

Innovaciones democráticas y participación ciudadana en la planificación urbana en Brasil

Goulart, Jefferson O.

Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil

 jefferson.goulart@unesp.br

Documento recibido:

08 marzo 2019

Aprobado para publicación:

22 julio 2019

Resumen

La democratización en Brasil se destacó por la emergencia de la sociedad civil en la escena política, generalizándose un conjunto de movimientos sociales que reivindicaban las políticas distributivas y participación. A partir de la Constitución de 1988, la participación ciudadana se institucionalizó y penetró en las redes del Estado. En este escenario, se destacan las innovaciones democráticas en la planificación urbana, particularmente a través del Plan de Ordenación Urbana, el instrumento básico para asegurar la función social de la propiedad y la gestión democrática. La Ley Federal nº 10.257/2001 (Estatuto de la Ciudad) ratificó esta exigencia participativa. Sin embargo, entre las reglas institucionales y los factores de éxito de esas innovaciones hay un amplio abismo que debe ser investigado con el propósito de medir la efectividad de la democratización en la planificación urbana.

Palabras clave

Innovaciones democráticas; Participación ciudadana; Planificación urbana; Brasil.

Resumo

A democratização no Brasil foi destacada pelo surgimento da sociedade civil no cenário político, generalizando um conjunto de movimentos sociais que reivindicavam políticas distributivas e participação. A partir da Constituição de 1988, a participação cidadã foi institucionalizada e penetrou nas redes estaduais. Nesse cenário, destacam-se as inovações democráticas no planejamento urbano, particularmente por meio do Plano de Planejamento Urbano, instrumento básico para garantir a função social da propriedade e a gestão democrática. A Lei Federal nº 10.257 / 2001 (Estatuto da Cidade) ratificou esta exigência participativa. No entanto, entre as regras institucionais e os fatores de sucesso dessas inovações, há um grande abismo que deve ser investigado para medir a efetividade da democratização no planejamento urbano.

Palavras chave

Inovações democráticas; Participação cidadã; Planejamento urbano; Brasil

Abstract

Democratization in Brazil was highlighted by the emergence of civil society in the political scene, generalizing a set of social movements that vindicated distributive policies and participation. From the Constitution of 1988, citizen participation was institutionalized and penetrated the state networks. In this scenario, democratic innovations in urban planning are highlighted, particularly through the Urban Planning Plan, the basic instrument to ensure the social function of property and democratic management. The Federal Law nº 10.257 / 2001 (Statute of the City) ratified this participative requirement. However, among the institutional rules and the success factors of these innovations, there is a wide gulf that must be investigated in order to measure the effectiveness of democratization in urban planning.

Keywords

Democratic innovations; Citizen participation; Urban planification; Brazil.

Democratización y democracia

El proceso de transición democrática de Brasil fue largo y complejo, iniciado con el ascenso del general Ernesto Geisel a la presidencia de la República (1974) y la adopción de la política de descompresión "lenta, gradual y segura", por medio de la cual el núcleo dirigente del régimen autoritario pretendió tutelar la apertura y así mantener la liberalización bajo su control. Este intento no se consumó íntegramente y fue frustrado por razones complementarias: por la resistencia de la facción vinculada a la línea dura del régimen; por las limitaciones económicas que alcanzaron el país tras las crisis del petróleo en la década de 1970; y por la contestación de los grupos opositores, que no aceptaron los límites de la liberalización. Así, ese proceso gana status de democratización a partir de la vigorosa campaña por el restablecimiento de elecciones presidenciales directas en 1984, evidenciando una auténtica crisis de hegemonía (Sallum Jr., 1996; 2015). Al año siguiente, una combinación

entre la parte mayoritaria de la oposición partidista (PMDB) y una parte de la disidencia del régimen (Frente Liberal) confluyó en una coalición que eligió indirectamente a un nuevo gobierno civil, aunque la transición institucional solo se completaría con la convocatoria de un Congreso con poderes constituyentes (1986-1988) y, finalmente, con las elecciones directas para presidente (1989).

La transición, sin embargo, no se limita a la esfera institucional – en el sentido del paso de un patrón autoritario a otro régimen político, de naturaleza democrática – y comprendió dimensiones complementarias que la marcaron decisivamente. Al mismo tiempo, también ocurrió el colapso del modelo de Estado desarrollista (Sallum Jr., 2015), lo que condicionó la política macroeconómica y abrió el espacio para el desarrollo de alternativas liberales en el período subsiguiente con los gobiernos de Fernando Collor y Fernando Henrique Cardoso. Finalmente, otro ingrediente sobresaliente de la transición fue la emergencia de la sociedad civil en la escena política, generalizándose los movimientos sociales en torno a la implementación y desarrollo de medidas distributivas y de una mayor participación en los procesos decisorios de políticas públicas.

A partir de la década de 1970, el país fue influenciado por movimientos que hicieron renacer a la sociedad civil antes amordazada y contenida por el régimen autoritario, de modo que nuevos actores entraron en escena, y más precisamente en la arena política (Sader, 1988). Así, ascendieron grandes movimientos nacionales orientados hacia una agenda progresista e inclusiva – en contra la carestía, por la amnistía y luego la campaña por las “directas ya” – hasta movimientos urbanos (por vivienda, salud, educación, derechos de “minorías” como mujeres y otros), y la eclosión de un “nuevo sindicalismo”, que desafió la tutela del Estado al combinar una pauta de reivindicaciones que incluía tanto medidas distributivas como exigencias políticas (desvinculación de los sindicatos ante el Estado, fin de la dictadura, etc.).

Hasta entonces, la sociedad civil y el Estado eran tratados como esferas polarizadas, cuando no opuestas. La más extraordinaria de las innovaciones institucionales de la transición democrática – sellando la transposición de los movimientos sociales de la sociedad civil hacia la sociedad política – fue la creación del Partido de los Trabajadores (PT), una agrupación de masas que tenía fuertes raíces en el proletariado moderno y en los movimientos sociales (Secco, 2011).

En ese contexto de ascenso de los movimientos sociales, resurge en 1985 el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana. En un escenario marcado por la crisis económica, los años 1980 fueron tratados como la “década perdida” en razón de la recesión que paralizó el crecimiento del país y por la intensa urbanización: en ese momento, la mayoría de la población brasileña (75%) ya vivía en las ciudades. Ese proceso se asocia a la acelerada industrialización del país por medio del modelo nacional-desarrollista de sustitución de importaciones, que lo llevó a la condición de la octava economía mundial. Se trató, por tanto, de un proceso paradójico caracterizado por la modernización de estructuras auténticamente capitalistas compatibles con los patrones de la II Revolución Industrial y la expoliación urbana (Kowarick, 1993), que comprendió, por un lado, la existencia de un amplio contingente de excedente de mano de obra que sirvió para perfeccionar los mecanismos de superexploración del trabajo y de otro, la existencia de diversos mecanismos de contención de la capacidad de organización y contestación popular, con diversas formas de arbitrio y de privación que castigaran a los trabajadores con el desempleo, los bajos salarios, y la falta de vivienda que estimuló la autoconstrucción, la chabolización y la periferización de las ciudades, con una enorme escasez de infraestructuras (saneamiento, transportes, etc.).

Ante la gravedad de este escenario de enorme déficit social, el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) denunció el modelo dual de “ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres”, de “la ciudad legal y la

ciudad ilegal” y condenó la “(...) exclusión de la mayor parte habitantes de la ciudad, determinada por la lógica de la segregación espacial; por la ciudad mercancía; por la mercantilización del suelo urbano y de la valorización inmobiliaria” (Saule Jr., Uzzo, 2010: 260-261).

Para los movimientos orientados por la expansión y consolidación institucional de los derechos de ciudadanía, el proceso constituyente fue el escenario privilegiado para la implantación de sus plataformas, exponiendo los conflictos entre la política institucional y la participación popular (Brandão, 2011). En ese terreno se definirán los principios y parámetros de las políticas públicas de un nuevo orden en proceso de democratización. Así,

“(...) el ideario participativo adquirió un nuevo perfil en el contexto de la constituyente y la participación, otrora popular, se tornó ciudadana. La participación ciudadana encarnó la progresiva liberalización política y respondió al desafío de incorporar y adecuar el ideario participativo heredado de las dos décadas anteriores, con tónica clasista, a las exigencias de un discurso público en registro más de universalización, apropiado para incidir en la pelea por la nueva Constitución” (Lavalle; Vera, 2011: 117).

Esa percepción, sumada a la ausencia de un proyecto hegemónico y a la porosidad admitida por los propios constituyentes, se tradujo en un formato procedimental accesible a los movimientos sociales y a las entidades civiles, que pudieron organizarse y dirigir su presión política a través de la presentación de enmiendas de iniciativa popular. Y así fueron protocoladas 122 enmiendas que se originaron en la movilización societaria con más de 12 millones de firmas (Michiles, 1989).

El Movimiento Nacional por la Reforma Urbana siguió la misma trayectoria, reuniendo diversas entidades corporativas, movimientos, organizaciones no gubernamentales y sindicatos, entre los cuales la Federación Nacional de Arquitectos, la Federación Nacional de Ingenieros, la Articulación Nacional del Suelo Urbano, Pastorales, movimientos sociales de lucha por la vivienda, etc., tuvieron un papel muy relevante. El desafío al que se impusieron consistía en:

“(...) elaborar una propuesta de ley para ser incorporada en la Constitución, con el objetivo de modificar el perfil excluyente de las ciudades brasileñas, marcadas por la precariedad de las políticas públicas de saneamiento, vivienda, transporte y ocupación del suelo urbano, así configuradas por la omisión y descuido de los poderes públicos” (Saule Jr., Uzzo, 2010: 260).

De modo sintético, la propuesta de enmienda constitucional por la reforma urbana se distinguía por tres aspectos: “(...) función social de la ciudad y de la propiedad, reconocimiento de los derechos de posesión de los habitantes de los asentamientos urbanos informales y participación directa de los ciudadanos en los procesos decisorios sobre la política urbana” (Rolnik, 2009). El movimiento fue parcialmente victorioso, pues la Constitución incorporó un capítulo inédito para la Política Urbana expresado en los artículos 182 y 183: “La política de desarrollo urbano, ejecutada por el poder público municipal, conforme a directrices generales fijadas en ley, tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes. § 1º - El plan de ordenación, aprobado por el Ayuntamiento, obligatorio para ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana. § 2º - La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plano de ordenación urbana” (Art. 182).

El núcleo de la propuesta se centró en el principio de que el derecho de propiedad se subordinaba a su función social consignada en el Plan de Ordenación Urbana, una innovación verdaderamente crucial en un orden basado en la economía de mercado. La exigencia del Plan de Ordenación no figuraba en la propuesta original de la iniciativa popular, pero fue incluida por razón de los lobbies corporativos de profesionales vinculados al área del urbanismo (arquitectos urbanistas, sobre todo) y por la tradición tecnocrática de la planificación urbana brasileña, según la cual este instrumento es indispensable en la formulación de los diagnósticos y proyecciones (Caldeira; Holston, 2004).

En el plano institucional, la bandera de la reforma urbana solo fue consolidada con la aprobación de la legislación bajo-constitucional que reguló los principios constitucionales, la Ley Federal nº 10.257/2001 (Estatuto de la Ciudad), normativa en la que se detallan los instrumentos jurídicos y urbanísticos capaces de hacer efectivos los principios de la función social de la propiedad, de la contención de la especulación inmobiliaria y, particularmente, de la gestión democrática de la ciudad. Se preveía la participación de la población y de las asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad, en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (Artículo 2). Otros enunciados emblemáticos de la misma legislación merecen atención: "(...) garantía de la participación de la sociedad civil en el control de los instrumentos de políticas urbanas" (Art. 4º, párrafo 3); "Institución de instrumentos de gestión democrática de la ciudad" (Art. 43, incisos I, II, III y IV); "Garantía de control directo de las actividades de los organismos gestores de las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas" (Art. 45); "Debates, audiencias y consultas públicas" y "conferencias municipales sobre temas urbanos" (Art. 43, inciso II); "Gestión presupuestaria participativa" (Art. 44); "Uso del referéndum popular y del plebiscito, conforme previsión constitucional y de la Ley Federal nº 9.709/1998" (Brasil/Estatuto da Cidade, 2002: 229-231).

La democratización de la política urbana asume centralidad no solo porque permite educar y estimular a los ciudadanos a formar parte de las decisiones correspondientes (Pateman, 1992), sino que también contribuye a superar la tradición tecnocrática de la planificación urbana (Caldeira e Holston, 2004), según la cual su liturgia pedía únicamente el conocimiento de aquellos que dominaban los conceptos y las técnicas propias de gestores y planificadores.

Este movimiento de apertura a procesos participativos no se restringió al campo de la planificación urbana; por el contrario, es propia de la democratización brasileña. Y como resultado de esa trayectoria y de los cambios institucionales democratizantes, sobre todo a partir de la Constitución de 1988, por un lado, la participación societaria se institucionalizó y penetró en las telarañas del Estado (Lavalle, 2011), y, por otro, "Brasil se transformó a lo largo del siglo XX, de un país de baja propensión asociativa y pocas formas de participación de la población de bajos ingresos en uno de los países con el mayor número de prácticas participativas" (Avritzer, 2008: 44). Para este autor, el país habría forjado un conjunto de innovaciones democráticas que podrían clasificarse en tres modalidades de diseño institucional: el Presupuesto Participativo, los Consejos de Políticas Públicas y los Planes de Ordenación Urbana. Hay, por lo tanto, un notable marco participativo institucionalizado en el Brasil contemporáneo, cuyo objetivo general consiste en combinar la democracia representativa con mecanismos participativos extra-electorales.

Sin embargo, ocurre que lo que ha convenido llamar "democracia participativa" en general es también una modalidad representativa, ya que también transcurre por medio de mecanismos de representación, es decir, de delegación de poder y de elección de representantes. En ese sentido, está lejos de confundirse con cualquier aspiración a una "democracia directa" porque hay muchas intermediaciones entre los tomadores de decisiones y las deliberaciones adoptadas. Por lo tanto, es imperativo categorizar la democracia como el mar-

co de normas definitorias de los procesos de toma de decisiones públicas. De esta perspectiva, la mejor síntesis es la definición de que "(...) por régimen democrático se entiende primariamente un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas" (Bobbio, 1986: 12). Aunque reconocidamente minimalista, esta acepción es la única manera de distinguir los polos antagónicos en la escala de las formas de gobierno (democracia de autocracia), además de adoptar el supuesto de que estaría prevista y facilitada la participación más amplia posible de los interesados en tales procesos.

En este sentido, lo que distingue a la democracia es la regla tomada en una doble dimensión: en primer lugar, en el sentido de que se garantice una equitativa difusión de oportunidades para que los ciudadanos puedan manifestar sus preferencias; segundo, que esta condición institucionalmente consagrada esté subordinada al principio de la prevalencia de la voluntad de la mayoría. Son, en fin, las reglas del juego, predeterminadas de tal forma que un acuerdo básico cuanto a sus mecanismos de funcionamiento obtenga la adhesión previa de todos los que se someten. Como organización del ejercicio del poder y proceso de toma de decisiones que respetan a todos, la democracia postula una forma (el procedimiento) o, dicho de manera negativa, no es definida por el contenido (resultados de las decisiones tomadas).

Para algunos pensadores de orientación liberal-democrática – Dahl (1989) y Bobbio (1986), sobre todo – la distinción es que, a diferencia de las autocracias y aristocracias, en sistemas democráticos las élites se presentan abiertas y amplias, son susceptibles a controles externos y el poder de que disfrutan puede ser revocado en razón de la existencia de sistemas en los que hay competencia entre partidos políticos que representan a la sociedad. Más: "(...) la representación política transforma y expande la política en la medida en que no sólo permite que lo social sea traducido en lo político; también promueve la formación de grupos e identidades políticas" (Urbinati, 2006: 218). En estos términos, la representación se afirma como un método democrático de tomar decisiones.

Sin embargo, si la libertad tiende a limitar el poder imponiendo restricciones a su ejercicio, de otra parte, la igualdad se distingue por la inclusión del poder popular en el Estado y sobre el Estado. La simbiosis de los dos enunciados gana síntesis en la expresión de la democracia, de donde se sigue que representación y participación, lejos de ser incompatibles, pueden ser complementarias. Esta observación se revela contemporánea por el déficit democrático presentado en las democracias reales organizadas en torno a la definición Schumpeteriana según la cual estos sistemas decisorios serían nada más que gobiernos en que minorías legítimas gobiernan en nombre del pueblo. En ese sentido, "(...) la participación, ora como categoría teórica del campo de la teoría democrática, o como categoría práctica de los actores sociales, consustanció la crítica interna a la democracia en la segunda mitad del siglo XX" (Lavalley y Vera, 2011: 100).

Si la democracia es esencialmente representativa porque transfiere la soberanía del pueblo a los gobernantes a través del sufragio, también puede ser complementariamente participativa al promover la inserción de la sociedad civil en procesos decisorios por medio de la institución de una esfera pública dedicada a la ampliación de los espacios decisorios. Sin embargo, es necesaria mucha cautela para evitar idealizaciones y observar la distancia entre discurso y realidad (De La Fuente, 2010), pues las experiencias prácticas asociadas a las ideas de democracia participativa y deliberativa aún se revelan muy limitadas para subvertir la versión hegemónica de democracia (liberal-pluralista) como método decisorio (Schumpeter, 1984). En otros términos, hay que considerar a la representación política como un "(...) proceso circular (susceptible a la fricción) entre las instituciones estatales y las prácticas sociales. Como tal, la democracia representativa no es ni aristocrática ni un sustituto imperfecto para la democracia directa, sino un modo de la democracia recrearse constantemente a sí misma y perfeccionarse" (Urbinati, 2006: 192).

Las objeciones al modelo liberal-pluralista de democracia pueden ser resumidas en dos críticas: primero, por la separación de las esferas política y social, lo que hace a la igualdad política un deber ser altamente abstracto porque desconocen las desigualdades propias de sociedades capitalistas, el principio liberal de la igualdad se limita a un enunciado normativo desconectado de la realidad; en segundo lugar, por la reducción de la política a un proceso de elección, en el cual, "(...) por una premisa metodológica, se considera que todos los ciudadanos son guiados por un entendimiento informado de sus intereses [restando] una agregación mecánica de preferencias preexistentes" (Miguel, 2005: 12).

En este sentido, las experiencias participativas en el Brasil contemporáneo, particularmente en el ámbito de las prácticas e instituciones de la planificación urbana, remiten al debate sobre las teorías democráticas, incluyendo una revisión de los postulados consagrados y el esfuerzo de recrear las bases conceptuales a partir de su propia experiencia concreta.

La institucionalización de la participación

Avritzer (2004) sostiene que las innovaciones introducidas en la democratización de Brasil serían clasificadas en tres modalidades de diseño institucional (Presupuesto Participativo, Consejos de Políticas Públicas y Planes de Ordenación Urbana), cuyos factores de éxito estarían dispuestos conforme a la respectiva "efectividad deliberativa". El Presupuesto Participativo (PP) sería un diseño de "abajo hacia arriba", o sea, permitiría la libre inclusión de los ciudadanos a pesar de la fuerte dependencia de la voluntad política del gobierno de turno; el Consejo de Políticas (CP) sería una forma híbrida por combinar representación institucional y popular, caracterizada por el reparto decisorio; por último, el Plan de Ordenación Urbana tendría menor capacidad democratizadora porque, una vez obligado por la legislación, se reduciría a la adopción de una metodología en que las decisiones serían tomadas ex ante por agentes políticos y tecnocráticos, resultando de ahí una práctica homologatoria. En síntesis, "(...) no hay duda de que los diseños de abajo hacia arriba como el PP son los más fuertemente democratizantes y distributivos" (Avritzer, 2008: 59-60).

A pesar de la excesiva benevolencia con el PP por su supuesta efectividad deliberativa – e incluso por ignorar que el Plan de Ordenación, a pesar de la imposición legal, también es altamente dependiente de la conducta gubernamental –, la apreciación de Avritzer es valiosa analíticamente. En el caso particular del Plan de Ordenación, hay que recordar dos aspectos fundamentales: se trata del "(...) instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana" (Art. 182 de la Constitución Federal) y este constituye solo una primera etapa del sistema de planificación, una vez que, tras su elaboración y aprobación por el Legislativo municipal, hay una segunda fase de gestión que impone también dispositivos participativos.

Por lo tanto, además de la exigencia participativa en la formulación del Plan de Ordenación Urbana, hay diversos mecanismos previstos en la legislación para asegurar su gestión democrática. También se prevé la constitución de un consejo permanente (con diferentes denominaciones) encargado de gestionar la política de desarrollo urbano, en cuyo caso su composición es híbrida, es decir, combina las representaciones gubernamental y societaria; el alcance decisorio de estos consejos (si son deliberativos, consultivos o ambos) depende de su reglamentación a nivel local. En fin, se trata de un sistema que comprende múltiples posibilidades de participación voluntaria individual y colectiva (de entidades) que es potencialmente abierto, además de incluir mecanismos de reparto (como en los consejos), pero también se debe considerar que reproduce prácticas más restrictivas limitadas a la ratificación de las políticas públicas.

Hay, por lo tanto, gran variedad de formatos participativos que van mucho más allá de la elaboración del Plan de Ordenación y que, a efectos de la medición de su eficacia, son tan o más importantes que la fase de elaboración de la legislación urbanística, pero en ambos momentos se impone la exigencia de la participación. El ingrediente auténticamente original es el carácter institucionalizado de esa participación, es decir, reactivo o propositivo, se trata siempre de mecanismos absorbidos por el Estado. A fin de su constatación, y para pensar criterios de éxito de forma más amplia, sería conveniente reflexionar sobre la efectividad democrática de esas experiencias a la luz de dos variables fundamentales: en qué medida son capaces de perfeccionar la exigencia de la accountability por parte de los gobiernos y cuán deliberativas efectivamente son esas experiencias innovadoras.

En el caso de la planificación urbana, la literatura ha evidenciado que los obstáculos a la mayor efectividad de la participación son de varios órdenes, empezando por la imperfección del propio marco institucional, o sea, su configuración genérica es insuficiente para imponer la adopción de mecanismos más efectivos por parte de los municipios (responsables de la gestión de la planificación urbana). De este modo, como "(...) la directriz que pretende garantizar la participación de la sociedad en la elaboración e implementación de las políticas públicas, prevista en la Constitución, todavía es frágil e incompleta (...)", en la práctica persiste un escenario en que la participación

"(...) en la mayoría de las veces, queda restringida a la institución de consejos de políticas públicas ya la realización de conferencias sectoriales con diferentes intervalos, conforme a la política en foco, correspondiendo al grado de institucionalización de determinada política a nivel nacional" (Santos, 2011: 255-256).

Un análisis similar también es válido para el estudio comparado de los procesos participativos en las ciudades intermedias brasileñas (Piracicaba, Bauru y Río Claro, en el interior del estado de São Paulo), casos en los que "(...) la participación transcurrió a través de mecanismos de representación: elección de delegados, transferencia decisoria (elección de delegados, de su alcance), participación en foros institucionales y consejos" (Goulart, Terzi, Otero, 2017: 131).

En general, lo que se comprende como participación ha ganado forma por medio de espacios abiertos durante la elaboración de los Planes de Ordenación Urbana (audiencias públicas, conferencias, congresos, talleres etc.) y, después, en la composición de consejos responsables por la gestión de esos planes urbanísticos. En la primera situación, la participación es básicamente individualizada, sin perjuicio de que los participantes ostenten representación de alguna entidad o movimiento, mientras que en el segundo momento, las prácticas participativas son esencialmente representativas porque la organización y el funcionamiento de los mecanismos institucionalizados (básicamente los consejos) imponen la elección de representantes en diseños de reparto que comprenden tanto la participación societaria como la gubernamental. En términos bastante objetivos: en los consejos nadie se representa a sí mismo, y la condición para integrarlos es la pertenencia a algún movimiento o entidad que ocasione su indicación.

En la tipología propuesta por Avritzer (2008), el diseño del planeamiento participativo expresa múltiples características: tanto es "de abajo hacia arriba" porque permite la participación de cualquier interesado (principalmente en los momentos y formatos en que la dinámica asume un carácter más informativo), como también es "de compartir", en el sentido de que los consejos son esferas efectivamente compartidas. Pero no solo eso: también son órganos de representación, luego supone una participación selectiva que supone transfe-

rencias de prerrogativas y la elección de representantes. En cualquiera de esas situaciones, lo que hay de común es precisamente el carácter institucionalizado de las prácticas participativas, pues sus términos, reglas y composición son decididos en las instituciones gubernamentales.

Pero hay otra característica del planeamiento participativo: en general es efectivamente “de ratificación”, es decir, asume un carácter homologatorio porque las decisiones sustantivas son generalmente tomadas ex ante, en foros y en procesos a los cuales los participantes comunes (societarios) no tienen acceso. Avritzer (2008) agrega otro argumento para tipificarlo como “menos democratizante”: por el hecho de ser diseños participativos menos dependientes del sistema político, en la medida en que la participación y el propio Plan de Ordenación son imposiciones obligatorias por ley. Pero hay que problematizar esta argumentación.

En efecto, la Constitución y el Estatuto de la Ciudad imponen la obligatoriedad del Plan de Ordenación para municipios con una población superior a 20 mil habitantes (además de otros situados en regiones metropolitanas o con características particulares como sitios turísticos), además de fijar las exigencias de otros formatos participativos: audiencias públicas, conferencias, consejos, etc. Además, hay sanciones para los municipios que no adopten esos requisitos, que pueden ser objeto de denuncia por la Fiscalía, como, por ejemplo, ocurrió en Salvador, una

“(...) de las pocas grandes ciudades brasileñas a tener su plan anulado judicialmente” (Avritzer, 2008: 58-59). Ocurre que la adopción de esos mecanismos puede tener efectos meramente simbólicos, sin efectividad deliberativa, de modo que la conducta del gobierno no es una variable que pueda ser ignorada, muy al contrario. La forma, la profundidad y el alcance del diseño participativo también dependen del sistema político.

Pensando específicamente los factores de éxito de la planificación participativa, la mejor opción metodológica consiste en admitir la importancia de tres variables complementarias, como lo hace Avritzer (2008): la capacidad organizativa de la sociedad civil y de sus movimientos e instituciones; la conducta del gobierno de turno; y la forma en que la legislación trata la participación.

Como vimos, no obstante el carácter genérico de sus enunciados, el marco jurídico impone la adopción de fórmulas participativas. Ciertamente no es suficiente para producir instituciones efectivamente democráticas, pero es un marco legal que puede ser invocado en los casos en que la legislación es ignorada. Claro que en los sitios donde hay más tradición organizativa de la sociedad civil y más capacidad de movilización, los resultados tienden a ser más efectivos, pues la presión social generalmente es un factor importante. Por lo tanto, si es verdad que las instituciones efectivamente varían en su capacidad de hacer más democráticas las decisiones públicas, a diferencia de la argumentación de Avritzer (2008), el factor que más pesa en esos procesos es justamente la

“(...) manera como el Estado se relaciona con la participación (...)”, es decir: “(...) el carácter participativo en la elaboración de los Planes transcurrió con amplio control ejercido por los actores estatales, escenario que se mantuvo en el período subsiguiente, incluso cuando existieron formalmente espacios compartidos como los consejos municipales de política urbana de múltiples denominaciones” (Goulart, Terci, Otero, 2017: 133).

La proliferación de dispositivos participativos (conferencias en los tres niveles de gobierno, consejos de diferentes áreas de políticas públicas, etc.) no sólo amplió y pluralizó los formatos democratizantes, sino que también consolidó su tendencia de institucionalización, y así no es exagerado afirmar que la participación es una marca de las instituciones del Estado brasileño, es decir,

"(...) desbordó el estatuto que reclamaban los actores sociales y la orientación política programática de gobiernos y partidos – a pesar de mantener ese doble carácter –, alcanzando un desarrollo institucional sin paralelo en otros contextos" (Lavallo, Vera, 2011: 121-122).

El Decreto Presidencial nº 8.243 de la expresidente Dilma Rousseff (del Partido dos Trabajadores), del 23/05/2014, fue un intento importante de ratificar ese grado inédito de la institucionalización participativa por medio de un nuevo estatuto jurídico, la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS). En esta norma se reconocían y detallaban varios dispositivos ya consagrados (consejo de políticas públicas, comisión de políticas públicas, conferencia nacional, audiencia pública, consulta pública) y además, se planteaban otros originales (ombudsman federal, mesa de diálogo, ambiente virtual de participación social). El modelo paradigmático es la definición atribuida al consejo de políticas públicas, como *"(...) instancia colegiada temática permanente, instituida por acto normativo, de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno para promover la participación en el proceso decisorio y en la gestión de políticas públicas"* (Art. 2º, Inciso II).

Sin embargo, el Congreso suspendió y revocó este decreto bajo el argumento de que era inconstitucional. La verdad es que los parlamentarios brasileños rechazaron el reconocimiento de normas que solo confirmaban mecanismos de democracia participativa. Con ello, se perdió una importante oportunidad de institucionalizar aún más el sistema participativo. La tendencia a la institucionalización puede ser confirmada por la Investigación de Informaciones Básicas Municipales (Munic)/IBGE (2011-2014), la cual indica que, de los 5.565 municipios del país, 1.231 (22,12%) registran la existencia de consejos (Avelino, 2016), aunque se desconocen sus rutinas, normas de funcionamiento, composición, periodicidad con que se reúne y, por supuesto, su efectividad democratizadora.

Ahora bien, si de forma general la institucionalización es el elemento distintivo de la participación en el Brasil post-democratización, no sería de extrañar que, específicamente en el campo de la planificación, sea grande la dependencia del sistema político. Más aún: aunque hoy existen cientos de consejos de política urbana constituidos en los municipios,

"(...) es posible percibir la predominancia de Consejos de carácter consultivo o de naturaleza híbrida (consultivo y deliberativo), que la mayoría de las veces garantizan algunas atribuciones deliberativas específicas y no permiten que la sociedad debatir y deliberar sobre planes, programas y proyectos de desarrollo. Es decir, la participación de la sociedad tiene sólo carácter consultivo en la mayoría de los Planes de Ordenación" (Santos, 2011: 261).

Además, a diferencia de lo que preconiza el Estatuto de la Ciudad (Art. 44), los datos disponibles permiten constatar que la gestión de los Planes de Ordenación Urbana se ha mantenido apartada de la gestión presupuestaria, engranaje en el que se puede medir con nitidez las prioridades en términos de políticas públicas. El balance de las experiencias recientes indica la multiplicación formal de instrumentos participativos en el campo de la planificación (conferencias sectoriales, audiencias y consultas públicas, consejos en los tres niveles de

gobierno, etc.), sin embargo, la observación empírica y la literatura demuestran todavía escasos avances en la efectiva capacidad de democratizar las decisiones finales.

Representación y participación: caras de la misma moneda

En general, las teorías democráticas y los intentos de clasificarlas situaron la participación en un campo crítico, distante o contrario al dominio de la democracia representativa (liberal-pluralista). El hecho de que la participación haya penetrado en las redes del Estado y de incluir también mecanismos de representación en sus formas contemporáneas, como se constata en el caso brasileño, concurre para deshacer el entendimiento de que la democracia representativa y la democracia participativa estarían necesariamente estancadas, situadas en polos opuestos, es decir, "(...) la representación también perdió su condición polarizada en el campo de la teoría democrática y, en un cambio saludable, se introdujo una disociación de la relación demasiado estrecha – casi idéntica – que mantuvo en ese campo con el gobierno representativo" (Lavalle, Vera, 2011: 123). Se perdió la perspectiva de la posición polarizada del tipo "representación x participación" porque esta pasó a ocupar un lugar destacado en el ámbito del gobierno representativo, de la poliarquía o cualquiera que sea la denominación que se pretenda atribuir a las democracias reales que se sostienen por medio de la representación. En síntesis, las democracias dejaron de ser sinónimo exclusivo de representación e incorporaron la participación.

Incluso uno de los más importantes precursores de la democracia participativa y de sus posibilidades ya admitía que su modelo podría ser nombrado como "democracia liberal" en razón de la compatibilidad entre competencia electoral y dispositivos participativos, suponiendo la combinación de "(...) un fuerte y generoso sentido ético de la democracia liberal (...)" asociado a un estatuto de "(...) derechos iguales de todo hombre y toda mujer al pleno desarrollo y al empleo de sus capacidades" (Macpherson, 1978: 115). No obstante el carácter abstracto de esta síntesis, no hay razones para desconsiderar la participación como ingrediente de los procedimientos representativos.

Otra referencia de la democracia participativa, Pateman (1992) rechaza la apatía de las fórmulas tradicionales de representación y la "(...) falta de imaginación política y sociológica de la teoría de la democracia contemporánea [liberal] (...)" para resaltar el carácter civilizatorio de la participación, capaz de inducir a una conciencia cívica de nuevo tipo, o sea: "(...) el argumento de la teoría de la democracia participativa es que la participación en las áreas alternativas capacitaría al individuo a evaluar mejor la conexión entre las esferas públicas y privadas" (Pateman, 1992: 146).

En resumen, "(...) la corriente participacionista [de la democracia] no impugna el hecho de que la mayoría de las personas, en la mayor parte del tiempo, es apática, desinformada y desinteresada, pero resalta que, en potencial, todos tenemos condiciones para entender y tener un papel activo en la discusión y la gestión de los negocios públicos (...)", diagnóstico a partir del cual exalta la ruptura con "(...) la idea, presente de forma abierta u oculta en la teoría democrática liberal, de que actuar políticamente es un don de la élite. Sin embargo, al juzgar que la apatía sea sólo un hecho de la ausencia de oportunidades y del desaliento estructural, la apuesta a la disposición de las personas hacia la implicación política es tal vez excesiva" (Miguel, 2005: 27).

La literatura que analiza los factores de éxito de las innovaciones democráticas en Brasil ha oscilado entre la exaltación de la capacidad organizativa de la sociedad civil o de los diseños institucionales asumidos por los nuevos formatos participativos (Coelho, 2012; Favareto, 2012). Este esfuerzo analítico implica considerar variables complementarias, entre las cuales la tensión entre las motivaciones particularistas o universalistas, el

activismo cooperativo o de confrontación, los resultados producidos en términos de capacidad distributiva, legitimidad y eficacia, además de los criterios ya mencionados por Avritzer (2008): formato jurídico legal, actitud del sistema político y trayectoria organizativa societaria. A efecto de estudios exhaustivos y comparados, hay múltiples aspectos a considerar; sin embargo, dos premisas conceptuales no pueden ser ignoradas: la efectividad decisoria, es decir, cuán democráticos son esas innovaciones; y cuál es la capacidad que esas innovaciones tienen para producir más *accountability*, en la perspectiva de que los gobiernos rindan cuentas de sus actos.

En ese sentido, abstrayendo circunstancialmente la relevancia de la cantidad de participantes, importa saber lo que fue objeto de decisión. En otros términos, "(...) cuando se quiere saber si ha habido un desarrollo de la democracia en un determinado país lo cierto es procurar percibir si ha aumentado no el número de los que tienen derecho a participar en las decisiones que les conciernen, sino a los espacios en los que pueden ejercer este derecho" (Bobbio, 1986: 28). El "espacio", en el sentido político, permite medir la efectividad de la participación.

El quantum democrático puede ser evaluado por la agregación de garantías y dispositivos orientados por los principios de la equidad política, de la soberanía del demos y de la ciudadanía, es decir, del derecho de tener y de ejercer derechos. Dicho de otra forma, la representación *stricto sensu* no encierra todas las posibilidades para cuantificar un determinado Índice de Desarrollo Democrático. Esta medición representaría, pues, la síntesis de una multitud de variables: recordando las promesas incumplidas de Bobbio (1986), además del espacio limitado, otras condiciones podrían ser planteadas, tales como el control de las élites y la educación para la ciudadanía. Para completar el argumento, las prácticas de la planificación participativa son experimentos de ampliación de los espacios en los que se toman decisiones públicas. La intensidad y el grado con que tales deliberaciones (o consultas) han sido procesadas merecen un examen específico.

No es casual que, a lo largo de ese período de consolidación de las formas representativas de participación, los mayores estímulos a la participación y a las innovaciones democráticas en la arena institucional hayan sido originarias del Partido de los Trabajadores: desde sus experiencias de gobierno local hasta la conquista de la presidencia de la República, este partido se caracterizó por experiencias pioneras, entre ellas el Presupuesto Participativo, la campaña de Planes de Ordenación Participativos en el ámbito de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades, la creación del Consejo Nacional de las Ciudades (ConCiudades), el intento de institucionalizar la Política Nacional de Participación Social y las conferencias nacionales sectoriales de políticas públicas (cinco de política urbana), precedidas por conferencias estatales y municipales, etc. Si es un hecho ineludible que la participación institucionalizada depende en buena medida del sistema político, no es menos cierto que algunos actores se han destacado para hacerla más efectiva, independiente de un análisis más riguroso sobre los términos en que se establecen esas relaciones o que se asegure la autonomía de los movimientos sociales.

Menos que conclusiones, pistas provisionales

La agenda de investigación sobre la participación en el Brasil contemporáneo es muy extensa y pluritemática – focalizada desde su lugar en la teoría democrática hasta otras áreas específicas de políticas públicas –; sin embargo, particularmente sobre las experiencias participativas en el ámbito de la planificación urbana y la democratización de políticas de desarrollo urbano, esta producción sigue siendo relativamente modesta. Abundan estudios y análisis notables sobre el modelo de la política urbana, pero todavía no hay un balance sobre la planificación participativa a la luz de los cambios institucionales experimentados en el proceso de

democratización del país de las últimas décadas. Esta brecha es un desafío para los investigadores que se han centrado en el tema, y las consideraciones provisionales aquí registradas, lejos de formular unas síntesis conclusivas, tienen un carácter más exploratorio como indicador de una agenda de investigación. Sin embargo, es posible esbozar algunas hipótesis explicativas de esta pauta de investigación.

La primera observación consiste en destacar el carácter avanzado del arreglo institucional sintetizado por los enunciados de la Constitución de 1988, por el Estatuto de la Ciudad, además de otras normas. Definitivamente, no es por falta de legislación que la política urbana brasileña tiene problemas. La adopción protocolar de estas normas a gran escala confirma ese diagnóstico.

La segunda cuestión se refiere al hecho de que la participación social se institucionalizó, o sea, fue incorporada a la democracia representativa y pasó a integrar el repertorio de mecanismos democratizantes. Por lo tanto, se diluyó la antigua polaridad que separaba representación de participación. Esta originalidad trae nuevos problemas, y su eficacia está directamente relacionada con tres aspectos que hacen variar el desempeño de los nuevos diseños institucionales; o sea, los factores de éxito se refieren a la forma en que tales innovaciones aparecen en la legislación, la capacidad organizativa de la sociedad civil y a la dependencia del sistema político (de los partidos políticos, de los gobiernos, de los legislativos). Las constataciones de que se practican Planes de Ordenación Participativos, de que se multiplicaron los consejos de planificación en los municipios o de que se hacen conferencias y audiencias públicas como nunca, son rigurosamente insuficientes para medir la efectividad democrática de esas innovaciones. Los relatos de estudios de caso y los análisis más generales indican, por el contrario, que tales procesos han sido bastante limitados, cuando no formales, con excepciones que confirman la regla.

Además, hay una paradoja institucional: en el arreglo federativo brasileño, los municipios tienen la responsabilidad de la formulación de las políticas de desarrollo urbano y de regulación urbanística, pero las decisiones tomadas en los ámbitos superiores de gobierno son determinantes para modelar los patrones de desarrollo urbano, bastando considerar los impactos avasalladores de las políticas de vivienda, movilidad/transporte público, medio ambiente, saneamiento, generación de empleo y renta en las ciudades.

Por último, pero no menos importante, hay que añadir en el análisis el problema del modelo de desarrollo urbano y la difusión de una concepción mercantilizada de las ciudades, la extensión del concepto de ciudades como máquinas de crecimiento y las políticas urbanas marcadas por el emprendimiento urbano (Harvey, 1996; 2005), paradigma que condiciona con gran fuerza la agenda urbanística.

Si es verdad que "nunca fuimos tan participativos" (Maricato, 2008), tampoco es menos cierto que esa participación todavía no ha sido suficientemente democrática para cambiar los patrones de desarrollo urbano e incluso para hacer las decisiones de políticas públicas efectivamente democráticas. 🌐

Referencias

- Avelino, D.P. (2016). "Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira", em Costa, M.A. (org.). O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: IPEA
- Avritzer, L. (2008). "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático", *Opinião Pública* v.14, n.1.
- Brasil/Estatuto da Cidade. (2002). Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº. 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Bobbio, N. (1986). O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Brandão, L.C. (2011). "Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular". Dissertação (Mestrado) em Sociologia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Caldeira, T.P.R.; Holston, J. (2004). "Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas", em Avritzer, L. (org.) A Participação em São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp.
- Coelho, V.S.P.; Favareto, A. (2012). "Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social", em Lavallo, A.G. (org.) Horizonte da Política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Ed. Unesp; Cebrap; CEM.
- Dahl, R.A. (1989). Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press.
- De La Fuente, J.M.R. (2010). "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana", *Política y Sociedad*, v.47, n.3.
- Goulart, J.O.; Terci, E.T.; Otero, E.V. (2017). Desenvolvimento e Planejamento Urbano em Cidades Médias. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Harvey, D. (2005). A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume.
- Harvey, D. (1996). "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio", *Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n.39.
- Kowarick, L. (1993). A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lavallo, A.G. (2011). "Após a participação: nota introdutória", *Lua Nova*, n.84.
- Lavallo, A.G.; Vera, E.I. (2011). "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability", *Lua Nova*, n.84.
- Macpherson, C.B. (1978). A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar.
- Maricato, E.T. (2011). O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes.

- Maricato, E.T. (2008). "Nunca fomos tão participativos", *Revista Sem Terra*, Ano X, n.43.
- Martins, P.C. et al. (2008). "Conselhos de Saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia", *Revista de Saúde Coletiva*, v.18, n.1.
- Michiles, C. et al. (1989). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Miguel, L.F. (2005). "Teoria democrática atual: esboço de mapeamento", *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.59.
- Oliveira, C.M.; Lopes, D.; Souza, I.C.N. (2018). "Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade", *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.10, n.2.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Rolnik, R. (2009). "Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2.
- Sader, E. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sallum Jr., B. (2015). *O impeachment de Fernando Collor*. São Paulo: Ed. 34.
- _____. (1996). *Labirintos – Dos Generais à Nova Republica*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M.R.M. (2011). "O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros", em Santos Jr., O.A.; Montandon, D.T. *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ.
- Saule Jr., N., Uzzo, K. (2010). "A trajetória da reforma urbana no Brasil", em Sugranyes, A.; Mathivet, C. (edits.). *Ciudades para todo@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC).
- Secco, L. (2011). *História do PT: 1978-2010*. Cotia: Ateliê Editorial.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Stepan, A. (1986). *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Urbinati, N. (2006). "O que torna a representação democrática?", *Lua Nova*, n.67.

Sobre el autor/ About the autor

Jefferson Goulart es post-doctorado en sociología urbana por la Universidad Complutense de Madrid, doctorado y master en ciencia política por la Universidade de São Paulo, profesor del Programa de Postgrado en Arquitectura y Urbanismo de la Universidade Estadual Paulista, investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea y líder del Grupo de Investigación Desarrollo Urbano Contemporáneo (CNPq).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org