta qué grado usted considera que los representantes en los Consejos Municipales están capacitados para la elaboración y la gestión de Políticas Públicas?	En muy alto grado	En alto grado	En medio grado	En bajo grado	En muy bajo grado
	5	4	3	2	1
13- ¿Usted considera que los Consejos Municipales deban tener carácter deliberativo y paritario?	Siempre	Quase siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
14 - ¿Usted considera que las personas que participan de los Consejos Municipales tienen acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones?	Siempre	Quase siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1
15- ¿Usted considera que las decisiones tomadas por los Consejos Municipales son comunicadas a las Entidades Representativas y a la Sociedad en general?	Siempre	Quase siempre	En medio grado	Raramente	Nunca
	5	4	3	2	1

**Apéndice C – Formulario Aplicado a los Delegados del Presupuesto Participativo de Vitória da Conquista – BA.**

Señor (a) Delegado (a),

Contamos con su contribución para rellenar el formulario abajo. Éste tiene como objetivo adquirir informaciones que contribuirán al desarrollo de un estudio sobre el Presupuesto Participativo del Municipio de Vitória da Conquista – OP

Gracias.

Usted hace parte como delegado del Presupuesto Participativo – OP, Implementado por el Ayuntamiento, porque: (marque **3 (tres) respuestas** por orden de importancia)

- No tenía otra alternativa
- Fui escogido por mis compañeros
- Creo que es importante participar de actividades como ésta
- Necesito defender los derechos del local donde vivo
- Es un momento de convivencia política y de aprendizaje
- Considero que contribuyo de alguna forma
- Para conocer mejor la realidad y los problemas del municipio y ayudar a solucionarlos
- Acompañar la aplicación de los recursos públicos
- Presentar las reivindicaciones y necesidades de mi barrio o poblado

Para usted el Presupuesto Participativo – OP, implementado por el Ayuntamiento, está relacionado con:

(marque **3 (tres) respuestas** por orden de importancia)

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Transparencia                                | <input type="checkbox"/> Información      |
| <input type="checkbox"/> Comunidad                                    | <input type="checkbox"/> Democratización  |
| <input type="checkbox"/> Poblado                                      | <input type="checkbox"/> Ciudadanía       |
| <input type="checkbox"/> Construcción                                 | <input type="checkbox"/> Interés político |
| <input type="checkbox"/> Carretera                                    | <input type="checkbox"/> Acción municipal |
| <input type="checkbox"/> Obligación                                   | <input type="checkbox"/> Participación    |
| <input type="checkbox"/> Atender expectativa de construcción de obras |   |

Sobre el Presupuesto Participativo – OP, implementado por el Ayuntamiento, usted considera que: (marque sólo **3 (tres) respuestas** por orden de importancia)

- Ayuda a mejor aplicar los recursos públicos
- Ayuda a descentralizar la aplicación de los recursos públicos
- Ayuda a construir una nueva forma de acompañar los gastos públicos
- Ayuda al Ayuntamiento a mejor implantar las políticas públicas
- Ayuda a proporcionar condiciones dignas de vida
- Ayuda a legitimar el poder público
- Ayuda a asumir corresponsabilidad en el proceso y en el resultado de las acciones municipales
- Ayuda a promover la participación de la comunidad
- Ayuda a mejor atender la población.**

## **ANEXO**

Relación de las personas entrevistadas en los municipios de Vitória da Conquista, Campina Grande y Rio Claro.

### **I – Vitória da Conquista**

Diná Carvalho – Secretária Municipal de Desenvolvimento Social

Edivaldo Santos – Secretário Municipal de Finanças

Emilson Piau – Secretário Municipal de Administração

Geraldo Reis – Coordenador Local do Plano Diretor Urbano

José Carlos Santos – Secretário Municipal de Serviços Públicos

José Cerqueira – Coordenador Institucional do Orçamento Participativo

José Raimundo Fontes – Prefeito

Márcia Cristina Rocha – Secretária Municipal de Obras e Urbanismo

Sérgio Carvalho – Secretário Municipal de Educação

### **II – Campina Grande**

Ana Cleide Retondano – Secretária de Assistência Social

Edílza Vidal de Oliveira – Coordenadora de Assuntos Políticos

José de Anchieta Nascimento de Araújo – Coordenador de Comunicação

Madalena Márcia Oliveira de Souza – Coordenadora de Gestão

Maria da Paz do Patrocínio – Coordenadora de Educação

Nerize Laurentino Ramos – Coordenadora do Orçamento Participativo

Newton Vital Figueiredo – Secretário Adjunto de Saúde

Roberto de Aguiar Loureiro – Secretário de Administração

Silvana Nunes da Costa – Gerente da Agência Municipal de Desenvolvimento

### **II – Rio Claro**

Antônio Fernandes David Reginaldo – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Rio Claro

Aristóteles Costa – Secretário de Administração

Célia Maria Cestaro Chistofolletti – Secretária Municipal de Ação Social

Cláudio Antônio de Mauro – Prefeito

José Luiz Riani Costa - Médico

Raquel Picelli Bernardinelli – Vereadora

Silvana Maria Pintaudi – Diretora do Departamento de Gestão Territorial e Desenvolvimento Urbano.