

# El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

**Créditos:**

**Coordinación:** Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

**Dirección editorial:** Pablo Salgado J.

**Diseño gráfico:** Editorial El Conejo

**Corrección de estilo:** Mauricio Alvarado Dávila

**Diseño portada:** Antonio Mena

**5ta. Avenida Editores**

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

[www.lagranmanzana.com.ec](http://www.lagranmanzana.com.ec)

**ISBN:** 978-9942-8524-2-7

**Impresión:**

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

## Índice

Pág.

7 Presentación

### 1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

### 2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

### 3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

#### **4. Las ciudades precursoras de la izquierda**

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

**1 Porto Alegre:** participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

#### **5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política**

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Moirá Zuazo*

#### **6. La izquierda en las grandes ciudades**

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

367 *Alicia Zicardi/Lucía Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*



# Porto Alegre: Participación contrahegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo

---

*Luciano Fedozzi<sup>1</sup>*

---

1 Doctor en Sociología y profesor del Departamento y del Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Río Grande do Sul. Coordinador del Grupo de Investigación (CNPq) Democracia Participativa, Esfera Pública y Ciudades (<http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa>). Coordinador del Observatorio de las Metrópolis, Núcleo Porto Alegre (<http://www.observatoriodasmetropoles.net/>), con sede en el Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados – ILEA/ UFRGS ( <http://www.ilea.ufrgs.br/>). Correo Electrónico: [fedozzi@cpovo.net](mailto:fedozzi@cpovo.net).

## Introducción

Surgido al final de los años de 1980, el Presupuesto Participativo de Porto Alegre (en adelante PP) estará completando 25 años en 2014. Después de haberse consolidados como modelo participativo en la primera gestión del Frente Popular (1989-1992)<sup>2</sup>, se volvió referencia nacional e internacional cuando la ONU lo seleccionó como una de las 40 mejores experiencias de gestión local para la conferencia Habitat II (Estambul, 1995) y, posteriormente, cuando Porto Alegre fue escogida para ser sede del I Foro Social Mundial, en 2001. Destacar las condiciones históricas que ambientaron el paño de fondo del cual brotó el PP como innovación es fundamental para la comprensión de la naturaleza histórica de esa institución participativa, que no puede ser aprehendida como “tecnología social” a ser repetida, lo que no impide que sus principios puedan inspirar formas participativas, para democratizar el acceso y la aplicación de los recursos públicos, como viene ocurriendo.

En el presente artículo, se destaca la importancia política del presupuesto público para la formación del Estado y de la ciudadanía moderna. Se abordan las principales variables presentes en la génesis y en la construcción del PP y las características que lo constituyeron como modelo contrahegemónico al elitismo democrático en la gestión patrimonialista de los recursos públicos. El concepto de *contra-* aquí utilizado corresponde a una interpretación del concepto de Gramsci a partir de una perspectiva crítica, actualizada y, sobre todo, estratégica, buscando traducir, en términos de lucha ideológica y material, un proyecto antagonico con relación a la hegemonía del modelo cada vez más mercantilista de las ciudades. “Parafrasean-

---

2 Frente Popular fue una coligación del Partido de los Trabajadores (PT) con el entonces Partido Comunista Brasileño (PCB).

do a Marx, se puede decir que toda hegemonía trae en sí el germen de la contra-. Hay, en verdad, una unidad dialéctica entre ambas, una es definida por la otra. Esto, porque no es algo estático, una ideología lista y acabada. Una ideología viva es un proceso de lucha” (Coutinho, 2008, p. 77).

En este sentido, se destaca, en el análisis de la trayectoria del PP, la necesidad de revisión del ideario participativo que orientaba al Frente Popular y la acción de los actores sociales como aprendizaje colectivo. Enseguida se trata del proceso de expansión de las prácticas participativas ligadas al presupuesto público, en el territorio nacional y en la arena internacional, a partir del potente efecto-demostración de esa innovación. Siguiendo el análisis, se indican aspectos que constituyeron un nuevo ciclo de suspensión y de crisis del PP, también en el período dirigido por el PT, así como del actual proceso de pérdida de calidad y de desconfiguración pese su continuidad. Finalmente, se analiza la influencia del paradigmático caso de Porto Alegre en las gestiones locales del PT y de la izquierda en Brasil, así como los grandes obstáculos y desafíos para efectivizar el proyecto de derecho a la ciudad.

## **Contexto histórico del surgimiento del Presupuesto Participativo de Porto Alegre**

La emergencia de los PP como nuevas instituciones democráticas en Brasil ocurrió en un contexto histórico marcado por profundas transformaciones socioeconómicas, demográficas, políticas y culturales que ocurrieron en la sociedad brasileña entre las décadas de 1960 y 1980. Como se sabe, el histórico autoritarismo de la formación brasileña (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Fernandes, 1976) tiene su contracara en la desigualdad social. La construcción social de la desigualdad como marca brasileña caracterizó también el período de “modernización conservadora” gestado en el ciclo nacionalista-desarrollista (1930-50) e intensificado durante los años del Régimen dictatorial (1964-1988). Los cambios que transformaron el país de agrario-exportador a urbano industrial (llegando a alcanzar, en el período, el octavo PIB mundial) aumentaron más de 60 millones de personas a las ciudades, 29 millones de migrantes solamente durante los años de 1980, pasando las

áreas urbanas a concentrar más del 80 % de la población (IBGE, 1991). Este índice es del 84,4 % de los más de 190 millones de habitantes (IBGE, 2010). A pesar de la mejora de algunos indicadores sociales en este período, esta modernización selectiva ocurrió mediante alta concentración de riquezas, de tierras y de acceso selectivo a los equipos urbanos, a la vivienda y a los públicos, volviéndolos polos de desarrollo capitalista, principalmente las capitales de los estados y sus regiones metropolitanas, escenarios emblemáticos del proceso de *explotación urbana* (Kowarick, 1979). La noción de “explotación urbana”<sup>3</sup> proviene de la constatación de que la industrialización y la urbanización periféricas al capitalismo avanzado hacen nacer amplias necesidades colectivas de reproducción, incluso la intervención del Estado es limitada para atenderlas. Los fondos públicos son prioritariamente destinados a la financiación inmediata de la acumulación del capital y, cuando se dirigen al consumo colectivo, privilegian las capas de más alta renta” (Ribeiro, 1994, pp. 273-4; Kowarick, 1979, p. 59). La rápida e intensa urbanización ocurrió como forma de concentrar la población alrededor de las metrópolis y sus periferias. Las 15 regiones metropolitanas protegen hoy a 71 millones de personas, equivalentes a casi al 38 % de la población en el país (IBGE, 2010). Como consecuencia, se formó un tejido urbano dual y excluyente (ciudad regular, formal y legal *versus* ciudad irregular, informal e ilegal), cuyo proceso de formación de aglomerados subnormales o barrios bajos es lo más visible y emblemático, consignando una realidad de fragmentación social y de segregación espacial en las grandes y medianas ciudades (Alfonsin, 2000; Ribeiro, 2004; Rolnick, 2011).

El proceso de profundas transformaciones en la estructura socioeconómica y demográfica del país fue acompañado por el surgimiento, a fines de los años de 1970 e inicios de los años de 1980, de nuevos actores sociales y de nuevas prácticas político-culturales en el contexto de ampliación de la sociedad civil y de la esfera pública. El surgimiento de movimientos sociales urbanos (Sader, 1988; Telles, 1994; Dagnino, 1994; Silva, 1990) provino de las luchas por la igualdad del derecho a la ciudad (Lefévre, 1969) en el

---

3 *Explotación urbana* se refiere a la “suma de extorsiones que se opera a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que —conjuntamente con el acceso a la tierra y a la vivienda— se presentan como socialmente necesarios a la subsistencia de las clases trabajadoras” (Kowarick, 1979, p. 59).

escenario de luchas por la redemocratización y disminución de las desigualdades sociales. Parte de estos actores representativos de las clases subalternas de carácter plural y diversificado pasó a expresar en forma inédita una gramática social basada en el discurso de los *derechos de la ciudadanía*<sup>4</sup> y de confronto con el Estado, sustituyendo, en parte, las relaciones de sujeción paternalista (la cultura de la *dádiva* y del *favor*), el cambio clientelista y la tutela, aunque estas prácticas continúen mediando relaciones entre actores estatales, de la sociedad civil y del mercado. El surgimiento de los PP ocurrió en el contorno de este proceso de contradicciones urbanas y de luchas por ciudades más justas (Harvey, 1973). Es el caso también de la mayoría de los miles de Consejos de Políticas Públicas y de Derechos existentes en los tres niveles de la Federación, estando algunos vinculados a conferencias participativas. Entre otros consejos importantes<sup>5</sup>, se destacan los Planes Directores Participativos, provenientes del Estatuto de las Ciudades (2001).

Otro aspecto que compone el paño de fondo del cual brotaron las experiencias de PP se relaciona con el nuevo esquema institucional de descentralización proveniente de la democratización del país. La Constitución de 1988 estableció un nuevo pacto federativo, revirtiendo la centralización tributaria, fiscal y política del período dictatorial. Los municipios, en forma inédita, fueron considerados antes de la Federación, juntamente con los estados y la Unión, gozando de autonomía legislativa, administrativa, política y financiera. Este contexto –que proporcionó una oportunidad para el surgimiento de nuevas instituciones participativas (IP) (Pires y Vaz, 2010)– significa un proceso de “creación institucional que va más allá de formas de participación ciudadana directa, como el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular (previstos constitucionalmente), en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, incluyendo el propio sistema político” (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2011). Dentro de la pluralidad de IP

4 La expresión *ciudadanía* ganó espacio jamás visto en la sociedad brasileña. Pero su apropiación por discursos ideológicamente antagónicos denota el carácter polisémico del término y determina la disputa histórica por la fijación de su significado (Telles, 1994).

5 Conselhos da Saúde, da Criança e Adolescente, da Educação, da Assistência Social, do Meio Ambiente (Taragiba, 2005; Revista *Polis*, 2000).

se destacó el Presupuesto Participativo como la innovación más conocida del período.

La división del total tributario evolucionó, en este período, en favor de los municipios, fortaleciendo la instancia local del estado como lugar de disputa por el poder político. La parte tributaria de los municipios pasó del 13,3 % en 1988 al 18,4 % en 2011 (Afonso, 2012). No obstante, el proceso de desconcentración tributaria fue relativamente revertido debido al ajuste fiscal promovido por la Unión a mediados de los años de 1990, durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), y seguido por los Gobiernos de Lula y Dilma (PT). El ajuste colocó en jaque el pacto federativo de 1988. El momento es de contraste entre la reconcentración de los recursos y la descentralización de políticas para los municipios, conflicto que justifica las seguidas “marchas de alcaldes a Brasilia” y que crea dificultades objetivas para la expansión de prácticas de democracia participativa en el plano local.

## **El Gobierno del Frente Popular: ideología y realidad**

La victoria inédita y sorprendente de la izquierda socialista y comunista (PT-PCB) para el Gobierno de la capital del Estado do Rio Grande do Sul en las elecciones de 1988 (37 % de los votos), después de 220 años de historia de la ciudad, obligó tanto a los dirigentes del Frente Popular como a los integrantes de los movimientos sociales a rehacer sus discursos y a revalidar sus estrategias y prácticas, ante una realidad compleja que se mostró refractaria a fórmulas dogmáticas preconcebidas. No hay espacio aquí para tratar esta compleja situación<sup>6</sup>. Es importante destacar, sin embargo, que el PP en Porto Alegre no nació listo y no se debe comprender como mera deducción programática del Frente Popular. Al contrario, es necesario un aprendizaje colectivo tanto de los gobernantes, como de los actores de la sociedad civil. Esta apertura para el aprendizaje tal vez haya sido una de las variables más importantes para el éxito posterior del proceso de participación. Cuando

6 La historia de la génesis social y política del PP, así como su difícil y tortuoso proceso de construcción se abordan en el libro *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (Fedozzi, 2000a).

el modelo se consolidó, en el segundo y el tercer años de la primera gestión (1990-1991), se reveló una institución no imaginada por ninguno de los actores aisladamente.

La ideología de la participación centrada en el paradigma marxista-leninista-trotskista del *doble poder*, representada por la experiencia histórica de los *soviets* —que se traducía mecánicamente en Porto Alegre en el posible papel de los Consejos Populares del período anterior— se mostró irreal y funcionó como obstáculo epistemológico al desafío inédito de implementar un proyecto de transformación de las relaciones Estado y sociedad. Esta concepción fue progresivamente superada, no sin tensiones ni disputas en el interior del Gobierno y de los partidos del Frente Popular, en favor de un nuevo proyecto de parcialización republicana radical previa *democratización del Estado* y necesidad de publicitarla mediante control social y promoción de la ciudadanía activa. La noción de *democracia participativa* —apoyada en el concepto de inversión de prioridades de las políticas públicas— se viabilizó por un conjunto de rupturas necesarias para instaurar la *esfera pública de cogestión*, más tarde materializada principalmente en el PP, dentro los cuales se destacan: la ruptura con las concepciones *tecnoburocráticas* vigentes, en especial en el cuerpo técnico de la planificación urbana y presupuestaria de la administración municipal y su sustitución por una gestión de la participación basada en la planificación estratégica situacional<sup>7</sup> (Matus, 1989); cambios en la política fiscal para promover el saneamiento financiero de la administración e implantar una política de justicia tributaria; la superación del imaginario ideológico del Frente Popular, calcada hasta entonces en el paradigma del doble poder. De la misma forma, sectores populares modificaron las formas de acción colectiva *basadas en el enfrentamiento con el Estado* o en la sumisión clientelista, adaptándose a los estándares de relaciones institucionalizadas. Estas acciones exigieron ejercicio de la argumentación, del debate y de la negociación, a fin de compartir decisiones sobre prioridades del presupuesto público. La invención del PP fue, por lo tanto, el resultado de una conjunción de procesos y de iniciativas originarias del tope de la administración para

7 Método creado por Carlos Matus a partir de la reflexión sobre la derrota del Gobierno de Allende en Chile.

las bases (*top-down*) y de las bases en dirección a la jerarquía administrativa (*bottom-up*) (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2012, pp; 78).

En síntesis, se puede decir que la creación del PP fue resultado de una trayectoria sinuosa, indeterminada (con crisis y contradicciones irreductibles a soluciones definitivas) pero, al mismo tiempo, del encuentro sinérgico entre por lo menos *cinco variables*: 1) la decidida voluntad política de los nuevos gobernantes para democratizar la gestión socio-estatal; 2) la efectividad de las decisiones compartidas consignando credibilidad a la participación; 3) las reformas en la gestión administrativa para consignar eficacia en el procesamiento técnico de las demandas; 4) la retoma de la gobernabilidad financiera capaz de posibilitar un ciclo virtuoso de “participación/decisión de prioridades/ejecución de las decisiones/fortalecimiento de la participación”; 5) la existencia previa de un tejido asociativo crítico de carácter territorial, condición decisiva que ejerció presión “de fuera hacia adentro del Estado”, necesaria para superar resistencias históricas del aislamiento burocrático del Estado (Fedozzi, 1997).

## **El proceso de expansión de los PP: legitimidad y efecto-demostración**

Se pueden identificar tres fases en el proceso de surgimiento y de expansión de los PP en Brasil y, posteriormente, en otros países y regiones del mundo.

La primera se refiere a la *construcción y consolidación* de esa nueva institución participativa en la redemocratización. Entre los diez casos surgidos en este período (1989-1992), todos encabezados por el PT, se destacó el de Porto Alegre. Debido a ciertas características del modelo, su continuidad administrativa<sup>8</sup> y el reconocimiento alcanzado, el PP ejerció potente efecto-demostración que inspiró a otras ciudades del país, de América Latina, de Europa y, más recientemente, de otros continentes del mundo.

---

<sup>8</sup> En Brasil, poco más de la mitad de los casos de PP (solo el 58,2 % entre 104), en el período 1997-2000, completaron los cuatro años del mandato de los alcaldes, lo que revela las dificultades para la sostenibilidad política, financiera y administrativa de esa forma de participación (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 37).

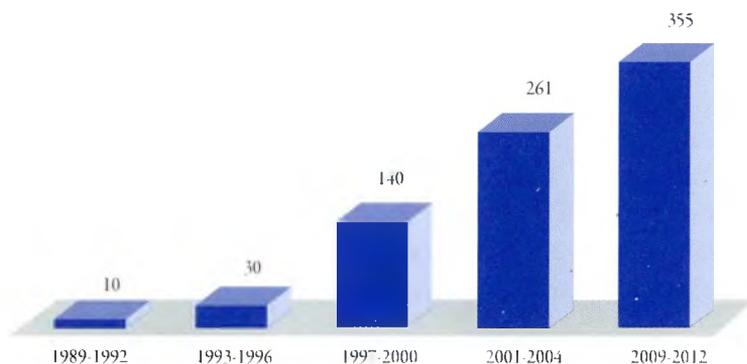
La segunda etapa corresponde a la expansión nacional de los PP. El número aumentó de 10 a 30 entre 1993-1996 y hasta 140 en las gestiones 1997-2000 (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 88-94). Posteriormente, debido al efecto-demostración de capitales y ciudades relevantes, así debido a la valorización del discurso de participación en las elecciones municipales, otros partidos también pasaron a adoptar el PP, bajo repetición mecánica del modelo de Porto Alegre o como simulacro de la participación en las decisiones presupuestarias. Entre 1989 y 2004, llegaron a 261 ciudades en 23 estados (Polis, 2006)<sup>9</sup>. Conforme encuesta reciente, el número llegó a 355 en las gestiones 2008-2012<sup>10</sup> entre los 5 565 municipios del país (Fedozzi y Lima, 2013; IBGE, 2010). Desde su surgimiento, el crecimiento fue del orden del 3 450 %. Los datos sobre la distribución relativa de los PP por escala demográfica de los municipios indican que hay incidencia relativa mayor en los niveles más elevados de concentración demográfica. El más alto porcentaje está en el nivel de los municipios con población entre 250 mil y 500 mil habitantes (47,5 %), seguido de cerca por los que tienen más de 1 millón (46,7 %) y por el nivel entre 500 mil a 1 millón (34,8 %). Esta tendencia reafirma lo que fue constatado en la primera encuesta nacional de los PP (Ribeiro y Grazia de Grazia, 2003, p. 30, nota 23). Entre las 15 ciudades con más de un millón de habitantes del país, siete contarían con PP (46,7 % de esas ciudades). La suma de la población de los municipios sería de 42,4 millones en 2010 (IBGE).

La expansión llamó la atención de las principales agencias multilaterales de financiación o de cooperación, las cuales pasaron a incentivar los PP como “buenas prácticas de control de los gastos públicos”, casos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BIRD). Resáltese, sin embargo, que se trata de casos autodeclarados de PP, ya que la calidad, el diseño institucional, el lugar que la participación ocupa y su poder de decisión son diversificados.

9 No hay datos nacionales para el período 2005-2008.

10 Creada en 2007, la red fue coordinada inicialmente por la Alcaldía de Belo Horizonte. Después, correspondió a la Alcaldía de Guarulhos (SP), importante ciudad del estado de São Paulo. Actualmente, la ejerce la ciudad de Canoas (RS).

Figura 1. Evolución del número de OP en el Brasil



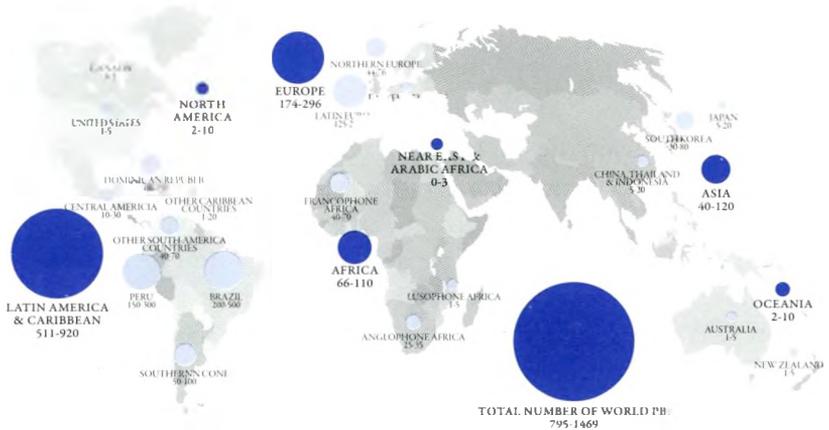
Fuente: Ribeiro y Grazia (2003); Polis (2006); Fedozzi y Lima (2013).

La tercera etapa corresponde a la globalización de los PP. Desde los años 1990, en el contexto de crisis de legitimidad de la representación política en las democracias, la expansión de los autodenominados PP ocurrió primero en países sudamericanos y de América Central. Al comienzo del milenio, como consecuencia de las redes creadas por el Foro Social Mundial y de otras redes y Agencias (OIDP, Urbal)<sup>11</sup>, los PP iniciaron su historia en el Viejo Continente y, enseguida, se esparcieron por todos los demás. La estimativa del número de casos varía entre 795 y 1 469 (Sintomer, Herzberg, Allegretti, 2012; Dias 2013) (Figura 2). Pero la mundialización de los PP no significa necesariamente democratización de las decisiones sobre los recursos públicos o procesos redistributivos, pues se presenta con objetivos, agentes, calidad y resultados distintos entre sí<sup>12</sup>.

11 Urbal, programa de la Unión Europea para cooperación horizontal entre ciudades europeas y latinoamericanas.

12 Sintomer, Herzberg, Röcke (2012) proponen seis modelos ideales para interpretar los PP: democracia participativa, democracia de proximidad, modernización participativa, participación de múltiples actores (*stakeholders*), desarrollo comunitario y neocorporativismo.

Figura 2. Presupuesto Participativo en el mundo



Fuente: Sintomer, Herzberg, Allegretti (2012)

## PP de Porto Alegre: modelo contrahegemónico de participación

Las nuevas formas de democracia participativa revelan diferencias significativas, en cuanto a la real división de poder entre la administración estatal, actores de la sociedad civil y del mercado en las decisiones sobre las políticas públicas. Se sabe que el *lugar ocupado por la participación en el sistema de gestión socio-estatal* puede ser *nuclear o periférico*. La emergencia del PP se volvió particularmente importante porque posibilitó la influencia popular sobre el principal instrumento de gestión del Estado, que es el *presupuesto público*. El presupuesto sintetiza, en gran parte, la regulación de la noción de *ciudadanía moderna*, pues expresa *derechos y deberes* que nacen de la reciprocidad entre gobernantes y gobernados (*res pública*) y de las relaciones entre los poderes del Estado entre sí. El presupuesto materializa cómo se da la política para la producción de la renta social colectiva (ingresos) y su distribución en la sociedad (gastos). En este sentido, él es una de las expresiones del moderno

contrato social y considerado el *núcleo duro* de las decisiones *políticas fundamentales* (Singer, 1989).

La configuración del modelo del PP de Porto Alegre adquirió características contrahegemónicas delante de un modelo elitista/realista de la democracia (Weber, 1994; Schumpeter, 1961), así como del modelo liberal pluralista (Dahl, 1971, 1989). En síntesis, la teoría elitista sustenta la incompatibilidad entre la administración moderna compleja, la racionalidad y la participación, de ahí la justificación para el estrechamiento de la participación en la democracia<sup>13</sup>. Entre las principales características del PP –centradas en la democratización y en el control social del presupuesto como espina dorsal del Estado– se destaca la inclusión de capas sociales pobres, históricamente fuera de las decisiones sobre la gestión urbana. En la trayectoria del PP, el perfil del público es mayoritariamente constituido por segmentos de baja renta (hasta dos salarios mínimos) y de baja escolaridad (hasta la enseñanza fundamental) (Fedozzi et alii, 2013). La naturaleza territorial y el carácter abierto a la participación individual<sup>14</sup> configuraron un diseño institucional que favoreció la inclusión de sectores sociales históricamente excluidos de la representación política o incluso de instancias participativas institucionalizadas, cuyo perfil social es igual o superior a la situación mediana de los ciudadanos, a ejemplo de los Consejos de Políticas Públicas o de Derechos (Almeida, 2010; Alencar et alii, 2013). A partir de 2005, las mujeres se volvieron mayoría entre los participantes en general (52,8 %) y entre los consejeros (53,5 %) y delegados (52,4 %), representando semejanza de la presencia femenina en la población de la ciudad. De la misma forma, la proporción de los negros es más elevada que la población negra de la ciudad<sup>15</sup> (Fedozzi et alii, 2013).

---

13 Aunque con puntos de partida distintos, Schumpeter y Weber se asemejan en las conclusiones elitistas/realistas en lo que se refiere a la defensa de la democracia en el conturbado inicio del siglo XX.

14 La forma abierta e individual –polémica en el momento de la decisión –pretendió bloquear el monopolio de la participación de organizaciones sociales con más poder y también dificultar relaciones de cuño personalista/caudillesco de líderes con las comunidades de los territorios. Sobre detalles del perfil histórico del público del PP, ver Fedozzi et alii (2013).

15 A pesar de la autoidentificación *negro* adoptada por el activismo antiracista, se optó por utilizar la terminología *preto* usada por el IBGE (suma de las identidades pardas y negras), para comparación con la población de la ciudad.

La segunda característica se refiere al poder real de decisión y de control social de los participantes sobre el presupuesto público, verdadera “prueba de fuego” del significado democrático atribuido a la participación contenida en los PP. Una de las características que diferenció el modelo de Porto Alegre fue la adopción de un método procedimental de compartir la producción de las reglas de la participación y de la distribución de los recursos públicos para producir un diseño institucional favorable a la inversión de las prioridades de las inversiones estatales<sup>16</sup>. No fortuitamente gran parte de los casos de PP en Brasil no sobrepasa el estado de la *consulta* (Ribeiro y Grazia, 2003, pp. 88-94)<sup>17</sup>. En este sentido, el PP representó innovación democrática, en la medida en que el sistema de derechos que define las reglas de la participación y de la distribución de los recursos no fue impuesto verticalmente (en forma heterónoma) por el Estado (Ejecutivo o Legislativo). El sistema de derechos nació del proceso deliberativo en una arena común —lo que no excluye el conflicto, pero lo presupone— sugiriendo así una situación no solo de inclusión de sectores de la sociedad civil en instituciones políticas preexistentes (definidas por órganos representativos del Estado), sino también de producción de normas *nacidas de la relación de reciprocidad* entre actores de las capas populares y actores gubernamentales. En este proceso, mediado por conflictos y contradicciones de naturaleza diversa, el Gobierno se abrió a la producción de normas reconociendo los actores populares como sujetos de derechos para programar las acciones del poder administrativo y construir una nueva institucionalidad. *Lo hizo, sin embargo, mediante intervención gubernamental activa y con gran poder de iniciativa*. Si, por un lado, el Gobierno no impuso su visión unilateral o simplemente consultó a la población, algo común a las prácticas de *participación tutelada por el Estado*, por otro lado, no delegó el poder instituyente de las reglas a los participantes como suponen interpreta-

16 El sistema de reglamento de la participación, incluyéndose el criterio de la proporcionalidad en la elección de los representantes al CPP, así como el método creado para promover equidad en la distribución de los recursos, resultó de la deliberación entre los representantes del Gobierno y los representantes de la sociedad civil. Ver historia detallada en Fedozzi (2000a).

17 Del total de 103 municipios encuestados (entre los 140 que adoptaron el PP en el periodo 1997-2000), solo en un 29 % la decisión popular ocurrió sobre más del 50 % de los *recursos de inversiones*. El carácter restringido de la participación también se evidencia por el hecho de que en el 77% de los casos la finalización del proyecto de Ley Presupuestaria fue privativo de la Alcaldía, no abarcando a los participantes del PP (Ribeiro y Grazia, 2003, pp. 88-94).

ciones mistificadoras del PP. En este sentido, en la primera década del PP, los participantes tuvieron percepción favorable en cuanto a su poder de decisión sobre la asignación de los recursos (Tabla 1). No obstante, a partir de 2002 (última gestión del PT), cuando la crisis financiera se instaló y la Administración Municipal pasó a no ejecutar las inversiones aprobadas por el PP, se nota una caída porcentual de las respuestas “siempre decide” el aumento de los porcentajes de las respuestas “casi siempre” y “a veces”. Esa situación, como se verá adelante, se agravó después de la alternancia de poder en las elecciones de 2004, cuando asumió nueva coligación partidaria de oposición al Frente Popular. A partir de entonces las respuestas “casi siempre” y “a veces” decide suman más del 50 %. La opinión de que “siempre” la población decide cayó al 21,7 % (Fedozzi et alii, 2013, p. 46).

**Tabla 1 - Poder de decisión de la población en el PP de Porto Alegre-1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 (%)**

En su opinión, la población decide realmente sobre obras y servicios en el PP	Año					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Siempre y casi siempre	60,3	57,2	63,4	69,0	57,0	53,2
Siempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,1	21,7
A veces	27,3	27,0	34,0	39,9	29,9	31,5
Casi siempre	23,8	23,9	13,3	15,3	33,0	32,4
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,9	3,8
No sabe	8,2	10,7	14,8	13,9	6,8	8,7
No responde	7,1	5,4	6,5	0,2	+	1,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Fedozzi et alii (2013)

La tercera característica del modelo contrahegemónico representado por el PP se refiere a la *inversión de prioridades de las inversiones del presupuesto público*. La noción de inversión de prioridades se refiere al carácter redistributivo que este dispositivo puede asumir. Ella está, por lo tanto, asociada a la mitigación del proceso de *explotación urbana* de la

etapa de acumulación primitiva del capital en la historia del país. Con la inversión de prioridades, los recursos presupuestarios pasan a ser prioritariamente destinados para calificar la vida de las poblaciones pobres de la ciudad “informal e ilegal”, especialmente en las áreas de los barrios o de subhabitación formadas en el proceso urbano brasileño.

Según Marquetti (2002, p. 142), el efecto redistributivo del PP se demuestra por la relación entre la renta de las regiones y el volumen de inversiones *per capita* (conforme los planes de inversiones, PI). “La asociación es positiva entre *mayor pobreza* (porcentaje de madres con primaria incompleta, porcentaje de domicilios y núcleos irregulares, porcentaje de habitantes con menos de quince años) y el *monto de inversiones per capita en cada región*. Espacialmente, hay asociación negativa entre la renta de las regiones<sup>18</sup>, las obras y las inversiones, o sea, cuanto mayor el puesto de una región en términos de renta, menor el puesto que ella ocupa en el número de obras por mil habitantes y en inversiones *per capita*” (periodo 1989-2000)<sup>19</sup>. El potencial redistributivo del PP de Porto Alegre es fruto de una importante característica del modelo: *la existencia de metodología objetiva que prevé criterios de equidad para la asignación de los recursos*. La mayoría de los PPs en Brasil (76 %) decide las prioridades por la “negociación de las propuestas con la población” (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 90). En la práctica, no hay promoción de la equidad intraurbana. Contrariamente a la existencia de criterios basados en el grado de carencia en infraestructura y servicios públicos de las regiones (entre otros), como fue el caso de Porto Alegre, tiende a producir efectos más equitativos. Además, la construcción consensuada de criterios –al dar oportunidad a una solución racional para el dilema siempre presente entre “recursos escasos *versus* demandas reprimidas”– posibilitó una racionalización política necesaria a la despatrimonialización del Estado. En general, la existencia de instancias y reglas previsibles permite una *institucionalización* que va más allá de las formas ad hoc de participación, dependientes por lo

18 Renta nominal promedio en salarios mínimos por jefe de familia.

19 Se trata de estudio inédito para medición de efectos redistributivos del PP. No obstante, el hecho de no abarcar los recursos previstos “para toda la ciudad” y adoptar como parámetro el presupuesto *previsto* y no el presupuesto *ejecutado* obliga a relativizar sus resultados y considerarlos provisionarios.

tanto de la voluntad unilateral de los gobernantes. La legitimidad de las reivindicaciones pasó a depender del debate público entre las demandas particulares (de cada grupo, barrio, microrregión, organización social) y la justeza de los criterios objetivos, impersonales y universales adoptados para la asignación de los recursos, tendiendo así a fortalecer la noción de *res publica* y a obstaculizar el carácter no transparente, particularista y clientelista de la gestión pública.

El ideario histórico de la lucha por la reforma urbana en Brasil (Ribeiro y Santos Junior, 1994) viene resaltando, sin embargo, que la efectivización del derecho a la ciudad exige la necesaria complementariedad entre los procesos de *inversión de prioridades* (universalizar el acceso a la infraestructura y servicios públicos) y la implementación de políticas que incidan sobre *la lógica perversa de producción y reproducción del espacio urbano*. En este último aspecto, Porto Alegre produjo avances significativos en la cuestión de la regularización agraria del Frente Popular (Alfonsín, 1997, 2000). Sin embargo, es justamente en el enfrentamiento de la lógica perversa de uso y ocupación del suelo urbano que el largo período de izquierda en el Gobierno de la ciudad reveló sus más grandes límites. La implantación de los instrumentos urbanísticos, tributarios y jurídicos aprobados por la nueva Ley Orgánica Municipal de 1990, a fin de viabilizar los principios de la Función Social de la Ciudad y de la Propiedad (Artículos 182 y 183 de la Carta Magna de 1988), y, posteriormente, el Estatuto de la Ciudad (2001), encontró grandes obstáculos, sea por parte del cuerpo técnico-burocrático de la planificación urbana o por sectores del propio PT (Alfonsín, 2000, Rodríguez y Osório, 1996, Fedozzi, 2002), a pesar de que los temas de la regularización de la tierra y de la vivienda siempre se destacaron como prioridades de la población en el PP. Este hecho cuestiona el grado real de comprensión teórica y de creación de una voluntad política para enfrentar la cuestión del uso y su ocupación del suelo por parte de las fuerzas de izquierda en Brasil. A esto se suma el hecho de que las dificultades se volvieron mayores con la alternancia de poder en 2005 y ganaron más complejidad con el papel que las ciudades pasaron a desempeñar en el contexto globalizado de acumulación neoliberal (Ribeiro, 2004; Ribeiro y Santos Junior, 1994, 2007; Rolnik y Klink, 2011; Vainer, 2000).

## Estagnación y crisis del PP

La cuarta gestión del PT, iniciada en 2000, representa el inicio del ciclo de pérdida de calidad del PP. Ocurre que el prestigio adquirido por el éxito del PP de Porto Alegre fue acompañado de interpretaciones conceptuales que contribuyeron para la mitificación de este dispositivo como ejemplo de los conceptos de “esfera pública no estatal”, “autorreglamentación” y “democracia directa” (Utzig, 1996, p. 215; Pont, 1997, pp. 23-6; Genro, 1995, pp. 11-13)<sup>20</sup>. Contrariamente, el funcionamiento del PP exige la complementariedad —inherentemente tensa— entre las formas de democracia representativa (Ejecutivo y Legislativo) y las formas de participación de la población, las cuales también requieren *formas de representación* que ocurren en las elecciones de los consejeros y delegados, de ahí el porqué de la cogestión (Abers, 1997; Fedozzi, 2000b; Gret y Sintomer, 2002).

Las equivocaciones conceptuales y la dogmatización del proceso impidieron la resolución de limitaciones y de *impasses* (estructurales y de contingencia) que se venían acumulando en la trayectoria del proceso participativo<sup>21</sup>. A esto se sumó el escenario de crisis financiera del Municipio que modificó la situación estable del PP en la década anterior<sup>22</sup>. Sin realizar la mayoría de las obras previstas entre 2000 y 2002, se instauró el descrédito en la efectividad de la participación (conforme Tabla 1). El número de participantes, después del crecimiento que llegó a 33 600 en 2002, se inició un ciclo descendente, cayendo a 11 500 en 2006.

En ese momento quedó patente la fragilidad del público para ejercer el control social autónomo del presupuesto, así como la ausencia de un sistema de informaciones transparente y accesible que posibilitase el monitoreo de la evolución financiera y de la ejecución presupuestaria. Al mismo tiempo, el Gobierno se mostró poco transparente en admitir la crisis

20 Tarso Genro y Raul Pont fueron alcaldes por el PT en Porto Alegre.

21 En un documento para orientar reformas en el PP conducida por una comisión coordinada por el vicealcalde João Verle, el Gobierno reconoció limitaciones y puntos críticos del proceso. La única alteración realizada fue la supresión de la primera jornada de asambleas anuales del PP, para simplificar el proceso. Ver libro resultante del Seminario Internacional realizado con investigadores y Gobierno Municipal (Verle, J. y Brunet, L., 2002).

22 Son varias causas de la crisis financiera del Municipio, destacándose el aumento con gastos de costeo provenientes del volumen de endeudamiento para grandes obras viales.

financiera y la necesidad de repactuar posibles salidas para ella<sup>23</sup>. El sistema electrónico introducido en la tercera gestión (1997-2000), que podría, de cierta forma, suplir esta laguna, fue abandonado sin justificativo y sin que hubiera presión para mantenerlo por parte de los consejeros. Después de casi 25 años, se observa excesiva dependencia con relación a la “buena voluntad” del Gobierno en posibilitar el control social de la ejecución presupuestaria.

El contexto de crisis representó también el agravamiento de las disputas internas en el PT después de largo tiempo en el poder municipal. La disputa entre las tendencias por la interna del partido y su exacerbación en el aparejamiento del Estado hizo que la elección de gestores gubernamentales se diese sin criterios de mérito y de conocimiento. El proceso de burocratización del partido –en el *cual el poder de influencia de las tendencias pasó a ser directamente dependiente del espacio de poder ocupado por ellas en el aparato del Estado y viceversa*– acabó por subvalor la formación de recursos humanos y la adopción de métodos de gestión necesarios para superar la fragmentación sectorial, el verticalismo administrativo y el corporativismo funcional. Sin embargo, el desafío de construcción de administraciones participativas está unido a la reforma del Estado que se presenta en los proyectos que pretenden *democratizar la democracia*. En el caso del PP de Porto Alegre, los cambios realizados en el sistema de planificación, a partir de 1990, no se ampliaron al conjunto de los organismos gubernamentales. La percepción de la administración como “inaccesible” y “fragmentada” se volvió una crítica recurrente de los participantes como obstáculo a la democratización. La reforma administrativa, desencadenada todavía en la primera gestión, fue paralizada, tanto por deficiencias técnico-políticas como en consecuencia de la división del poder estatal entre sectores del partido y del Frente Popular.

---

23 En ese momento, el Gobierno indicó una posible negociación con el Banco Mundial presupuestada en cerca de R\$ 60 millones de reales (hoy 1 real = U\$ 2,30). El episodio solo posibilitó un estudio del BIRD sobre el PP (BIRD, 2008).

## Nueva coalición partidaria y descaracterización del modelo contrahegemónico

A los límites (estructurales y de contingencia) y desafíos que el PP presentaba todavía en el período del PT –representativos del estancamiento de la innovación en su fase madura– se sumaron otros factores que agravaron la pérdida de calidad del proceso y, por fin, su desconfiguración como proyecto contrahegemónico. La coalición de centro-derecha victoriosa en 2005, formada inicialmente por el Partido Popular Socialista (PPS), de orientación centrista, y por el Partido Laboral Brasileño (PTB), de matriz populista-clientelista, asumió ampliamente en la campaña electoral el eslogan “Mantener lo que está bien y cambiar lo que es necesario”, o sea, en sus propias palabras: “Mantener el PP y el Foro Social Mundial en Porto Alegre y cambiar políticas no satisfactorias”<sup>24</sup>. En ese sentido, inicialmente, la derrota de la izquierda en Porto Alegre no significó la derrota del PP, en la medida en que el candidato victorioso asumió compromiso público con la continuidad del PP, inclusive en reunión con el CPP. La fuerza simbólica conquistada por el PP en la opinión pública de Porto Alegre y también a nivel nacional e internacional creó nuevo nivel para las estrategias partidarias postulantes al gobierno municipal. Esto significó protagonismo de las clases subalternas históricamente excluidas del juego político en el país. El hecho de que el PP gozara de apoyo internacional, en el campo de las izquierdas o de las agencias multilaterales de financiación, tales como el Banco Mundial y el BID, además de la UE y de la ONU, ejerce presión para su continuidad. Pero la continuidad del PP viene ocurriendo bajo transformaciones profundas que representan la desconstrucción del modelo.

Uno de los principales factores de debilitamiento del PP es el bajo *compromiso político* (y, por consecuencia, técnico-administrativo) con el modelo de

24 PPS es derivado de la escisión del Partido Comunista Brasileño, en 1991. En el estado de Rio Grande do Sul (RS) es dominado por grupos provenientes del PMDB (centrista), que, frente al Gobierno del estado (1994-98), adoptó la receta neoliberal de ajuste fiscal y privatizaciones. Después de la reelección de Fogaça, en la segunda gestión de la Alcaldía, este volvió al PMDB y se coligó con el PDT (laborismo histórico de Getúlio Vargas y Leonel Brizola), representado por José Fortunati (exmilitante del PT). Después de la renuncia de Fogaça para concurrir al Gobierno del estado en 2010 (cuando perdió para el PT de Tarso Genro), Fortunati asumió la Alcaldía y reeligió la coligación por tercera vez consecutiva (2012).

cogestión por parte del nuevo Gobierno. Aunque el requisito “compromiso” fuese satisfactorio en el período del PT (la acomodación y la tendencia a la burocratización eran ya criticadas los participantes cuando, por ejemplo, secretarios no se hacían presentes en reuniones populares o eran sustituidos por cuadros sin poder). Sin embargo, el compromiso gubernamental requiere convicción profunda sobre el significado de la participación en la gestión pública, por medio de prácticas político-administrativas, procedimientos técnicos y formas de comunicación que exigen participación del conjunto de la administración para promover la gestión participativa. La gran cantidad de partidos en la coalición del nuevo gobierno (doce), en una mayoría históricamente no identificados con la participación en la gestión pública, dificultó todavía más el mantenimiento del PP en los moldes anteriores, objetivo que se puso más como realismo político de esas fuerzas políticas ante el electorado<sup>25</sup> y del prestigio nacional e internacional del PP, que como convicción endógena de la coligación victoriosa.

Se suma a esto la decisión de introducir un nuevo modelo de participación paralelo al PP-la gobernanza solidaria Local (GSL)<sup>26</sup>. Pese a que la GSL adopte principios que no implican recursos presupuestarios estatales (ya que está asentada en alianzas público-privadas, presencia del mercado, participación como voluntariado, “tercer sector” y tercerización comunitaria de servicios), el nuevo concepto introducido por partidos que habían criticado el PP en su etapa áurea causó temores entre los participantes cuanto al futuro del mismo. Una encuesta realizada en 2005, inicio del nuevo Gobierno, muestra

---

25 Encuesta del instituto Ibope muestra que el 85 % de las personas sabe que es PP y que el 74 % lo considera como algo positivo para la ciudad (contra 5 % que lo considera negativo, 11 % indiferentes y 9 % que no opinó). *Jornal Zero Hora*, 13/07/2008. Según encuesta del Banco Mundial con los electores de Porto Alegre el nivel de concordancia sobre atributos del PP fueron los siguientes: muy importante: 65,88 %; amplía la democracia: 57,26 %; aumenta la eficiencia del Gobierno: 51,71 %; a favor de los pobres: 53,6 %; mejora la calidad de vida: 56,91 %. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) (2008, pp. 6).

26 La implantación de la GLS contó con apoyo de la Unesco. El programa se apoya en conceptos como presupuesto social, sociedades con sectores privados, territorio, balance social, comités gestores locales y transversales de las políticas públicas (Busatto y Vargas, 2004). Algunas decisiones adoptadas en los cuatro Congresos de la Ciudad realizados en las gestiones del PT son concernientes con estos elementos, en especial la previsión de los Comités Gestores Locales en las regiones de la ciudad, la adopción de indicadores de evaluaciones y la calificación de las informaciones. Pero estas decisiones de los Congresos no fueron efectivizadas en el período en que el PT gobernó la ciudad.

que la suma de los porcentajes de los que consideraban que el PP sería “debiditizado” (13,49 %) o “sustituido por otra forma de participación” (28,84 %) llegó al 42,33 %. Los porcentajes de los que creían que el PP “se mantendría como está” (19,18 %) o “fortalecido” (38,49 %) sumaron 57,67 % (2,99 % NS/NR)(Fedozzi, 2007).

La rotura del modelo de cogestión —que puso como secundario *el lugar y el papel del PP en la Administración Municipal*— viene siendo acompañada de cambios significativos en su configuración. La primera dice respecto a la acentuación de las relaciones de captura/cooptación de liderazgos comunitarios. Las demás son atinentes a las relaciones entre el público participante.

La cooptación es tema clave en las relaciones de poder que se procesan en las Instituciones Participativas. En el período del PT se presentó principalmente como tutela (Navarro, 2003). Pero dos tendencias presentes en la representación de consejeros parecen acentuar la cooptación: la disminución del porcentaje de consejeros sin filiación partidaria (del 53,5 % en 2005 al 37% en 2012), lo que puede indicar aumento de la influencia partidaria en la elección de los consejeros; y el cambio en la identidad partidaria de los consejeros favorable a la nueva coligación. O sea, hay deterioro de consejeros identificados con el PT (14 % en 2005 a 4,3 % en 2012) y crecimiento de consejeros afiliados a los principales partidos que gobiernan desde 2005 (PPS, PMDB, PTB y PDT), cuya suma subió del 18,7 % en 2005 al 41,3% en 2012 (Fedozzi y Martins, 2013). Este proceso (que ocurre en metrópolis con relativa politización) levanta dudas sobre las posibilidades reales de interacciones relativamente autónomas entre los actores de la sociedad civil, el sistema partidario y el Estado, en sociedades estadocéntricas y con gran desigualdad social.

Sobre los cambios entre los sujetos de participación, a las asimetrías y desigualdades ya existentes en cuanto a las posibilidades mayores o menores de compromiso de los participantes (Fedozzi, 2009)<sup>27</sup>, se observan nuevas características que se refieren a la disminución del grado de asociativismo de los participantes y la transformación del carácter de las Asociaciones de Moradores (principales organizaciones civiles del PP). Sin embargo, lo que más

<sup>27</sup> El capital escolar, la renta y el tiempo de participación son variables intervinientes sobre el acto de hablar, la elección para representantes y el conocimiento de las reglas de funcionamiento del PP (Fedozzi, 2007, 2009).

se resalta en la descaracterización del PP —por contrariar su génesis crítico a los vicios y límites de la democracia representativa— es el proceso de *élite política* en la relación representantes/representados, a pesar del perfil inclusivo comparativamente al perfil social de la población de la ciudad en la que permanece (Fedozzi y Martins, 2012).

A pesar del pluralismo asociativo de los participantes, las Asociaciones de Moradores tuvieron históricamente papel destacado como principales actores colectivos del PP. El tiempo de participación sumado a la participación en la dirección de alguna Asociación de Moradores explican el 52 % la inserción en el PP, medido por las dimensiones: presencia, habla, representación y conocimiento de las reglas del juego (Martins, 2011). Pero la tendencia al decrecimiento de la tasa de asociativismo en general mostró, por primera vez, en 2009, que la mayoría de los participantes no tenía ningún vínculo asociativo<sup>28</sup>. Las causas de este fenómeno todavía no son claras y pueden reflejar también las alteraciones que el mundo asociativo y la acción colectiva vienen sufriendo en el plano internacional. Sin embargo, la gran mayoría de estas asociaciones, así como ONG y otras entidades, cambió su naturaleza reivindicativa y pasó a ser prestador de servicios a partir de convenios con la Alcaldía<sup>29</sup>, con evidentes efectos de dependencia financiera y política. La tendencia de disminución del asociativismo contraría la tesis de fortalecimiento del capital social como posible efecto del PP. Además, las formas de reclutamiento y de movilización para participar de las asambleas presentan fuerte presencia de apoyo y de compromiso heterónimo por parte del público (llamados “hinchazones”).

El proceso de elitización política se evidencia por la disminución de la tasa de renovación de los representantes electos para el CPP y por el distanciamiento inédito entre estos y los representados. Además del carácter de delegación y revocable de los mandatos de los representantes, una de las cuestiones que expresó el ideario crítico de la innovación participativa contrario al modelo elitista de la democracia representativa se refiere

---

28 La tasa de asociativismo cayó del 61,8 % en 1995 al 48,9 % en 2009. (Fedozzi et alii, 2013, p. 93).

29 Principalmente en el área de asistencia social como guarderías y otros servicios como consecuencia de la nueva política para el sector en el país que instituyó el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). En 2005, el 98,8 % de los municipios brasileños tenía Consejo Municipal de Asistencia Social (IBGE, 2012).

a la restricción del *número de los mandatos* por los mismos individuos, en especial de los consejeros, y del ejercicio *voluntario* de los mismos, o sea, inexistencia de cualquier forma de ayuda financiera o resarcimiento de costos. No obstante, los datos indican un proceso de disminución de la tasa de renovación de los consejeros, en especial a partir de 2000. En ese año, la renovación fue del 75 %, mientras que en 2008 fue del 34 % (Ciudad, 2008). En 2000, solo el 2,2 % de los consejeros había sido electo cinco veces o más. En 2009, pasó al 14,1 % (Fedozzi et alii, 2013). Y de eso sin que haya habido disminución de la tasa general de renovación de los participantes del PP. La progresiva disminución de la renovación de los consejeros fue viabilizada por cambios en el Régimen Interno del PP. En 2004 (último año de las administraciones del PT) se aprobó el retorno de los consejeros incluso después de dos mandatos (en la condición de suplentes) (Ciudad, 2008). Sin embargo, la burocratización de los consejeros llegó *al vértice con la aprobación, en 2008, de la regla de reelección permanente de sus mandatos en ese mismo año*. Esta alteración es altamente simbólica frente al repertorio de los actores que históricamente buscaron distinguir el modelo de democracia participativa naciente de las prácticas tradicionales de la representación política. En ese ideario crítico, se propugnó la necesidad de promover la renovación de los líderes y la igualdad de participación como incentivo a aprendizajes democráticos y como oxigenación de la democracia; de ahí la limitación de los mandatos a solamente una elección, aunque con previsión de retorno después de nuevo ciclo anual. Dos cuestiones merecen ser destacadas sobre el cambio de esa regla de la representación. La primera se refiere al hecho de que fue aprobada por los propios consejeros, sin autorización de los representados, lo que contraría el principio de la soberanía popular y del mandato de delegación presente en la génesis y en la construcción del modelo de Porto Alegre. La segunda cuestión se refiere a la disonancia entre la nueva regla de la reelección y la opinión mayoritaria contraria de los participantes de las Asambleas: el 48 % opinó por la restricción del número de los mandatos (sumándose las opciones “solo una vez” o “con plazo limitado”) contra 37,8 % favorables a la reelección (14,1 % N/R) (Fedozzi et alii, 2013). Se trata de inédito distanciamiento entre decisiones de los representantes sobre el diseño institucional del PP y la opinión de los representados, lo que fortalece la elitización política en marcha como descaracterización del modelo contrahegemónico que él representaba.

En el episodio del cambio de la regla de los mandatos, la práctica de la nueva administración (anclada en el discurso de la “autonomía del PP”) parece haber sido útil a la ausencia de compromiso real con la sustentabilidad democrática del proceso. Esta sustentabilidad requiere papel activo del Estado, incluyendo la disputa de argumentos sobre cuestiones relativas a la calidad democrática y a la pluralidad en el moldeo de las instituciones participativas. Además, se hizo ventajoso para el nuevo Gobierno tener presencia significativa de apoyadores en el CPP en el momento en que el proceso carecía de legitimidad debido a la crisis financiera y la ineffectividad de las decisiones aprobadas.

En esa transformación no quedaron exentos los activistas más combativos o incluso simpatizantes del PT y del Frente Popular. Ocurrió, simultáneamente, el cambio ideológico de cuadros que valoraban la ampliación de la renovación política representada por el PP y el abandono del proceso por parte de una militancia crítica, incluyéndose corrientes situadas a la izquierda del PT que adoptaron esta estrategia<sup>30</sup>. El contexto favoreció la alteración de la regla que pretendía diferenciar el modelo participativo de las prácticas de burocratización y de oligarquía hoy en marcha. Así, parte importante de consejeros identificados con el PT, por acción pragmática y por pérdida de referencias orientadoras del modelo de participación entonces crítico al “afianzamiento de líderes tradicionales”, también pasó a posicionarse favorable a la regla de reelección. No existe diferencia estadística de opinión por identificación partidaria (oposición o situación) dentro del total de los participantes sobre la nueva regla de reelección permanente (Fedozzi et alii, 2013).

La carencia en infraestructura urbana y servicios, todavía voluminosa, y el gran pasivo de obras no realizadas a partir de 2005<sup>31</sup> determinan considerable margen de maniobra para la acción gubernamental (por fuera o por dentro del PP) y también crean oportunidades para acciones pragmáticas

30 En 2009, el 33 % de los participantes del PP se declaró simpatizante del PT, partido con mayor adhesión entre el público del PP en 2009. Sin embargo, esa simpatía no se expresa en el proceso electoral de los consejeros (Fedozzi et alii, 2013).

31 En las asambleas de 2010-2011, el Gobierno presentó un cuadro de existencia de 1 179 demandas atrasadas, correspondiendo a 401 demandas anteriores a 2005 (entre 950 del período do PT) y 778 demandas posteriores (*Jornal de Olho na Cidade*, Año 13-nº 29, octubre 2010, Porto Alegre). Según la Alcaldía, después de estudios técnicos en 2011 sobrarían 858 demandas equivalentes a 208 millones de reales. *Jornal do Comércio* del 14/09/2010, p. 15.

de las comunidades en búsqueda de soluciones para sus demandas, aunque en la forma de cambio de favores o de la influencia personal. Esta realidad cuestiona la profundidad de las transformaciones de la cultura política de los participantes del PP detectada en estudios anteriores, que señalaron avances y límites (Fedozzi, 2008, 2009).

## PP de Porto Alegre y el “modo petista de gobernar”

Conforme ya se ha afirmado (ítem expansión de los PP), el PP de Porto Alegre, por su efecto-demostración, inspiró a otros municipios del país para que lo adoptasen. Una encuesta nacional realizada en 2003 indica que el 31 % de la población brasileña conocía los llamados PP (6 % conocía y ya había participado; 25 % conocía y nunca había participado, otro 69 % no conocía). En el grupo con nivel de enseñanza superior y renta familiar alta (diez o más salarios mínimos), el conocimiento es todavía superior, casi el 60 % (ONG Acción Educativa e Ibope, 2003)<sup>32</sup>. Sin embargo, cabe explotar, a título de hipótesis, la posible influencia de Porto Alegre en la forma de gobernar las ciudades por el PT. En este sentido, se destacan algunas características sobre la ampliación de los PP. En primer lugar, aumentó el número de partidos (de nueve a quince)<sup>33</sup> que adoptaron alguna forma de participación social en el presupuesto público. En el período 1997-2000, cerca del 50 % del total de casos (104) se dio en Gobiernos de matiz ideológica distinta (Ribeiro y Grazia, 2003, p. 39). Como se afirma, además del reconocimiento del PP de Porto Alegre también el apoyo de agencias internacionales (que pasaron a ver en esta práctica una “buena forma de gobernanza”) animó a los PP, hasta entonces considerados un instrumento del PT, con posible influencia en la competición electoral. Esto amplió el espectro partidario, que pasó a adoptar formas de participación en el presupuesto público, aunque con *gran varia-*

32 Muestra representativa con 2 000 personas en el país. El porcentaje del 31 % es significativo considerando que otras formas de participación, tales como audiencias públicas, encaminamiento de acciones en el Ministerio Público, participación en movimientos sociales, participación en movilizaciones de masa, obtuvieron porcentajes de conocimiento que variaron del 30 % al 40 %, con excepción de los Consejos de Educación, que alcanzaron casi el 50 % (Acción Educativa e Ibope, 2003)

33 En Brasil, existen 32 partidos políticos registrados.

*ción en cuanto a su objetivo, diseño institucional, efectividad y calidad.* No sorprende que, en el más reciente levantamiento realizado por la Red Brasileña de PP, más de la mitad (195) de los casos (355) haya ocurrido en Administraciones de otros partidos (Fedozzi y Lima, 2013). Considerando solamente el cargo de alcalde, la presencia del PT en dirección de los PP disminuyó del 50 % (1997-2000) al 45 % (2009-2012).

Al mismo tiempo, hay indicios de que el ensanchamiento de los PP pueda estar influenciado por la política nacional de alianzas del PT. Si en la década de 1990 (1997-2000), el PSDB era el segundo partido con más número de municipios con PP (seguido por el PSB y PMDB, los dos deteniendo cerca del 10 % cada uno) (Ribeiro y Grazia de Grazia, 2003, p. 38), en el último período el PMDB subió al segundo puesto (26 % de los PP) y el PSDB cayó al cuarto (4 %). El PSB y el PDT continuaron en la misma posición del *ranking* (4º y 5º). Considerándose el PMDB como partido de “centro”, esta alteración tal vez exprese la política de alianzas entre el PT y el PMDB en las gestiones presidenciales de Lula y Dilma en la última década, con el PSDB liderando el bloque opositor. Es probable que alianzas locales entre PT y PMDB (alcalde y vicealcalde) estén influenciando la adopción de programas participativos, así como de otros partidos, en situaciones en las que el PT componga la administración municipal. La trayectoria del PSDB, después de su etapa inicial más progresista, caminó en dirección al “espíritu urbano” (Harvey, 1996).

A pesar de la ampliación del espectro partidario en la adopción de los PP se verifica que la mayoría de los casos fue patrocinada por fuerzas políticas de centro-izquierda. Incluso sabiéndose que en el plan local o regional se exagera la *histórica incoherencia ideológica que caracteriza el sistema partidario brasileño*, el 53,8 % de los casos sería administrado por partidos de izquierda o de centro-izquierda, el 33,2 % por partidos de centro, otro 6,2% por agremiaciones de centro-derecha y 6,8 % de derecha (Fedozzi y Lima, 2013).

Por otro lado, el modo de gobernar con participación en las decisiones sobre el presupuesto público *no se presenta en forma amplia en las prácticas locales del PT, así como de los otros partidos del campo de la izquierda.* Solamente el 27,5 % de los municipios administrados por el partido en el último período adoptó esta práctica (150 entre los 544 municipios). De

la misma forma, solamente el 14,6 % (6 entre 41) en el caso del PCdoB, y el 8,4 % (26 entre 308) en las administraciones del PSB. Se sabe que la voluntad política es relativizada por condiciones objetivas locales. Pero la realidad indica que los PP perdieron centralidad en lo que ya se denominara “modo petista de gobernar” (Bitar, 1992), así como no representan el discurso de “radicalización de la democracia” a veces utilizado.

La participación social, como centro del proyecto antihegemónico original del PT, parece haber perdido el ímpetu de las décadas de 1980-90. El tema de la participación se fue enfriando en la agenda del partido conforme percepción de varios investigadores. Este fenómeno puede estar ligado a las transformaciones programáticas e ideológicas que el partido sufrió en la última década al frente de la Presidencia de la República del país (Singer, 2012). Al mismo tiempo, es necesario tomar en cuenta las transformaciones que la cuestión de la participación viene sufriendo en el nuevo contexto internacional de reestructuración productiva, fragmentación social y segregación urbana (Ribeiro y Santos, 1994). En la etapa de la globalización neoliberal, la participación institucionalizada parece cada vez más banalizada y destituida de potenciales efectivamente transformadores en la conformación urbana de las ciudades y metrópolis (Zicardi, 2004; Ribeiro, 2004; Gurza Lavalle, 2011; Harvey, 1996;)<sup>34</sup>. Esto explica, en parte, la paradoja entre la proliferación de espacios institucionales participativos en Brasil, en las tres instancias de la Federación, y las sorprendentes manifestaciones populares que ocurrieron en las ciudades del país en junio de 2013<sup>35</sup>.

A pesar del poderoso efecto-demostración del paradigmático caso de Porto Alegre, hay contradicciones y complejidad en este camino. Esto se debe —además de condiciones objetivas distintas de los contextos locales— al hecho de que el PT carece de unidad ideológica y programática. Son muy variadas las formas de gobernar el partido en cada ciudad. Al mismo tiempo, no hay evidencias empíricas robustas sobre la relación entre la forma participativa de gobernar y el éxito en los procesos electorales, siempre más

34 La cuestión de la efectividad de las instituciones participativas es tema central de la agenda de investigación hoy en Brasil. Ver Pires (2011). Sobre las metamorfosis que el tema de la participación sufrió en la agenda nacional e internacional ver, *Revista Lua Nova*, n. 84 (2011), y Gurza Lavalle (2011).

35 Ver coletânea *Cidades Rebeldes* (Maricato et al., 2013).

complejos. Véase, por ejemplo, que, a pesar de que el PT hubiera adoptado de manera pionera el PP en la escala del Gobierno del estado de Rio Grande do Sul (1998-2002) (Faria, 2007), hubo posteriormente disminución del peso electoral del partido en el estado y en Porto Alegre, tanto en los votos obtenidos por Lula, como en los votos para el candidato a gobernador Tarso Genro, lo que impidió la reelección del partido (aunque haya retornado al Gobierno en 2010 y hoy desarrolló varios instrumentos de participación en el estado). O sea, justamente en el estado en que el PT desarrolló el proyecto más extenso de participación y en el que siempre obtuvo votación mayoritaria en las tres elecciones presidenciales anteriores, ocurrió pérdida electoral sustantiva en los momentos siguientes. En 2006, por primera vez en la capital gaúcha, el candidato Lula perdió contra el PSDB (Alckmin) (respectivamente, 42 % a 53 % en la segunda vuelta) [<http://www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs/>]. De la misma forma ocurrió en 2010 con la candidatura de Dilma, habiendo sido superada por el PSDB de Serra (44 % contra 55 % en la segunda vuelta) [<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010>]. Este revés confirmó la derrota para la Alcaldía de Porto Alegre, en 2004, interrumpiendo 16 años de Gobierno. El fenómeno del “antipetismo” en la ciudad surgió principalmente después de la errática primera gestión del partido en el Gobierno del estado de RS<sup>36</sup> y se fortaleció con el episodio del “*mensalão*” (2004). El peso de las capas medianas y de una opinión pública crítica es significativo en la ciudad. La otrora “ciudad roja”, reducto de un activismo electoral espontáneo de miles de personas que dejó de existir, vio los índices del partido caer en picada a 9,64 % en las últimas elecciones municipales (2012), atrás de las candidaturas del laborismo populista (PDT) y del Partido Comunista de línea estalinista (PCdoB).

---

36 La errática gestión del PT al frente del Gobierno del estado do RS (1998-2002) contribuyó para generar el fenómeno del antipetismo. Hegemonizado por los sectores de la izquierda del partido, la gestión fue pautaada por el confronto permanente representativo de u contexto más cercano de la “toma del poder”. Ejemplo emblemático fue la transposición mecánica del modelo del PP de Porto Alegre al Gobierno del estado, con asambleas en los 465 municipios del Estado, sin mediaciones con instancias institucionales, como las alcaldías y los Coredes (Consejos Regionales de Desarrollo), existente desde gestiones anteriores. Esta estrategia fue revista en el Gobierno actual del PT en el estado.

## Consideraciones finales

La síntesis de la larga trayectoria del modelo de Presupuesto Participativo construido en Porto Alegre proporciona elementos preciosos para reflexionar sobre las posibilidades y los límites de la construcción de alternativas de izquierda en la gestión de las ciudades profundamente desiguales de Brasil y de América Latina. Se trata de la tarea de alta complejidad que involucra diversas variables objetivas y subjetivas, que se presentan en contextos históricos y escalas distintas. Como se ha visto, a pesar de los avances y de la legitimidad pública del PP, el modelo contrahegemónico construido no es irreversible, así como la descentralización per se no significa democratización. Tampoco se puede hablar de la generalización de un modo “petista de gobernar” las ciudades en Brasil. De ahí la importancia, en el análisis sobre la calidad y la profundidad de la democracia participativa local y en última instancia del derecho a la ciudad, del estudio de las relaciones entre los diversos espacios participativos, sobre todo de los que inciden sobre el presupuesto público –espinas dorsales del Estado– con los foros que tratan de la universalización de las políticas públicas sectoriales y con el *tipo de gestión del espacio urbano de la ciudad*. El momento histórico de mercantilización de las ciudades eleva el grado de complejidad y dificultad para esta tarea. La conjugación de este proyecto con la necesaria política capaz de dar sostenibilidad de largo plazo en los Gobiernos locales o regionales es un gran desafío para la izquierda emancipadora.

## Bibliografía

- Abers, R. (1997), “Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre -Brazil, tesis (Doctor of Philosophy), University of California, Los Ángeles.
- Afonso, José R. (2012), *Desafios do Federalismo Brasileiro: A Dimensão Econômica-Fiscal*, Senado Interlegis, Brasília, 19.10.2012.
- Alencar et alii. (2013), *Participação social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais*, Sociologias, Porto Alegre, ano 15, nº 32, jan., abr. pp. 112-146.
- Alfonsin, Betânia de Moraes (1997), *Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*, Rio de Janeiro, Ippur y FASE.

— (2000, “Da invisibilidade à regularização fundiária. A trajetória legal da moradia da população de baixa renda em Porto Alegre”. disertación de Maestría, Porto Alegre, Propur (UFRGS).

Almeida, D. (2010), “Metamorfose da Representação Política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil”, en Avrtzer, L, (orgs.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez.

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, Relatório, 2008.

Bitar, Jorge (org.), (1992) *O modo petista de governar. Teoria e Debate*, São Paulo, PT.

Bordenave, J. (1986), *O que é participação*, São Paulo, Brasiliense.

Busato, C, y Vargas, P, *Governança Solidária Local. Fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre*, 2004.

Centro de Acessoria e Estudos Urbanos (Cidade), (2008), *Jornal de Olho na Cidade*, Ano 12 - nº 23.

Coutinho, Carlos Nelson (2007), *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Faoro, R. (1958), *Os donos do poder*, Porto Alegre, Globo.

Fedozzi, Luciano, (1997), *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial, Rio de Janeiro, FASE e Ippur (UFRJ).

O poder da aldeia (2000a), *Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.

Orçamento participativo de Porto Alegre. Elementos para um debate conceitual. -(2000b) en Fischer, Nilton, y Moll, Jaqueline (orgs.), *Por uma nova esfera pública*. Rio de Janeiro, Vozes.

*O Eu e os outros* (2008), *Participação e construção da consciência social*, Porto Alegre, Tomo Editorial, Rio de Janeiro, Ippur (UFRJ).

A invenção permanente da democracia, Contribuições à discussão sobre o presente e o futuro do OP de Porto Alegre, (2002), *Construindo um novo mundo*, Verle, J, y Brunet, L, Porto Alegre, Guayí, p. 165-2001.

—(2009a), “Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação”, en Fleury, S, Lobato, E. (eds.), *Participação, Democracia e Saúde*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. pp. 204-228.

(2009b), *Cultura Política e Orçamento Participativo. Cadernos Metrópole*, vol. 11, nº 22, pp. 385-414.

- Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre.* (2007) Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Tomo Editorial ([www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)).
- Fedozzi et alii. (2013), Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre: Hartmann Editora. [disponível em [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)].
- Fedozzi, L.; Martins, A. L. B. (2012) Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. 35° Encontro Anual da Anpocs Águas de Lindóia: 21 à 25 de outubro de 2012.
- Fedozzi, L. y LIMA, Kátia. (2013) Días, Nelson (org.) “Os Orçamentos Participativos no Brasil”, en *Esperança democrática. 25 anos de Orçamento Participativo*. Lisboa: In Loco.
- Genro, T. (1995). O controle público não-estadual e o orçamento participativo, *Debate: caderno de PT. Porto Alegre*, nº 5, pp. 11-13.
- Gret, M.; Sintomer, Y. (2002), *L'Espoir d'une autre démocratie*, Paris: Éditions La Découverte.
- Gurza Lavallo, A; Isunza Vera, E. (2011). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. *Lua Nova*, nº 84, pp. 353-364.
- Gurza Lavallo, A, (Org.) (2011) *O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa*, São Paulo: Unesp e CEBRAP.
- Harvey, D. *Social Justice and the City*, (1973) London: Edward Arnold Ltd.
- Harvey, David. (1996), *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*, São Paulo, Espaço e Debates, nº 39, p. 48-64.
- Holanda, S. B. (1993) *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro: José Olímpio.
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística,-IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010), Censo Demográfico Rio de Janeiro. Disponible em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística,-IBGE, (2012). Disponible em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 12 de octubre de 2012.
- Kowarick, Lúcio. (1979), *A espoliação urbana*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- Lefebvre, H. (1969), *O Direito à Cidade*, São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- Maricato et alii (2013), *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Boitempo: Carta Maior.
- Marquetti, A. (2002). Participação e redistribuição, o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L. y Navarro, Z., *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo: Cortez.
- Martins, A. (2011), “Alcances e limites da inserção política no Orçamento Participativo de Porto Alegre”, Trabajo de final de curso, Dpto. de Sociologia. UFRGS.

- Maus, C. (1989), *Adeus, senhor presidente*, Planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris.
- Navarro, Z. (2003) O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico, en Avritzer, L y Navarro, Z. *A inovação democrática no Brasil*, São Paulo: Cortez.
- ONG Ação Educativa e Ibope, *Pesquisa de opinião sobre participação e controle social. Observatório da Educação e da Juventude* (2003). Disponível em [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br).
- Pires, R. R. C (org.) (2011), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*, Brasília: Ipea, vol. 7 (372 p.).
- Polis, Instituto. Levantamento das cidades brasileiras que realizam o orçamento participativo (1989-2004). 2006, Disponibl en [www.polis.org.br/download/239.pdf](http://www.polis.org.br/download/239.pdf), Accedido en 10/08/2012.
- Revista Polis, (2000), *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* n° 37, São Paulo.
- Revista Lua Nova, (2011). Pós-participação, São Paulo: Cebrap n° 84.
- Ribeiro, L. C. Q. e Santos Junior, O. A. (orgs), (1994) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ribeiro, L. C. Q. (org.), Santos Junior, Orlando Alves dos (Org.) (2007). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan; FASE.
- Ribeiro, L. C. Q. (org.). (2004) *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo; Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo/Fase.
- Ribeiro, A. C. T., Grazina G. (2003), *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 à 2000*, Petrópolis: Vozes.
- Rolnik, Raquel e Klink, Jeroen (2011), *Crescimento econômico e desenvolvimento urbano*. São Paulo, *Novos Estudos* n° 89.
- Sader, E, (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Ana Amélia da. (1990). A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo. n° 30. p 28-41.
- Singer, André. (2012). *Os sentidos do lulismo*, Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras.
- SINGER, Paul (1989), *O planejamento como estratégia de mudança*, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Aula magna, São Paulo: Universidade de São Paulo.

- Sintomer, Yves, Herzberg, C; Alegrerti, G. (2012), Aprendendo com o Sul, o Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. *Diálogo Global*, nº 25. Alemanha: Engagement Global GmbH.
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Rocke, Anja (2012), Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo, Porto Alegre, *Sociologias*. 14, nº 30, mai./ago. p. 70-116.
- Tatagiga, L. (2005), Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate, *Revista Sociologia Política*, vol. 25, p. 209-213.
- Telles, V. (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p. 91-102.
- Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, Disponível em [www.tre-rs.gov.br](http://www.tre-rs.gov.br). Acesso em 15/10/13, Disponível em [www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs](http://www.eleicoes2012.info/candidatos-prefeito-porto-alegre-rs). Acesso em 29/09/13.
- Vainer, Carlos B. (2000), Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, p. 75-104.
- Utzig, J. E. (1996). Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre, *Novos Estudos CE-BRAP*, nº 45, p. 215.
- Verle, J. e Brunet, L. (2002), *Un nouveau monde em construction*, Porto Alegre: Guayí.
- WEBER, M. 1994, O socialismo, In: GERTZ R, E. (org.) *Max Weber & Karl Marx*. São Paulo: Hucitec. pp. 252-77.