

La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto	Titulo
de Souza Bonfim, Washington Luís - Autor/a; Araújo Fernandes, Antônio - Autor/a;	Autor(es)
Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2006	Fecha
	Colección
políticas sociales; participación social; democratización; Brasil;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
"http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/coediciones/20100801091232/6araujo.pdf"	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Seguí buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
 Latin American Council of Social Sciences



Araújo Fernandes, Antônio; Bonfim, Washington Luís de Souza. La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto. En publicación: Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo. 2006.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disen/araujo.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca-biblioteca@clacso.edu.ar>

ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES*
WASHINGTON LUÍS DE SOUZA BONFIM**

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN BRASIL: UN ABORDAJE TEÓRICO DEL OBJETO***

INTRODUCCIÓN

La literatura “clásica” del pensamiento social brasileño nos muestra que la vida política a nivel municipal siempre estuvo caracterizada por la verticalidad de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Esto se verifica desde Oliveira Vianna, al analizar el período imperial a partir de la idea del *clan rural*, donde se muestra que el municipio brasileño está totalmente destituido del carácter comunitario de las *townships* americanas, hasta Vítor Nunes Leal que, al observar el período de la República Vieja, describe la lógica del voto por medio del *coronelismo* como soporte de una estructura atrasada de ejercicio del poder político, donde la base comunitaria no se expresa de un modo legítimo defen-

* Profesor de la Universidad Estadual Paulista, Campus Araraquara, Brasil. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Pablo, Brasil. Actualmente desarrolla una investigación con el apoyo del CNPq, Brasil, en el Área de Gestión Municipal y Gobernabilidad Urbana.

** Doctor en Ciencia Política por el IUPERJ, Brasil. Investigador del CNPq, Brasil, en el Proyecto de Gestión Municipal y Gobernabilidad Urbana, específicamente en el tema de los consejos municipales de capitales brasileñas.

***Una versión de este artículo fue presentada en el 28° Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Pos-Graduación e Investigaciones en Ciencias Sociales (ANPOCS) en Caxambu/MG, del 26 al 30 de octubre de 2004.

diendo sus intereses/derechos, negociados con los gobiernos, sino apenas como una masa que recibe favores inmediatos a cambio del voto¹.

Más allá de la gran importancia para la formación política y social de Brasil de los trabajos preliminares de Oliveira Vianna y Vítor Nunes Leal, la modernización de la sociedad brasileña que comienza a moldearse a partir de la segunda mitad del siglo XX trae consigo cuestiones como la urbanización y el avance de la ciudadanía. El tema de la ampliación de la ciudadanía en el Brasil urbano, y su relación con el poder público local en tanto construcción de una gestión municipal democrática –es decir, con participación social– es una cuestión que fue y es estudiada exhaustivamente desde hace tres décadas. Hay una centena de trabajos que intentan analizar las perspectivas y los límites prácticos y teóricos de la democratización de la gestión municipal en Brasil.

Este capítulo presenta una breve revisión del tema de la participación social en la gestión municipal brasileña. Ya son más de treinta años desde que se tiene registro de esta cuestión en la literatura, pues las primeras experiencias efectivas de participación social en la gestión municipal datan de la segunda mitad de la década del setenta. Más allá de esto, los cambios institucionales que acompañaron el proceso constituyente de 1988, que hicieron de la participación social un elemento obligatorio de la política urbana y también de las políticas sociales –mediante los consejos municipales (de salud; educación y el FUNDEF²; merienda escolar; asistencia social)– consolidaron concretamente la democratización de la gestión municipal en la política brasileña. Por las posibilidades que existen ahora de poder observar este fenómeno *ex-post* es que una revisión general, que puntualice el carácter teórico-conceptual atribuido a este proceso, se vuelve relevante. En este artículo se considera a la participación social en la gestión municipal –o la democratización de la gestión municipal– en el contexto actual como un fenómeno ya consolidado, o sea, ya no como un proceso en formación sino construido, en plena evolución y en vías de normalización.

Aquí se pretende abordar tanto al fenómeno empírico como a las corrientes analíticas que le dieron sustento conceptual. Como primera observación, hay que notar que la democratización de la gestión municipal siempre recibió un tratamiento empírico; al mismo tiempo, a pesar de la riqueza de los enfoques teórico-conceptuales y de la abundancia de

1 Aquí nos referimos específicamente a las consideraciones de Oliveira Vianna en su *Populações Meridionais do Brasil* de 1920, y al famoso libro de Vítor Nunes Leal *Coronelismo, Enxada e Voto* de 1949.

2 Fondo Nacional de Financiamiento de la Educación Fundamental.

casos abordados, se hace difícil no comenzar afirmando que una cierta pobreza analítica permanece, sea por el exceso de ingredientes normativos y/o políticamente mezclados que comúnmente se encuentra en el conjunto de esa literatura, sea por la excesiva postura micro-sociológica de la gran mayoría de los estudios hasta aquí realizados. Por lo tanto, es con esta inspiración crítica que intentaremos presentar un balance del estado del arte de la literatura producida –y que se viene produciendo– en el país al respecto de las políticas de participación social a nivel municipal en el Brasil urbano de los años ochenta y noventa.

El texto está dividido en tres partes: la primera sección intenta analizar los principales abordajes sobre política local durante el período que denominaremos pos-redemocratización. Luego pasamos al análisis de los enfoques más recientes, ligados a los conceptos de democracia deliberativa –fuertemente marcado por la observación del Presupuesto Participativo (PP)– y de capital social. En la última sección, a manera de conclusión, llamamos la atención sobre una nueva posibilidad teórico-conceptual de abordaje sobre la política local. En resumidas cuentas, se trata de invertir el foco de los estudios actuales, pasando a analizar a las elites dirigentes locales y estatales.

EL ABORDAJE SOBRE LA POLÍTICA LOCAL EN EL BRASIL URBANO DE LA POS-REDEMOCRATIZACIÓN

ANTECEDENTES

Una primera mirada sobre el tema de la política municipal en Brasil durante los años setenta y ochenta nos muestra la problemática fuertemente influida por un análisis empírico-descriptivo, centrado en el papel de los movimientos sociales y su “lucha” contra el poder público, reconociéndolos como actores legítimos capaces de establecer canales de negociación con la intención de atender sus demandas por vivienda, saneamiento, infraestructura y servicios públicos.

En ese sentido, los movimientos sociales, al ser reconocidos por los gobiernos como portadores de intereses legítimos de ciertos grupos y segmentos de la sociedad, ayudaron a crear una nueva forma de actuación política que se presentaba supuestamente como “autónoma”, esto es, desvinculada de las estructuras corporativas del Estado y, aunque se estableciera alguna forma de articulación, desvinculada de los partidos políticos y sindicatos (Doimo, 1995). Por esta “hipótesis” de la estricta autonomía de los movimientos sociales, contraria a cualquier forma de institucionalización política, la inspiración teórica que orientó a los autores de este período fue el abordaje neo-marxista, vinculado a los movimientos sociales de Europa, entre

los que podemos encontrar, como principales referencias, a Borja (1975), Castells (1978, 1983) y Lojkine (1977)³.

De acuerdo con Gohn (1997), gran parte de la producción de conocimiento no estaba desvinculada de la experiencia misma de la lucha por la redemocratización, donde los mismos trabajos también sirvieron de base para la acción. La elaboración de las estrategias políticas, en el contexto de la redemocratización, fue determinante en los estudios de aquella época, sobre todo en los que se referían a los movimientos sociales. De allí que los trabajos se situaran sobre todo en un campo descriptivo, pues era importante sobrevalorar la voz de los actores como elemento de significación de la lucha contra el régimen autoritario.

Las reflexiones teóricas se sustentaron en aquel paradigma europeo por ser más crítico y articulado con los presupuestos de la denominada “Nueva Izquierda”; se ignoró, en consecuencia, una extensa producción norteamericana acerca de la acción de los movimientos colectivos como, por ejemplo, las corrientes analíticas de la acción colectiva o del pluralismo, ciertamente consideradas “funcionalistas” o “de derecha”, lo que contribuyó –en definitiva– a la incorporación exclusiva de *approaches* europeos. Es decir, una mayor agudeza analítica sobre el fenómeno observado, seguido de una inferencia causal teórica, fue comprometida por el sesgo ideológico de los trabajos ligados a un tipo definido de abordaje, supuestamente más adecuado a la realidad brasileña y, a su vez, capaz de ayudar al objeto estudiado en su acción.

Otra observación sobre el carácter teórico metodológico de los trabajos de ese período es la cuestión de la autonomía de los movimientos sociales en relación con las instituciones y las elites políticas. Estas últimas no se configuraban como dimensiones relevantes de análisis, siendo los movimientos sociales el punto de partida y de llegada. Las elites dirigentes y las instituciones eran apenas coadyuvantes que impulsaban la atención respecto de ciertas demandas urbanas de la población de manera clientelar o “democrática” (cooperativa).

A pesar de esto, algunos trabajos de la época, aunque no se posicionaran contrarios a la tendencia a sobrevalorar los movimientos sociales en su papel en la política local, como es el caso de Boschi y Valladares (1983), Souza (1982), Castro (1988), pasaron a discutir la cuestión de la intermediación de intereses en las políticas urbanas en Brasil, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores y procesos de gestión involucrados en ella.

3 Entre los trabajos que tomaron esta dirección están los de Moisés (1982; 1978); Gohn (1982; 1980) y Singer (1980; 1980a; 1980b).

El análisis buscaba comprender la red formada por los movimientos colectivos, la iglesia, ONGs, y su relación con los gobiernos y líderes políticos, observando el establecimiento de relaciones de cooperación, conflicto y captura en la elaboración de políticas urbanas conjuntas. Hay una mirada más cuidadosa sobre el papel de los gobiernos y su aparato burocrático en lo que hace a la búsqueda de soluciones conjuntas –con la sociedad– para los problemas urbanos. Sin embargo, el formato metodológico de estos estudios acompañaba la tendencia de presentar de modo apenas descriptivo a los estudios de caso, sin ningún tipo de tratamiento teórico-metodológico riguroso.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1988

La vuelta de la elección municipal en 1985 para las capitales, las áreas de seguridad nacional y las zonas hidrominerales, con la victoria de los candidatos de origen opositor, marcaría un primer ciclo de democratización de la gestión urbana en las grandes ciudades brasileñas. Fue una característica común de esta época –en capitales como Curitiba, Salvador, Río de Janeiro y Recife– la descentralización administrativa y el establecimiento de administraciones regionales dirigidas por consejos formados por asociaciones de vecinos. Más allá de esto, la promulgación de la Constitución en 1988 consagró la descentralización y la autonomía local, por lo que los municipios pasaron, desde entonces, a componer el pacto federativo junto con los estados y el ámbito federal. Al margen de las competencias concurrentes y compartidas con los estados y la Unión, y de la definición y división de los ingresos tributarios, la capacidad de elaboración de leyes orgánicas debe verse como una conquista importante. En lo que se refiere a la política urbana (artículos 182 y 183)⁴, la Carta Magna consagra la participación popular en el proceso de gestión. Entre otras cosas, quedó establecido que las leyes orgánicas debían tener como precepto la cooperación de las asociaciones representativas en el planeamiento municipal (inciso X del artículo 29). Además, la Constitución de 1988 impulsó la participación popular directamente ligada a la política municipal: consulta a la población por medio de plebiscito respecto de la fusión, incorporación o desmembramiento de municipios (§ 4º del artículo 18); iniciativa popular respecto de proyectos de ley sobre intereses específicos del municipio, de la ciudad o del barrio mediante la manifestación de por lo menos el 5% del electorado (inciso XI del artículo 29); rendición de cuentas de los municipios a disposición de cual-

4 Los artículos 182 y 183 de la Constitución fueron reglamentados por el Estatuto de la Ciudad –Ley 10.257, del 10/07/2001.

quier contribuyente durante 60 días para su revisión y apreciación, pudiendo ser cuestionadas (§ 3° del artículo 51).

Hay que destacar la participación de los movimientos sociales en la Asamblea Nacional Constituyente, sobre todo el Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). El MNRU desplegó el *lobby* de los movimientos sociales en la Constituyente Federal buscando incluir en el texto de la Carta Magna la cuestión de la política urbana y, dentro de la misma, la participación social en la gestión municipal. Habiendo conseguido incorporar una enmienda a la Constitución –la denominada “Enmienda Popular de Reforma Urbana”– el MNRU quiso resaltar, respecto de la gestión de la ciudad, la perspectiva de la función social (Silva, 2002). Luego de la Constitución de 1988, a partir del MNRU es formado el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que tuvo como objeto de intermediación legislativa más conocido al Estatuto de la Ciudad, ley cuya tramitación duró cerca de diez años (Silva, 2002).

Con la Constitución de 1988 y la institucionalización –legal– de la participación en las políticas sociales municipalizadas y en la política urbana, el foco de atención de los estudios se volvió hacia el análisis de las políticas y los programas urbanos específicos. El foco recae de modo más intenso sobre los procesos de gestión que crean y/o reproducen formas de participación ampliada: es lo que a partir de entonces se conoce como gestión municipal democrática. En Brasil, la literatura sobre la democratización de la gestión que se refiere a esa tendencia en la administración local es vasta en la última década, incluyéndose –al margen de los trabajos académicos– las publicaciones de los dos principales institutos que estudian el asunto, esto es, el Instituto Pólis, en San Pablo, y el Centro de Investigaciones Josué de Castro, en Recife.

En su gran mayoría, estos estudios siguen el patrón descriptivo de los estudios de caso para relatar experiencias como el PP, campañas por la vivienda, foros ciudadanos y consejos municipales. Tienden, igualmente, a no valorar el contexto en el cual estas políticas son realizadas, ni su trayectoria histórica; tampoco los políticos y los dirigentes aparecen en los trabajos. La mayor parte de las veces tratan de describir el momento inmediato de realización de la política buscando evaluarla en su capacidad para estimular la participación y el control social.

Si bien estas políticas o iniciativas de los gobiernos municipales en Brasil hacen a una renovación de la agenda política urbana, puede percibirse que algunos de estos trabajos –al margen de la forma de relato periodístico del tipo *best practice*– tienden a sobrevalorar el papel de determinadas coaliciones de poder, sobre todo en el caso de las administraciones municipales de las capitales y las grandes ciuda-

des que pasan a ser ocupadas por el Partido de los Trabajadores (PT) a partir de fines de los años ochenta.

Las administraciones del PT son, entonces, mostradas como las únicas dotadas de iniciativa para el fortalecimiento en el control y la participación social en Brasil. El caso de la Intendencia de Porto Alegre, en sus tres gestiones, es un ejemplo nítido de esto. Tal vez haya sido el gobierno local más estudiado en lo que se refiere al PP en el país. Evidentemente, el PT fue uno de los partidos que ayudó a la creación de un nuevo modo de gobernar las ciudades mediante mecanismos de gestión con participación y control social; también hay que decir que este fenómeno fue iniciado por grupos político-partidarios oriundos todavía de la militancia de la época de la dictadura, como fue el caso, por ejemplo, del grupo político vinculado al MDB auténtico, en los inicios de los años ochenta, en San Pablo y Recife. Si bien no se puede afirmar categóricamente, una vez más –en la década del noventa–, la militancia política de los investigadores influyó directamente sobre la búsqueda de construcción de patrones teórico-conceptuales consistentes de análisis.

A pesar de esto, al comenzar el siglo XXI algunos trabajos se salen un poco de este patrón de abordaje de los problemas de política urbana en lo que tiene que ver con la intermediación de intereses. Es el caso de los trabajos de Marques (2000; 2003), Fuks (1998) y Fernandes (2004). El estudio de Fuks (1998) sobre la problemática ambiental en Río de Janeiro, a partir del concepto de *agenda* –intentando comprender cómo se desenvuelven los conflictos y los consensos en la ciudad– es ejemplo de una nueva tendencia en los estudios de política urbana en Brasil, con selecciones teórico-metodológicas consistentes. Otro trabajo importante que sigue esta línea es la serie de estudios de Marques (2000; 2003) sobre las redes de profesionales de política urbana en Río de Janeiro y San Pablo.

El abordaje académico sobre la política local, enfatizando la participación social, no sólo se restringió a la política urbana sino también a los estudios acerca de las políticas sociales, con foco en el papel de los consejos municipales. Sobre todo a partir de los años noventa, se nota la producción de un número significativo de disertaciones de maestría y tesis de doctorado referidas a este tema en diversas áreas de las ciencias sociales, no circunscribiéndose simplemente a ciencia política o sociología sino también a pedagogía, servicio social, administración pública y salud colectiva. Eso se da como efecto de la misma creación de mecanismos de participación social en la administración –creación gestada en el proceso de redemocratización con la Constituyente de 1988, que buscó descentralizar las políticas sociales. Los consejos de gestores de las políticas sociales en Brasil son uno de los ejemplos de

esa institucionalización de la participación en la gestión pública, donde se intenta estimular una *accountability* en las acciones del gobierno.

La literatura hasta aquí producida sobre los consejos gestores es considerable; son sus contribuciones principales, entre otras, los trabajos de Gohn (2001); Raichelis (2000); Carvalho (1995); Dal Poz y Pinheiro (1998); Tatagiba (2002); Tótoro y Chaia (2002); Andrade (2002); Carvalho et al. (1999); Castro (1999). La mayoría de los trabajos sobre los consejos gestores intentan observar de modo descriptivo sus diseños organizacionales e institucionales, al margen del grado de organización del movimiento popular, sindical y de usuarios que participan en los consejos; no hay una puntualización mayor sobre el papel de las elites dirigentes públicas y de la representación profesional en los consejos.

Así y todo, algunos trabajos llegan a considerar de gran importancia la acción de los liderazgos políticos como una variable clave para la comprensión del funcionamiento exitoso de los consejos municipales. Ese es, por ejemplo, el caso de Cortes (1998; 1995) que, a partir del concepto de *policy community*, muestra cómo en el caso de los Consejos Municipales de Salud de la Región Metropolitana de Porto Alegre la presencia de liderazgos políticos y de representantes profesionales en los consejos comprometidos con la participación de los movimientos sociales termina estimulando la participación de la sociedad civil. Si es un individuo con vínculo con la sociedad civil, habrá un proceso decisorio de estímulo a los grupos sociales que componen la *policy* municipal. Lo mismo se da con los representantes profesionales del área de la *policy*, donde se verifica que los médicos, dependiendo de su experiencia militante junto a los movimientos y a la sociedad civil, ejercerán papeles políticos variados en el consejo.

Otro trabajo que debe ser destacado, y que también resalta el papel de los liderazgos y sus vínculos políticos –y su influencia en la dinámica de funcionamiento de los consejos municipales– es el estudio de Coelho y Veríssimo (2004: 105-122). En este trabajo los autores analizan el caso de los consejos municipales de salud en el municipio de San Pablo durante la gestión de la intendente del PT Marta Suplicy (2000-2004), intentando observar cómo el proceso de selección de los consejeros que representan a la sociedad civil se caracteriza por “un juego de cartas marcadas”, en las que estos son reclutados a partir de sus vínculos con el grupo político-partidario que ocupa el poder. A partir de esto, los autores infieren que el compromiso de los consejeros de la sociedad civil está directamente relacionado con la influencia del grupo político partidario que les da soporte.

El trabajo de Santos Jr., Ribeiro y Azevedo (2004) es un importante estudio comparado sobre los consejos municipales de capitales

brasileñas⁵. Aunque el trabajo no ponga el foco en el rol de los liderazgos políticos –de hecho, la preocupación central del *survey* está en la comprensión de los consejos municipales en todo su funcionamiento y estructura a partir de la visión de los consejeros–, justamente una de las preguntas que les hace a los consejeros se refiere al proceso de decisión de la secretaría municipal a partir de los consejos. El resultado en las respuestas muestra la escasa influencia de las deliberaciones de los consejos en las decisiones de los secretarios. Esto permite caracterizar a la arena decisoria como de bajo impacto respecto del área administrativa correspondiente; o sea, los consejos municipales son apenas cuerpos colegiados que refrendan decisiones ya tomadas por las secretarías municipales (Santos Jr., Ribeiro y Azevedo, 2004: 45). También hay que decir que esta es una pregunta que los autores no exploran a fondo en su trabajo. Simplemente la destacan como una cuestión importante a tener en cuenta.

LA DIFUSIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LOS ENFOQUES ANALÍTICOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y DEL CAPITAL SOCIAL

PREÁMBULO: LA NATURALEZA DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los procesos de participación y control social surgidos durante la década del ochenta, y consagrados en la Constitución de 1988, se volvieron palabra de orden para gobernantes de capitales y grandes ciudades del país, tal como se verificó en muchas experiencias durante la década del noventa. De este modo, se observa el establecimiento de los consejos municipales en lo que hace a la descentralización de las políticas sociales. Al margen de esto, varios gobiernos locales ocupados por partidos o coaliciones de partidos progresistas, en este período, van a desarrollar prácticas dirigidas a democratizar la gestión, ampliando así el ejercicio de la ciudadanía y realizando una inversión de prioridades en la agenda de gobierno –intentando enfatizar la atención a las necesidades urbanas más inmediatas. Experiencias ya bastante conocidas y difundidas como las campañas por la vivienda, los foros de la ciudad y los consejos municipales, son los ejemplos más destacados de gestión urbana democrática en Brasil, aunque las experiencias que tuvieron una capacidad de difusión más amplia fueron, sin duda, las políticas de PP⁶. A grandes rasgos, el PP consiste en la deliberación en asambleas regionales de la ciudad

5 En ese estudio fueron incorporadas en la investigación cinco regiones metropolitanas de capitales brasileñas, entre 1999 y 2001: Río de Janeiro, San Pablo, Belo Horizonte, Belém y Recife.

6 El PP como tal ya se convirtió en un objeto de investigación; hay una serie de trabajos que lo fundamentan. Citamos aquí algunos de los más importantes separando los gru-

sobre los recursos que el gobierno municipal destina para obras y/o mejoramientos urbanos. Las demandas son encaminadas por los delegados elegidos en cada región –barrios o conjunto de barrios– y así son decididos los índices de prioridad, concluyendo con una deliberación final respecto de los recursos que serán invertidos en los barrios.

A pesar de que se destinan pocos recursos para la deliberación en las asambleas regionales, el PP es una importante práctica de inclusión política. Respecto del monto de recursos destinados y realizados en el PP cabe aquí un rápido análisis de la cuestión. El trabajo de Wampler (2000: 233), que desarrolla una comparación del programa de PP en Recife y Porto Alegre, muestra que entre 1996 y 1998 la Intendencia de Porto Alegre gastó un 70% de lo que fue negociado con los participantes del PP, en tanto la Intendencia de Recife gastó sólo un 30% de lo que fue deliberado por el PP. Pero incluso en Porto Alegre, donde la cantidad de recursos presupuestarios destinados a la deliberación popular es mayor que en Recife, esos recursos nunca llegan al 100% de los recursos gastados en inversión y no traspasan el 5% del total de los gastos presupuestarios (Azevedo, 1997). Eso muestra que el monto de los recursos destinados a la deliberación popular en el PP es muy pequeño y resulta incapaz de resolver problemas de pobreza y exclusión social. Frente a esta constatación, este trabajo adopta la posición asumida por Souza (2000) respecto de la –otra– importancia del PP para los gobiernos locales. Para esa autora, la activa participación en estos procesos –en una sociedad desigual como la brasileña– es mucho más valiosa como mecanismo que aumenta la ciudadanía que por las posibles ventajas materiales que posibilita para determinadas áreas necesitadas de la ciudad. El principal valor del PP está, entonces, en el beneficio político que proporciona, o sea, en la posibilidad de incluir en el proceso decisorio de la política municipal a personas que hasta entonces estaban excluidas.

EL ENFOQUE DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Consecuentemente con la amplia difusión de las experiencias del PP, la literatura sobre lo local también modificó su agenda, manteniendo las características que describimos anteriormente. Para autores como

pos de análisis por ciudad. Sobre el PP de Porto Alegre, ver, entre otros: Abers (1998), D'Ávila Filho (2000), Fedozzi (1997), Giacomoni (1998), Jacobi y Teixeira (1996), Laranjeira (1996) y Santos (1998). Sobre el PP de Recife, ver Bispo (1999), Melo et al. (2000) y Pontes et al. (1998). Sobre la tentativa de PP en Salvador, ver Fadul (2000). Análisis de PP en perspectiva comparada pueden ser observados, entre otros, en: Souza (2000) sobre Belo Horizonte y Porto Alegre; Wampler (2000) sobre Recife y Porto Alegre; Fernandes (2004) sobre Recife y Salvador; y Boschi (1999) sobre el PP en Salvador y Belo Horizonte.

Santos y Avritzer (2002), que desarrollan análisis teóricos sobre la base de procesos democráticos –tales como el PP– estas nuevas iniciativas de ampliación de la esfera pública van a determinar una concepción contrahegemónica de democracia. Para ellos, la prioridad de los estudios de esta perspectiva es interpretar al fenómeno democrático a partir de la cuestión de la creación de una nueva gramática social y cultural, entendiendo la innovación social articulada con la innovación institucional –“buscando una nueva institucionalidad de la democracia” (Santos y Avritzer, 2002: 51). Para estos autores hay tres puntos importantes a tener en cuenta en el debate sobre la democracia en los países latinoamericanos –y en las experiencias recientes de redemocratización en el mundo– que, dada su ausencia, es preciso enfatizar: “La concepción hegemónica de democracia, al abordar el problema de la representación ligado exclusivamente a un problema de escalas, ignora que la representación involucra por lo menos tres dimensiones: la de la autorización, la de la identidad y la de la rendición de cuentas (esta última introducida en el debate democrático muy recientemente)” (Santos y Avritzer, 2002: 49).

En este análisis, la propuesta teórica de un abordaje contrahegemónico de democracia se vincula fuertemente con una cierta percepción del papel de los movimientos sociales en la ampliación de los espacios políticos y, al mismo tiempo, en la búsqueda de reconocimiento de nuevas identidades y grupos sociales al interior de los diversos sistemas políticos. Hay una clara propuesta de cambio en el enfoque sobre la cuestión de la participación, puesto que existiría una gran insatisfacción con el tratamiento dado por la concepción hegemónica, que supone la apatía y la indisponibilidad política de extensos segmentos sociales como presupuestos de la estabilidad del sistema.

Así, siguiendo nuevamente a Santos y Avritzer (2002), incluso la misma “tercera ola democratizadora” coloca en jaque las bases de la concepción hegemónica, porque esta vino acompañada por un amplio proceso de participación social de los segmentos excluidos, interesados en la construcción de una nueva gramática social. Los principales puntos críticos serían: el enfoque procedimentalista, las preocupaciones con acento burocrático y la propia dimensión de la representación, cuestiones que pierden substancia cuando se encuentran con la disposición de estos nuevos movimientos sociales respecto del cambio en las relaciones de género, raza, etnia y lo que denominan como “privatismo en la apropiación de los recursos públicos”.

En un sentido parecido hay otros trabajos que, con mayor y menor influencia, comparten esta perspectiva. Un punto teórico importante es el énfasis que se le da al abordaje normativo del fenómeno democrático, que apuesta a la comprensión de los cambios constitucionales de 1988 como una oportunidad de ampliación de los espa-

cios públicos de participación de los grupos excluidos de la población brasileña. Fundamenta este juicio cierta confusión en la utilización de los conceptos de participación y deliberación, así como el contenido de lo que serían las democracias participativas y deliberativas, términos casi siempre utilizados de manera intercambiable (Calderón y Chaia, 2002; Silva, 2002; Avritzer y Navarro, 2003; Santos Jr., 2001).

Sobre este último punto vale una aclaración acerca del significado de *democracia deliberativa*, ya que este concepto normativo se ha convertido en fuente inspiradora de los lineamientos de gran parte de los autores arriba mencionados, con la confusión muchas veces presente respecto de lo que se entiende por democracia participativa. Evidentemente, el concepto de democracia deliberativa tiene en Habermas su figura central. Uno de los aspectos principales que definen la teoría democrática de Habermas es la existencia de la Constitución como expresión de un orden normativo, legitimada por medio de la deliberación de los ciudadanos, lo que incluye reglas de circulación legítima del poder. El principio diferencial del modelo de Habermas está en la institucionalización de esas formas de circulación del poder. A partir de una concepción de circulación del poder, en la que varios núcleos sociales involucran a diversos actores (parlamento, universidades, consejos, fundaciones, administración pública, sistema judicial, consumidores) en la conformación de un sistema, el modelo de democracia deliberativa debe permitir un flujo de cuestiones desde la periferia más externa del sistema (compuesta por los consumidores y la sociedad civil) hasta el núcleo central de esta composición, lo que involucra a la administración pública y el sistema judicial (Andrews, 2003: 100).

En Habermas es decisivo, para la formulación de su teoría democrática, el concepto de esfera pública. Habermas parte del presupuesto de que la esfera pública es el *locus* donde los actores sociales se hacen de discursos marcados por la acción comunicativa. Así, todas las formas diversas de manifestación social –medios de comunicación, partidos, corporaciones empresariales, asociaciones, burocracias, parlamentos, gobiernos, etc.– establecen sus interacciones comunicativas construyendo una red de informaciones, actitudes y puntos de vista que, una vez filtradas y sintetizadas, serán capaces de formar opiniones públicas sobre temáticas específicas (Habermas, 1998: 360). La ampliación de esta esfera pública aumenta el flujo de comunicaciones en todos los núcleos sociales y, por lo tanto, hace mayor la circulación del poder.

Está claro que el concepto de democracia deliberativa, en la forma estricta formulada por Habermas, aparece como una noción inmanente; se trata de una meta-teoría acerca de la esfera pública, dotada de una connotación compleja y de difícil aplicación a los con-

textos políticos locales inmediatos. Pero aun así se puede ver en Brasil una tentativa por abordar el concepto de esfera pública iniciado por Habermas a partir de la observación de la participación de los ciudadanos en las políticas locales, como la del PP. La mayor parte de las veces esta esfera pública es ampliada y explicada como el involucramiento cada vez mayor de la sociedad civil mediante la participación política.

Desde este punto de vista, parece razonable trabajar con la hipótesis de que, en ese conjunto de reflexiones, la participación y el modo de relacionamiento de las administraciones con la sociedad civil son tomados como indicadores de las posibilidades de cambio social efectivo en la sociedad brasileña contemporánea, de acuerdo con las ideas de la ampliación de la esfera pública y de constitución de la denominada democracia deliberativa, fundada en la noción general de democracia asociativa. Se intenta, de esta manera, repensar el paradigma de funcionamiento del Estado que tiene en la Constitución el elemento decisivo para proponer políticas públicas. Tales autores pretenden, en verdad, establecer un análisis que coloque a la luz “nuevas institucionalidades” –como en el caso ya citado de Santos y Avritzer (2002)– capaces de ampliar los espacios de producción democrática del gobierno. Ahora, esto es realizado a partir de tener en cuenta al elemento constitucional como garantía del derecho de todos a la libertad, como máxima del “derecho a tener derecho”, o sea, a una noción de ciudadanía ampliada o activa pensada como *empowerment*.

En este sentido, la normatividad de la política se vuelve un elemento analítico importante pues la política en sí es observada desde el punto de vista de las relaciones éticas, que poseen en lo subjetivo sus condicionantes o los motivos de sus acciones. De allí se concluye que el sistema normativo estructurado en un ordenamiento jurídico se constituye como elemento básico para el concepto del Estado. En otras palabras, se afirma que en una sociedad constituida con personas libres, la ética, entendida en un sentido vinculado a las acciones humanas –que, a su vez, se concretizan en la creación de instituciones– aparece como elemento necesario en la articulación de lo público con lo privado. En este caso, ética y política se constituyen como resultado de las relaciones personales tejidas en las tareas del trabajo como necesidad de sobrevivencia, que edifica, a través de las interacciones humanas de naturaleza política, la institucionalización del espacio público como espacio de actuaciones comunes, impersonales y de derecho de todos.

CAPITAL SOCIAL

Saliendo un poco del objeto mismo del PP, y observando de modo genérico la nueva organización política brasileña surgida en la redemocratización mencionada anteriormente (federalismo cooperativo,

descentralizado y municipalizado con participación social), hay algunos estudios que tratan de pensar el proceso de descentralización de las políticas públicas como un punto de partida en el avance de las relaciones políticas a nivel local, sugiriendo, al mismo tiempo, la idea de que se estaría construyendo una perspectiva de cambio social molecular en nuestra sociedad a partir de la expansión de la red de relaciones cívicas. Esta versión de la literatura se centra en la cuestión de la participación bajo la perspectiva del concepto de capital social (Boschi, 1999; Abu-el-Haj, 1999; D'Ávila Filho, 2000; Stepan, 2002).

El concepto de capital social y su aplicación es una de las más difundidas líneas de análisis en el contexto actual de las ciencias sociales. La creencia de que una sociedad compuesta por redes de confianza y solidaridad horizontales produce instituciones sólidas es algo que está en la agenda del día de los investigadores que se dedican al estudio de las condiciones –y su mejora– de la relación público-privado capaces de promover una buena gobernabilidad.

Según Putnam (1993: 1), “capital social se refiere a aspectos de la organización social tales como redes, normas y lazos de confianza que facilitan la coordinación y cooperación para beneficios mutuos. El capital social aumenta los beneficios de invertir en capital físico y capital humano”. Frente a una definición tan fluida y abarcativa, el capital social se vuelve un concepto amplio y difuso; las redes de confianza y solidaridad pueden hacer referencia tanto a una densa red de organizaciones y asociaciones civiles (ONGs, asociaciones profesionales, de clase, religiosas, de barrios, entidades filantrópicas, cooperativas de producción, grupos en general, etc.) como a conexiones sociales más informales, como las relaciones de amistad.

En los estudios sobre poder local, este concepto adquiere relevancia en la medida en que la posibilidad de establecer lazos de confianza mutuos se torna, en esos contextos, una realidad más frecuente. No es menor el hecho de que uno de los mayores difusores de este concepto, Robert Putnam, se inspire en la visión de Alexis de Tocqueville (“La democracia en América”), sobre todo en lo que tiene que ver con la acción virtuosa de los ciudadanos americanos a nivel local, capaz de producir efectos para la política y, consecuentemente, para la democracia. El asociativismo de los americanos es capaz de crear relaciones políticas locales que se extiendan hacia toda la organización política del país; este es uno de los principales aspectos señalados por Tocqueville que Putnam retoma, y que explicaría la consolidada democracia americana. Putnam extiende la idea de Tocqueville para el caso italiano en su famoso *Making Democracy Work*, de 1993, al estudiar el proceso de reforma institucional de Italia en los gobiernos regionales durante tres décadas.

En su investigación, Putnam constata que ciertas regiones de Italia (sobre todo las situadas al norte) tienen patrones y sistemas dinámicos de comportamiento cívico, esto es, sus ciudadanos son activos y están imbuidos de espíritu público, las relaciones políticas son igualitarias y la estructura social está fundada en la confianza y la colaboración, en tanto que otras regiones de Italia (sobre todo las situadas al sur) padecen de una política verticalmente estructurada, la vida social es caracterizada por la fragmentación, el aislamiento y una cultura dominada por la desconfianza. El argumento de Putnam (1996) en lo que respecta a las distinciones entre las comunidades cívicas que explican la diferencia de desempeño institucional y económico de las regiones italianas se basa en las propias características de la historia del país, aquellas que se remontan a un milenio atrás, cuando se establecieron en diferentes regiones de Italia dos regímenes políticos contrastantes e innovadores –una poderosa monarquía en el sur, y un conjunto de repúblicas comunales en el centro y en el norte– que por mucho tiempo acumularon diferencias regionales sistemáticas en lo que hace al comportamiento cívico y a la solidaridad social⁷.

De forma general, para todos aquellos autores que tratan sobre el capital social, este organiza –con sus implicaciones para la cuestión del desempeño institucional– al conjunto de posibilidades que pueden revertir situaciones en las que prevalecen relaciones políticas marcadamente verticales, asimétricas y jerárquicas. Esta corriente de análisis busca, básicamente, observar los arreglos políticos capaces de bloquear prácticas clientelísticas y de construir procesos y estructuras horizontales de participación comunitaria basada en lazos de confianza y solidaridad ya existentes, o sea, capital social⁸. Para tal efecto, la propia sociedad, con su *back ground* (cultura política cívica),

7 Es importante resaltar que este es un aspecto del estudio de Putnam que ha generado una gran polémica y es indicativo de la naturaleza metodológica de su trabajo. Al tratar la compleja y milenaria historia de Italia de forma rápida (en apenas un capítulo) para explicar las diferencias de civismo en varias regiones del país, Putnam cae en inferencias imprecisas que despiertan dudas y protestas en historiadores italianos como Pasquino (1994), Bagnasco (1994), Cohn (1994), Sabetti (1996). De acuerdo con Tarrow, “su imagen del norte medieval y de las ciudades estado como un prototipo de republicanismo es, como mínimo, telescópica” (Tarrow, 1996: 392).

8 Los lazos de confianza y solidaridad pueden también crear capital social negativo, como es el caso de comunidades muy cerradas que acaban creando espacios de intolerancia y discriminación. Putnam (2000: 355-357) señala que el capital social en Estados Unidos puede haber reforzado la estratificación social y las diferencias raciales y de clase, puesto que las desigualdades sociales y las normas discriminatorias también pueden estar insertas en el capital social. Para desarrollar tal argumento el autor cita el ejemplo de las escuelas integradas racialmente y las escuelas de vecindario. En ambas propuestas se buscó producir capital social, produciéndose eventualmente como efecto perverso divisiones sociales de raza y de clase.

puede ser capaz –mediante la participación en las instituciones– de generar un buen gobierno. Y en el sentido inverso: gobiernos bien intencionados y convencidos de una mejoría posible de la esfera pública pueden crear mecanismos de estímulo a la participación de los ciudadanos a partir de la oportunidad de interacción y acción conjunta con las redes sociales existentes⁹.

Este último aspecto es la principal cuestión de este tipo de literatura: ¿el capital social puede ser “creado” por los gobiernos o bien es producido sólo donde existe una cultura cívica acumulada en la sociedad? En el intento por salir de esta trampa culturalista (o “genética”) de la primera obra de Putnam (1996), que trae a la cultura como variable independiente para explicar la producción del capital social, algunos autores han colocado la posibilidad de que determinados arreglos entre el Estado y la sociedad civil contribuyan en la propia creación de capital social (Evans, 1997; Abu-el-Haj, 1999) y/o de dinámicas virtuosas de gobierno (Tendler, 1998). Las instituciones y la participación política serían, de esta manera, elementos efectivos de promoción del cambio social. En este sentido, la aplicación del concepto de capital social en el análisis institucional y de políticas públicas requiere también un abordaje micro-sociológico, dado que las generalizaciones en este campo temático pueden no contener la precisión metodológica necesaria para comprender claramente la emergencia de la cooperación mutua en una determinada comunidad. Como argumentan Coix y Posner (1998: 688-690), la teoría del capital social “claramente no constituye una respuesta general para la cuestión de los orígenes del capital social [...] la teoría del capital social no especifica la lógica de las micro-relaciones que hacen a una comunidad capaz de cooperar en la realización de un buen gobierno”.

Esta evaluación, por ejemplo, es vista por Boschi (1999) en su comparación de experiencias de gobierno en Salvador y Belo Horizonte, respecto del intento por aplicar políticas de PP. Al tomar en consideración la efectividad del proceso de descentralización ocurrido en el país, y su influencia en las dos ciudades, el autor afirma que: “las prácticas tendientes a una armónica gobernabilidad tienen tantas más chances de desarrollarse cuanto más fuerte sea el Estado y la propia sociedad civil. En caso contrario, esto es, en la dificultad de generalizarse en el espectro social, las prácticas de gobierno y la participación corren el riesgo de constituirse en alternativas contrarias, incluso para aquellos que más las necesitan: los desorganizados y los destituidos de recursos” (Boschi, 1999: 683).

⁹ Este es el caso, por ejemplo, en Brasil, de la pastoral del niño, una red voluntaria esparcida por el territorio nacional que participa en convenio con el gobierno de la política de salud del Estado brasileño.

El concepto de capital social terminó siendo utilizado fuertemente como criterio evaluador de las buenas prácticas políticas por parte de las agencias multilaterales que trabajan con política urbana, como es el caso del Banco Mundial (BM). Como es conocido, al final de la década del noventa, la agenda de la política urbana internacional –marcada por los criterios de la gobernabilidad– profundizó la discusión acerca de la lucha contra la pobreza en las distintas áreas carenciadas del mundo. En el contexto actual, el consenso principal entre gobiernos, ONGs y organismos multilaterales de apoyo gira en torno a que la complejidad del problema urbano –en lo que hace a las poblaciones pobres de los países en desarrollo– aumenta en la medida en que se detecta que la intervención física en el espacio físico de las ciudades –incluso con participación y control por parte de la población– no es suficiente por sí sola para hacer sustentables los programas de reestructuración urbana y lucha contra la pobreza de las poblaciones residentes en los barrios marginales. Junto con el planeamiento y las obras de urbanización y hábitat se hace necesario combinar programas sociales con educación básica, capacitación profesional y concientización ambiental, al margen del fortalecer la propia organización comunitaria, buscando utilizar y potencializar el capital social de las comunidades.

Para el BM, en los años recientes, el capital social ha sido identificado como un componente importante del desarrollo económico y social, tanto a nivel macro como a nivel microeconómico. A pesar de que todavía no tiene un informe específico analizando cómo las variadas formas de capital social habilitan a los pobres a participar activamente de los beneficios del proceso de desarrollo, el BM dedica un espacio substancial a la contribución que pueden realizar diversos técnicos y estudios de caso de experiencias en lo que respecta a la producción de capital social en todos los países en desarrollo¹⁰.

Aunque posea una serie de problemas metodológicos, el abordaje de la política local a partir del concepto de capital social, en Brasil, se constituye en un intento de reconocimiento empírico más claro que el propio de la democracia deliberativa, en lo que hace a la cuestión de la intermediación de los intereses y la participación a nivel local. Por considerar aspectos relacionados con el papel de las elites políticas y de la estructura institucional, junto con el grado de involucramiento de la sociedad civil, estos estudios se muestran más afinados con el objeto empírico que la propia propuesta de la democracia deliberativa. Aun así presentan problemas relativos a la valoración del objeto; en ciertas ocasiones buscan encontrar relaciones sinérgicas entre Estado

10 Al respecto, ver <<http://www.worldbank.org/poverty/scapital>>.

y sociedad respecto de la ejecución de políticas públicas, olvidándose, a veces, de las arenas en conflicto que marcan estos procesos.

CONSIDERACIONES FINALES: POR UN NUEVO ABORDAJE DE LA POLÍTICA LOCAL EN BRASIL

En lo que hace a los distintos enfoques teóricos, la democratización de la gestión municipal muestra una pluralidad de abordajes, sobre todo luego de la Constitución de 1988. Hay, paralelamente, una gran dispersión en los trabajos, con preeminencia de los estudios de casos simples. Al margen de esto, las perspectivas de análisis parten siempre de una mirada que va de la sociedad civil hacia el Estado, es decir, se preocupan por los movimientos sociales, su influencia sobre los mecanismos decisorios de políticas públicas y, finalmente, sobre el impacto de esta participación en relación con los propios movimientos.

Teniendo en cuenta este aspecto podemos decir que hay una laguna importante en lo que hace a este tipo de estudios en Brasil. La comprensión sobre cómo la elite política local dirige tales políticas de participación (por ejemplo: presupuestos participativos y consejos municipales), intentando mostrar su posicionamiento (de estímulo o desestímulo) frente a la representación popular, es algo que debe ser profundizado; sobre todo teniendo en cuenta que la simple existencia de los consejos o de los presupuestos participativos no implica un poder de decisión efectivo para estas instancias. En ese sentido, la influencia en el poder decisorio de la política local por parte, por ejemplo, de los consejos municipales suele ser traspasada por el ejecutivo, es decir, por la elite dirigente. Así, se vuelve fundamental observar –en un trabajo de este tipo– cuál es el nivel de decisión de la política y cuál es la relación entre la elite y los miembros de la instancia colegiada.

La otra crítica al estado del arte del análisis sobre la participación y la gestión municipal en Brasil se basa en el presupuesto de que la mayor parte de los estudios se inclinan por una referencia esencialmente normativa y, por lo tanto, terminan imponiendo patrones prácticos de funcionamiento a la democracia, los que, probablemente, jamás podrán ser alcanzados.

Esto abre un cuestionamiento sobre las posibilidades de establecer un nuevo enfoque alternativo a estos estudios, un enfoque que pueda ofrecer más pistas sobre los impactos de los cambios institucionales ocurridos en la democracia brasileña durante la última década. Las teorías sobre el poder local, como el abordaje al debate clásico pluralista-elitista de la década del cincuenta, así como sus revisionistas más recientes de las décadas del ochenta y del noventa, o incluso el propio análisis institucionalista, o el enfoque de la acción colectiva, se constituyen en *approaches* no demasiado utiliza-

dos por los sociólogos y científicos políticos brasileños cuando se refieren a este objeto, lo que podría mejorar la comprensión teórica del fenómeno empírico propiamente dicho.

Dos ventajas aparecen con esta nueva perspectiva. La primera dice al respecto de las posibilidades de aumentar la capacidad de generalización de los estudios sobre descentralización y participación política, teniendo en cuenta el hecho –por lo menos para el caso brasileño– de que la mirada sobre las elites políticas, observando la coalición político-partidaria, disminuye considerablemente el número de observaciones necesarias y, además, impone una mayor regularidad sobre el comportamiento de los casos; en este sentido, los estudios sobre los sistemas partidario y electoral pueden constituirse en herramientas importantes de apoyo, a nuestro entendimiento¹¹.

En segundo lugar, las investigaciones que tengan en cuenta este foco invertido pueden tener otro beneficio implícito; pueden ayudarnos a responder algunas de las inquietantes interrogaciones puestas por Przeworski (2003). En un *draft paper* presentado en CEBRAP, en marzo de 2003, el autor se muestra pesimista en relación con el neoinstitucionalismo y llega a las siguientes conclusiones: “1) se puede decir que las instituciones importan sólo si ellas pueden ser cambiadas y si tales cambios conducen a diferentes resultados; 2) en cuanto a tales cambios, descritos en forma variada y en términos generales, puede decirse que están ausentes de las explicaciones históricas sobre las disparidades económicas internacionales; 3) si la inseguridad relativa a los derechos de propiedad es un impedimento para el desarrollo, el camino de la desigualdad económica y política (segundo mejor) hacia la igualdad económica y política (mejor) pasa por una crisis y no puede ser seguido; 4) la eculización de los ingresos puede ser una cuestión imposible; tal vez apenas lo sean los cambios revolucionarios; 5) para concluir que las instituciones importan, precisamos descubrir para qué importan las instituciones. Hasta aquí, todavía no lo sabemos” (Przeworski, 2003: 3).

La reflexión propuesta por Przeworski es desafiante porque tiene potencial para poner en jaque a todo el conjunto de presupuestos analíticos que vienen siendo exhaustivamente utilizados por la literatura de la ciencia política contemporánea, incluso en Brasil. Además,

11 La investigación de doctorado del profesor Cleber Silva, alumno de IUPERJ, que está trabajando con los casos de Ceará y Piauí, tal vez sea el primer ejemplo de trabajo más profundo en dirección a observar los impactos de la descentralización sobre la competencia partidaria en los estados del nordeste. Su tesis, defendida en marzo de 2005, posee el siguiente título: “Nuevo Arreglo Federativo Brasileño, el Régimen Multipartidario y la Competencia Política Local”.

propone una pregunta teórica decisiva: ¿es posible disminuir las desigualdades cambiando las instituciones?

Desde este punto de vista, el abordaje invertido, desde el Estado y las elites hacia los movimientos y la participación, ofrece mayores condiciones para percibir la extensión precisa de los cambios ocurridos en el sistema político brasileño en la última década, incluso teniendo en cuenta el alerta de Stepan (2002) de que, en el caso brasileño, la descentralización puede estar consolidando un patrón de captura de los recursos públicos a partir de grupos organizados, aun cuando algunos estén vinculados a los sectores excluidos de nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca 1998 "From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil" in *Politics and Society*, 26(4).
- Abu-El-Haj, Jawdat 1999 *A Mobilização de Capital Social no Brasil. O caso da Reforma Sanitária no Ceará* (São Paulo: Annablume).
- Andrade, Ilza Araújo Leão 2002 "O desenho das Políticas Públicas e a Dinâmica de seus Conselhos Gestores: um Estudo Comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho" em *Anais do 25º Encontro da ANPOCS* (Caxambu/MG), outubro.
- Andrews, Christina 2003 "Reificação e Legitimidade. Habermas como Metateoria das Policy Sciences". Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, mimeo.
- Avritzer, Leonardo 1996 *A Moralidade da Democracia* (São Paulo: Perspectiva).
- Avritzer, L. e Navarro, Z. 2003 *A Inovação Democrática no Brasil* (São Paulo: Cortez).
- Azevedo, Sérgio 1997 "Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte" em *Cadernos IPPUR*, XI (1; 2).
- Azevedo, Sérgio e Fernandes, Rogério B. (orgs.) 2005 *Orçamento Participativo. Construindo a Democracia* (Rio de Janeiro: Revan).
- Bagnasco, Arnaldo 1994 "Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam" in *Stato e Mercato*, 40, aprile.
- Bispo, Rogério de Souza 1999 "O Processo de Orçamento Participativo no Recife". Dissertação de Mestrado, UFPE/CFCH, Recife, mimeo.
- Borja, Jordi 1975 *Movimentos Sociales Urbanos* (Buenos Aires: SIAP).
- Borja, Jordi 1994 "Las Ciudades y el Planeamiento Estratégico: Una reflexión Europea y Latino-Americana", Barcelona, mimeo.

- Boschi, Renato R. e Valladares, Lícia 1983 “Movimentos Associativos de Camadas Populares Urbanas: Análise Comparativa de Seis Casos” em Boschi, Renato (org.) *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Boschi, Renato 1999 “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador” em *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 42, Nº 4.
- Calderón, A. e Chaia, V. 2002 *Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular* (São Paulo: Cortez).
- Carvalho, Antônio I de 1995 *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação Cidadã e Controle Social* (Rio de Janeiro: IBAM/FASE).
- Carvalho, Juvenilda et al. 1999 “Conselhos Municipais: sua Contribuição para o Desenvolvimento Local” em 23º Encontro da ANPAD, Florianópolis, setembro, mimeo.
- Castells, Manuel 1978 *City, Class and Power* (London: Macmillan).
- Castells, Manuel 1983 *A Questão Urbana* (Rio de Janeiro: Paz e Terra). Tradução de *La Question Urbaine*.
- Castro, Maria Helena Guimarães de 1988 “Equipamentos Sociais e Política Local no Pós-64: Dois Estudos de Caso” em *Espaço e Debates*, Nº 24.
- Castro, Rocío 1999 “Gênero e Participação Cidadã para o Desenvolvimento Local: os Conselhos Municipais de Salvador-Bahia” em *Organizações e Sociedade*, Vol. 6, Nº 16, setembro/dezembro.
- Coelho, Vera Shattan e Veríssimo, José 2004 “Considerações sobre o Processo de Escolha dos Representantes da Sociedade Civil nos Conselhos de Saúde de São Paulo” em Avritzer, Leonardo (org.) *A Participação em São Paulo* (São Paulo: EDUNESP).
- Cohn, Samuel K. 1994 “La storia secondo Robert Putnam” in *Polis* 8, agosto.
- Coix, Carles and Posner, Daniel 1998 “Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance” in *British Journal of Political Science* 28, (4), October.
- Cortes, Soraya M. Vargas 1995 *User participation and reform of Brazilian Health System: The case of Porto Alegre* (London: London School of Economics and Political Science).
- Cortes, Soraya M. Vargas 1998 “Conselhos Municipais de Saúde: a Possibilidade dos Usuários Participarem eos Determinantes da Participação” em *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1).
- Couto, Cláudio e Abrucio, Fernando 1995 “Governando a Cidade? A Força e a Fraqueza da Câmara Municipal” em *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 9, Nº 2, abril/junho.
- Dal Poz, M. R. e Pinheiro, R. 1998 “A Participação dos Usuários nos Conselhos de Saúde e seus determinantes” em *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. III, Nº 1.

- D'Ávila Filho, Paulo Mesquita 2000 "Democracia, Clientelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública na Cidade de Porto Alegre". Tese de Doutorado. IUPERJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- Doimo, Ana Maria 1995 *A Vez e a Voz Popular. Movimentos Sociais e Participação Popular no Brasil pós-70* (Rio de Janeiro: Relumê-Dumará/ANPOCS).
- Evans, Peter (ed.) 1997 *State-Society Synergy - Government and Social Capital in Development* (Berkeley: University of California).
- Fadul, Élvia 2000 "Orçamento Participativo: Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador" em Ivo, Anete Leal (org.) *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana* (Salvador: EDUFBA).
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/Observatório de Políticas Urbanas IPPUR/FASE).
- Fernandes, Antonio Sérgio A. 2004 *Gestão Municipal e Participação Social no Brasil: A Trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)* (São Paulo: Annablume/FAPESP).
- Fuks, Mario 1998 "Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e A Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro" em *Dados - Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro) Vol. 41, Nº 1.
- Giacomoni, James 1998 "O Orçamento Tradicional e o Orçamento Participativo. O Caso de Porto Alegre" em Fachin, Roberto e Chanlat, Alain (orgs.) *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades* (Porto Alegre: Sulinas).
- Gohn, Maria da Glória 1980 "A Questão dos Movimentos Sociais Urbanos" em *Revista CERU*, Nº 17, USP.
- Gohn, Maria da Glória 1982 *Reivindicações Populares Urbanas: Um estudo Sobre a Sociedade Amigos de Bairros de São Paulo* (São Paulo: Cortez).
- Gohn, Maria da Glória 1997 *Teoria dos Movimentos Sociais. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos* (São Paulo: Loyola).
- Gohn, Maria da Glória 2001 *Conselhos Gestores e Participação Sócio-Política* (São Paulo: Cortez) Coleção Questões de Nossa Terra, Vol. 84.
- Habermas, Jürgen 1998 *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (Cambridge: MIT Press).
- Jacobi, Pedro e Teixeira, Marco Antônio 1996 "Orçamento Participativo: Co-responsabilidade na Gestão das Cidades" em *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3).
- Laranjeira, Sônia 1996 "Gestão Pública e Participação: a Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre" em *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3).
- Lojkin, Jean 1977 *Le Marxisme, L'Etat et la Question Urbaine* (Paris: PUF).

- Marques, Eduardo 2000 *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Revan), Vol. 1.
- Marques, Eduardo 2003 *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo* (São Paulo: Annablume).
- Melo, Marcus André et al. 2000 “Urban Governance, Accountability and Poverty: The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil”. Project on Urban Governance, Paterniships and Poverty (Birmingham: University of Birmingham), August.
- Moisés, José Álvaro 1978 “Experiência de Mobilização Popular em São Paulo” em *Contraponto*, III, 3.
- Moisés, José Álvaro 1982 “O Estado, As Contradições urbanas e os Movimentos Sociais” em Moisés, José Álvaro (org.) *Cidade, Povo e Poder* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Pasquino, Gianfranco 1994 “La Política eclissata dalla tradizione civica” in *Polis*, 8, agosto.
- Pontes, Lúcia et al. 1998 *Novos Formatos de Democracia Ampliada na Gestão Local. A Experiência do Orçamento Participativo na Cidade do Recife* (Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas).
- Putnam, Robert 1993 “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life” in *The American Prospect*, Nº 13, Spring, <<http://epn.org/prospect/13/13putn.html>>.
- Putnam, Robert 1996 *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas). Tradução de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993).
- Putnam, Robert 2000 *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster).
- Przeworski, Adam 2003 “Institutions Matter”, mimeo.
- Raichelis, Raquel 1978 “Experiência de Mobilização Popular em São Paulo” em *Contraponto*, III, 3.
- Raichelis, Raquel 2000 *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática* (São Paulo: Cortez).
- Sabetti, Filippo 1996 “Path Dependency and Civic Culture: Some Lessons from Italy About Interpretating Social Experiments” in *Politics and Society*, 24, March.
- Santos Jr., Orlando Alves dos 2001 *Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal no Brasil* (Rio de Janeiro: IPPUR/Revan).
- Santos Jr., Orlando Alves dos; Ribeiro, Luiz César Queiroz; Azevedo, Sérgio 2004 “Democracia e Gestão Local: a Experiência dos Conselhos Municipais” em Santos Jr., Orlando Alves dos; Ribeiro, Luiz César Queiroz; Azevedo, Sérgio (orgs.) *Governança Democrática e Poder Local: A Experiência dos Conselhos Municipais no Brasil* (Rio de Janeiro: Revan/Observatório das Metrópoles/FASE).

- Setzler, Mark 2000 “Democratizing Urban Brazil: Institutional Legacies and Determinants of Accountability in Local Elections and Legislatures”. Paper presented at the LASA 2000, Miami, March 16-18, mimeo.
- Silva, Carla A. 2002 “Os Fóruns temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana” em Danigno, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).
- Singer, Paul 1980 “O Feminino e o Feminismo” em Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Singer, Paul 1980a “Movimentos de Bairro” em Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Singer, Paul 1980b “Movimentos Sociais em São Paulo: Traços Comuns e Perspectivas” em Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Somarriba, Mercês e Dulci, Otávio 1997 “A Democracia do Poder Local e seus Dilemas: A Dinâmica Atual da Participação Popular em Belo Horizonte” em Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio (orgs.) *Reforma de Estado e Democracia no Brasil* (Brasília: Editora da UNB).
- Souza Santos, Boaventura de 1998 “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy” in *Politics and Society*, 26(4).
- Souza Santos, Boaventura de e Avritzer, L. 2002 “Para ampliar o cânone democrático” em *Democratizar a Democracia*, Vol. 1 (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Souza, Herbert de 1982 “Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder Local” em Moisés, José Álvaro (org.) *Alternativas Populares da Democracia: Brasil, anos 80* (Petrópolis: Vozes).
- Souza, Celina 2000 “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. Paper presented for Project on Urban Governance, Poverty, and Partnerships Department for International Development’s ESCOR Programme, University of Birmingham, mimeo.
- Stepan, Alfred 2002 “O Federalismo Descentralizado no Brasil: aproximando o governo dos cidadãos?” em *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Tarrow, Sidney 1996 “Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam’s *Making Democracy Work*” in *American Political Science Review*, 90, 2.
- Tatagiba, Luciana 2002 “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil” em Dagnino, Evelina (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (São Paulo: Paz e Terra).

- Tendler, Judith 1998 *O Bom Governo nos Trópicos. Uma Visão Crítica* (São Paulo: Revan-ENAP). Tradução de *Good Government in the Tropics* (1996).
- Tocqueville, Alexis de 2000 *A Democracia na América* (São Paulo: Martins Fontes). Tradução de *De la Democratie en Amérique*.
- Tótora, Silvana e Chaia, Vera 2002 “Conselhos Municipais: Descentralização, Participação e Limites Institucionais” em *Cadernos MetrÓpole*, N° 8, 2º sem.
- Wampler, Brian Douglas 2000 *Private Executives, Legislative Bokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. Thesis of Doctorate, University of Texas at Austin, mimeo.