

## "SAO PAULO EN LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA EN BRASIL"

E. PORTELA NEGRELOS\*

El caso de la gestión municipal de la "prefeitura" democrática y popular de Sao Paulo -1989/92- es una experiencia densa y marcante en la historia de la lucha por la democracia en las relaciones entre la Sociedad y los organismos del Estado; es fundamental para ilustrar la posibilidad efectiva de formular políticas públicas y gestionar los servicios ofrecidos a la población a través de la articulación del gobierno local y los ciudadanos organizados.

El amplio movimiento por la democratización de la gestión local en Sao Paulo, así como en todo el Brasil, se fundamenta en las luchas urbanas y populares sobre todo de los últimos dos decenios. Las actuaciones municipales en materia de política urbana se concretizan hoy en la "prefeitura" de Sao Paulo basadas en las reflexiones colectivas entre diversos agentes sociales identificados con la idea de *transformación social*. Esta idea se relaciona directamente con el objetivo de diseñar y ejecutar un nuevo modelo de desarrollo con democracia para el país y para la zona. De esa forma, es en el seno del movimiento popular nacional por la democratización en Brasil que se organiza la lucha urbana por la transformación de la relación Estado y Sociedad en las gestiones públicas municipales y por la Reforma Urbana inserta en el proyecto mayor de modelo de desarrollo.

Los movimientos sociales sectoriales que se organizan en relación con la idea de transformación vienen proponiendo

\* *Secretaria de habitação e desenvolvimento urbano habi-superintendencia de habitação popular prefeitura do municipio de Sao Paulo.*

alternativas a la forma de elaborar y ejecutar las políticas públicas locales que les afectan directamente, así como al conjunto de los ciudadanos de las áreas urbanas.

La principal propuesta política de los movimientos se refiere a la necesidad de renovar los mecanismos de participación existentes y avanzar en la creación de nuevas reformas de participación popular en la gestión pública.

En ese campo, las discusiones y experiencias, sobre todo en los últimos diez años en el interior del movimiento popular junto al PT -Partido dos Trabalhadores-, han creado un lastro de conocimiento y propuestas que se constituye en un rico material que el partido está teniendo ocasión de poner en práctica en los ayuntamientos donde está gobernando, como es el caso de Sao Paulo.

El Partido dos Trabalhadores nació de la lucha del movimiento sindical progresista urbano y rural por mejores condiciones de empleo y trabajo, articulado con la lucha de los movimientos sociales urbanos por mejores condiciones de vida en los asentamientos de las ciudades.

Su concepción ideológica es la del Socialismo sin adjetivos y sin relativizaciones; la Libertad es lo único que puede traducir el fundamento del sistema político y socioeconómico que propone. La línea política del PT y sus formas de actuación están basadas en la idea de que el

partido debe ser él mismo un movimiento en cuyo campo se posibilitan todas las formas de organización social a través del principio de la participación popular en la gestión económica y política de la vida pública. Tal concepción política, traducida en estos momentos en programas de gobierno y políticas sectoriales, justifica ampliamente que esas políticas y programas de gobierno no tengan un carácter coyuntural solamente mientras el PT esté gobernando.

Uno de los retos más importantes de las administraciones petistas, consiste en estructurar canales efectivos de participación ciudadana en la elaboración de políticas y en la gestión de la ejecución de los programas, controlando y evaluando el desempeño de esas administraciones. Todos los sectores de la actual administración municipal de Sao Paulo vienen promoviendo la participación popular de varias maneras según el momento y las demandas.

Es importante señalar que la principal forma concebida por el PT para que los ciudadanos ejerzan su justa y necesaria actividad de gestión junto a las administraciones públicas locales, son los llamados "Consejos Populares". Estos consejos vienen siendo objeto de reflexiones y calurosas discusiones primeramente en el seno del PT y movimientos populares ligados al partido, y en los últimos dos años y medio de gestión municipal petista, en los ámbitos de la administración donde es fundamental la participación social y ciudadana para el diseño de nuevas actuaciones y políticas públicas.

Podemos decir que los petistas que están en el interior de las administraciones, muchas

veces tienen que dedicarse a "torear" la máquina administrativa y su lentitud y estructura montada hace tiempo para el favorecimiento de unos pocos en detrimento de la mayoría. En esa lucha cotidiana, que es *política*, aún cuando parece ser estrictamente técnica, las concepciones centrales y originales del partido a veces parecen sumergidas en un mar de otras "prioridades" que son impuestas por el propio giro inercial de la máquina del Estado. Vencer esa inercia es una tarea política del administrador petista orientado por las concepciones programáticas del PT y a través de estructuras de gestión junto con los ciudadanos, una de las cuales es el Consejo Popular. Y la formación de los consejos populares, todavía no se ha dado en la medida que se esperaba cuando de la elaboración del programa de gobierno y mucho menos según lo esperado por la concepción partidaria.

Es el presidente del PT -Lula- el que hace una seria autocrítica sobre el desempeño de las administraciones petistas en el campo de la participación popular: "De cierta forma, nuestros alcaldes han conseguido moralizar la máquina administrativa. Ahora, tenemos mucho que aprender. Nosotros aún no creamos los Consejos Populares ... Un gobierno también es evaluado por la relación con el pueblo. Nosotros no podemos terminar nuestro mandato sin crear los Consejos Populares".<sup>1</sup>

Los Consejos Populares fueron concebidos como instancias de consulta y deliberación sobre las políticas públicas, instalados según criterios de representatividad popular discutidos entre la administración y los movimientos populares. Esos espacios de participación pueden tener un carácter sectorial -consejos de Salud, de Vivienda, de

<sup>1</sup> LUIS IGNACIO DA SILVA en entrevista a la REVISTA TEORIA E DEBATE, Enero 91, pág. 7.

Educación, de Transportes, de Abastecimiento, de la Mujer, del Negro, Cultural, etc.- o general, como un Consejo General de Representantes.

El documento que se presenta al final de este trabajo constituye una muestra de la labor que se está llevando a cabo en la "prefeitura" de Sao Paulo, a partir de las experiencias prácticas de los últimos dos años en materia de constitución de instancias de participación en la gestión local y, sobre todo, los consejos populares.

En 1989 y 1990 la "prefeitura" organizó las llamadas Audiencias Públicas en cada región de la ciudad adscrita a una Administración Regional -son veinte administraciones regionales que, junto con las secretarías sectoriales, constituyen la primera línea de gobierno a partir de la alcaldesa. Los temas que se discutieron en esas audiencias anuales se refirieron a la elaboración del "Orçamento Programa do Município" o el presupuesto para el año siguiente que, según la concepción petista, debe prever recursos según las demandas reales de la población; de esa forma se viene convocando a las personas -entendidas como ciudadanas y usuarias- y a los movimientos sectoriales de todas las regiones para relacionar reivindicaciones y demandas para cada sector de servicio público para que, a partir de ahí, la administración diseñe el presupuesto para la ejecución de los servicios.

A partir de la experiencia de las audiencias públicas, de los Núcleos Regionales de Planeamiento (ensayo de instancias regionales de planeamiento en cada administración regional con la participación de representantes de cada secretaría sectorial, durante todo el año de 89 y parte

del 90), de los "Fóruns" Regionales de Vivienda (asambleas regionales para discusión de la política de vivienda del municipio y organización de las demandas junto con los movimientos organizados por vivienda), etc., fue tomando cuerpo el Proyecto de Ley de Reforma Administrativa que propone la implantación de un nuevo diseño de la administración municipal en Sao Paulo con el establecimiento de las llamadas "Sub-prefeituras".

La "sub-prefeitura" será la instancia regional de administración que globalizará la política municipal en cada zona de la ciudad, estableciendo un contacto con los ciudadanos a través de mecanismos institucionales de participación formulados junto con los movimientos populares.

Para operacionalizar el montaje, discusión y desarrollo del proyecto de Reforma Administrativa, bien como encaminar la reflexión interna a la administración de cuestiones relacionadas con el funcionamiento de gobierno articulado con la población, se han creado dos canales, que, respectivamente, son la Secretaría Especial de la Reforma Administrativa y el PIEP -Programa Integrado de Educación Popular-.

El PIEP está constituido por representantes de las secretarías sectoriales y tiene, en estos momentos entre otras, la incumbencia de detallar el Proyecto de Ley de Participación Popular a ser presentado por el Ejecutivo Municipal a la Cámara Municipal de Vereadores, instancia legislativa, y cuya exposición de motivos y algunas definiciones en borrador presentamos a continuación.

**PREFEITURA DO MUNICIPIO DE SAO PAULO PROGRAMA INTEGRADO DE EDUCACION POPULAR -PIEP- PROYECTO DE LEY - PARTICIPACION POPULAR BORRADOR**

***I. Exposición de motivos***

La participación popular como principio de organización del poder estatal ha sido incorporada a las Constituciones Federal y Municipal como resultado de un amplio Movimiento Social y Cívico de democratización de las instituciones políticas y de búsqueda de un mayor control social sobre los gobernantes y la administración estatal.

La Constitución Federal, ..., define la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos como expresión de la Soberanía Nacional y fuente del poder republicano, al lado de las formas representativas del poder estatal.

La Ley Orgánica del Municipio con base en el reconocimiento de la plena autonomía legislativa, política, administrativa y financiera de los municipios en los términos de la Constitución Federal, avanzó aún más en la definición de los principios de la participación popular en la organización del municipio y en la propia Constitución de poder municipal, a través de la iniciativa popular legislativa, el plebiscito y el referéndum.

El mismo título legal reconoce la participación popular en las decisiones del Poder Municipal a través de consejos constituidos para tal finalidad.

La Ley Orgánica Municipal también define la fiscalización y el control popular sobre obras y servicios públicos como elemento integrante de los principios de organización del municipio y del poder público.

La regulación de los referidos dispositivos constitucionales, objetivo del presente Proyecto de Ley Ordinaria, complementa el proceso de reorganización de las instituciones públicas del municipio iniciado con la creación de "Sub-prefeituras" y Consejos de Representantes cuya implementación es el objetivo fundamental del Proyecto de Reforma Administrativa presentada por el Poder Ejecutivo (a la Cámara Municipal). Cumple destacar la fundamentación jurídica y política implícita en la regulación de los dispositivos relacionados con la participación popular.

La sociedad brasileña que se movilizó por "Directas Já" abre, en este cambio de siglo, un amplio movimiento de afirmación de la democracia que sugiere una nueva relación del Estado con la Sociedad donde el ejercicio de las libertades ciudadanas deje de significar apenas derechos del individuo de que no sea molestado por el poder público para pasar a expresar su participación directa y efectiva en los mecanismos de poder y decisión.

Un nuevo perfil para la relación entre el Estado y la Sociedad se materializa a través de la apertura de la función pública a la interferencia directa de la ciudadanía, donde el público es el interés común o colectivo, diferente del interés propio. Se rescata la capacidad del Estado de corregir y combatir las desigualdades y los factores de exclusión y marginación social, tal como reza la Constitución Federal.

Cumple al municipio de Sao Paulo, por la posición de liderazgo que ocupa en el país, dar pasos decididos en el sentido de democratizar los mecanismos de gestión y de poder locales sepultando la herencia autoritaria y centralizadora de los regímenes del pasado.

En este sentido, la plena vigencia de mecanismos de participación popular es un factor fundamental

a la existencia de un régimen democrático al nivel municipal. Las fuertes raíces de la tradición centralizadora del Estado brasileño han vaciado el poder municipal de funciones que legítimamente le corresponderían y cuyo ejercicio se podría abrir más fácilmente a la participación directa de los ciudadanos.

En esta perspectiva, descentralización política y administrativa, regionalización del poder y participación popular son proyectos que se articulan para la constitución de un nuevo régimen municipal, basado en la vigencia de mecanismos de democracia directa o participativa.

Es importante captar el carácter avanzado de las formas de ejercicio de democracia implícitas en la organización de las instituciones del poder municipal según los mecanismos de la representación política y de la participación directa.

No se trata de formas antagónicas sino complementarias de la expresión de los intereses de la ciudadanía, al mismo tiempo que son instrumentos para una mayor aproximación de la esfera pública a la población que cotidianamente se sirve de servicios y obras de carácter estatal o público para garantizar las condiciones de su reproducción social en el espacio urbano.

Bajo ese punto de vista, las instituciones de la Audiencia Pública, del plebiscito y del referéndum, cuya regulación se presenta aquí al lado de la creación de consejos de gestión y de usuarios para la fiscalización y la participación ciudadana, en la esfera de la acción del Poder Ejecutivo representan instancias complementarias a las "sub-prefeituras" y consejos de representantes destinadas a primar la democracia local.

Es importante captar el carácter complementario de las formas institucionales de la representación y las de la participación directa de la población. Las primeras suponen el fortalecimiento del sistema partidario y se expresan a través de los mecanismos del Legislativo -Cámara Municipal- y Consejo de representantes.

Las segundas significan la expresión directa en la esfera pública de las organizaciones sociales, comunitarias, culturales, de vecinos alrededor de demandas vinculadas a la ciudad, sin referencia directa a partidos políticos.

La Ley Orgánica del Municipio caracteriza esta forma de participación popular bajo la denominación de participación de *usuarios* en la gestión de los servicios. En ese marco, la propuesta de renovación/reforma de las instituciones políticas del municipio, implícita en la creación de "sub-prefeituras" y de Consejos de representantes, encuentra su contrapartida en los mecanismos de democratización de la gestión, a través de la regulación de los derechos ligados a la participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad: plebiscito y referéndum, audiencias públicas y la participación de los usuarios en la gestión de los servicios a través de consejos constituidos con ese carácter.

#### **¿Cómo definir el concepto de usuario?**

La participación popular supone la adopción de cambios institucionales entre los cuales:

- El reconocimiento, en el terreno de la sociedad civil, de *interlocutores colectivos*, caracterizados por su representatividad, iniciativa o fuerza y habilidad para proponer demandas de carácter colectivo.

- El reconocimiento del ciudadano individual como sujeto de la participación a través de la regulación de los derechos de audiencia pública, plebiscito y referéndum y en el acceso a un *sistema de información municipal* capaz de aconsejarlo y orientarlo en caso de necesidad.
- El reconocimiento de la condición de usuario se hace por el poder público en la figura de entidades, asociaciones representativas y movimientos. Esto significa que a efectos de la participación de los usuarios en la gestión de los servicios es preciso que tales organizaciones sociales y comunitarias constituidas legalmente o no, se integren a una red o circuito que posibilite el desarrollo de una relación sistemática con la "Prefeitura" permitiendo su interferencia en las políticas públicas. Esto califica otra importante diferencia con los mecanismos de representación política, pues mientras esta se ejercita a través de la figura del *elector*, la participación directa se realiza bajo la forma de asociaciones para la defensa de intereses específicos.

### ***Naturaleza de los Consejos***

Los consejos son creados como forma de garantizar la participación de los usuarios. Siendo así, su constitución debe acompañar la organización del gobierno municipal así como la tradición de organización de la sociedad, la propuesta de descentralización plantea las "sub-prefeituras" como base para la atención y organización de las demandas sociales, articuladas con las políticas de las coordinadoras sectoriales. Los consejos regionales de participación popular asumen un carácter político más amplio pues presupone la articulación sectorial y la globalidad en las acciones de gobierno.

### ***Consejo Regional de Usuario (CRU)***

Canal institucional destinado a establecer estrecha relación con la gestión del cotidiano local, notadamente de los equipamientos de consumo colectivo, condiciones de habitabilidad y aspectos del mantenimiento y supervivencia urbana.

### ***Carácter de la Competencia***

1. ***Decisorla*** -Planeamiento de la ejecución y de la operación de carácter sectorial e interdisciplinaria.
2. ***Consultiva*** - Planeamiento regional en las materias de presupuesto, política urbana y política social.
3. ***Control y Fiscalización:***
  - Seguimiento de la ejecución física del presupuesto.
  - Operación de los sistemas de atención e información en las áreas del desarrollo social y urbano, medio ambiente y mantenimiento de la ciudad.

Cada familia temática -por ejemplo, Bienestar Social, etc.- tiene atribuciones de carácter regional o descentralizado posibles de realizarse con la participación del CRU -Consejo Regional de Usuarios- en conjunto con la "Sub-prefeitura" o el Consejo de Representantes.