

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE CIÈNCIES SOCIALS

DEPARTAMENT DE SOCIOLOGIA I ANTROPOLOGIA SOCIAL



Programa de doctorado

BIENESTAR SOCIAL, COOPERACIÓN Y DESARROLLO LOCAL

DISCURSOS SOBRE LA «GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS CIUDADES»: UN ANÁLISIS CUALITATIVO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS URBANAS EN LA PERIFERIA METROPOLITANA DE RIO DE JANEIRO - BRASIL

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Andreia Pereira de Macedo

Dirigida por:

Dr. José Manuel Rodríguez Victoriano

TOMO I

Valencia, 2016

TESIS DOCTORAL

DISCURSOS SOBRE LA «GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS CIUDADES»: UN ANÁLISIS CUALITATIVO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS URBANAS EN LA PERIFERIA METROPOLITANA DE RIO DE JANEIRO - BRASIL

ANDREIA PEREIRA DE MACEDO

TOMO I

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Facultad de Ciències Socials

Departament de Sociologia i Antropologia Social

2016

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera agradecer a mis padres, Antonio Batista (Q.E.P.D.) y María de Lurdes Pereira, por todo su amor y dedicación; a mis queridos hermanos Miriam, Marcelo, Ana Paula, Daniele y Julio, por las palabras de ánimos y por ofrecerme el privilegio de tener conversaciones enriquecedoras sobre esta investigación en el seno familiar. En ese sentido, quiero agradecer especialmente a mi sobrina Priscilla Pereira por la forma en que se involucró en este estudio.

Agradezco a Fabio De Macedo, por el apoyo en los momentos más difíciles, por compartir sueños y aventuras en un lugar tan distante del nuestro y, por nuestros hijos Anabella, Felipe y Antonio, que son la principal razón de nuestras vidas.

A mis suegros Ignez Sales y Ricardo de Macedo (Q.E.P.D.), por su cariño.

Agradezco particularmente a la familia Nácher, cuyo afecto y amistad me permitieron consolidar el proyecto de volver a vivir en Valencia.

Debo un agradecimiento muy especial a mis grandes amigas Luciana Maia, Gabriele Martins y Ediene Duarte, quienes contribuyeron de diversas maneras, compartiendo las dificultades y superaciones en todas las etapas de esta investigación.

Debo otro agradecimiento especial al profesor José Manuel Rodríguez Victoriano, director de la presente tesis doctoral, por haber apoyado desde el principio esta investigación y por el gran aporte de sus conocimientos, imprescindibles en el desarrollo de la misma.

A Carlos Reina, quien realizó con precisión y competencia la revisión de estilo y redacción de este estudio, fundamental para que la presentación del mismo fuera la adecuada.

También agradezco a los interlocutores que participaron en esta investigación con sus relatos. Sus experiencias reflejadas en las entrevistas durante el trabajo de campo constituyen la principal fuente de esta tesis.

Al Profesor Rafael Xambó y a Amparo Gallel, por la especial atención y gestión de los trámites académicos en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia, institución con la que también estoy muy agradecida, por haberme permitido la oportunidad de disfrutar no solo de una excelente infraestructura, sino de un intercambio intelectual y personal del que he aprendido mucho.

Por fin, agradezco a la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro por haberme concedido la licencia laboral para realizar los estudios en la Universidad de Valencia, en especial a los profesores Maria Angelica Maciel, Isabela Fogaça, Evandro Correa, Leandro Martins, Luciana Gonzalez y Camila Rodrigues.

ÍNDICE

TOMO I

AGRADECIMIENTOS	i
LISTA DE TABLAS, CUADROS Y FIGURAS.....	ix
LISTA DE ACRÓNIMOS	x
APÉNDICE DOCUMENTAL.....	xi
CONVENCIONES.....	xii
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1: LA PARTICIPACIÓN EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO SOBRE LA DEMOCRACIA.....	11
1.1 Principales enfoques teórico-normativos para la regulación democrática	14
1.2 La concepción hegemónica de democracia.....	19
1.2.1 Las reglas procedimentales como mecanismo del «método» democrático.....	23
1.2.2 La solución «minimalista» al problema de la participación política.....	25
1.3 Las alternativas a la concepción hegemónica de la democracia.....	29
1.3.1 La concepción de la democracia participativa	30
1.3.2 La teoría de la democracia deliberativa.....	36
1.3.3 Posibilidades de la democracia participativa a partir de experiencias recientes	43
CAPÍTULO 2: LA PARTICIPACIÓN COMO COMPONENTE OBLIGATORIO DE LA POLÍTICA URBANA EN BRASIL	49
2.1 Los sentidos de la participación: elementos comunes para la definición de la «participación ciudadana».....	52
2.1.1 Sobre los niveles de participación ciudadana.....	57
2.2 La disputa sobre el significado de la participación en la democracia brasileña reciente ..	62
2.3 Desafíos para la democratización de las políticas urbanas brasileñas.....	75
2.3.1 Antecedentes de la producción social de la cuestión urbana.....	76
2.3.2 La agenda de la Reforma Urbana y el Estatuto de la Ciudad.....	82
2.3.3 El Ministerio de la Ciudad y la Campaña por el Plan Director Participativo.....	86
CAPÍTULO 3: UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO INVESTIGADO	93
3.1 La <i>Baixada Fluminense</i> en el espacio metropolitano de Río de Janeiro.....	96
3.1.1 La urbanización como punto de partida	104
3.1.2 Sobre las representaciones sociales de la <i>Baixada Fluminense</i>	108
3.2 Perfil socioeconómico de <i>Nova Iguaçu</i> : el municipio en números	115

3.3 La configuración del espacio urbano municipal: aspectos fundamentales.....	120
3.4 La experiencia en la planificación urbana.....	128
3.5 Sobre la acción colectiva de base comunitaria.....	134
CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA	143
4.1 Motivaciones iniciales.....	145
4.2 Las prácticas de investigación social adoptadas.....	146
4.3 Las decisiones de muestreo.....	150
4.4 Limitaciones y salidas encontradas en el campo.....	154
4.5 Los interlocutores de la investigación y contextos de las entrevistas	158
4.6 Las bases teórico-metodológicas del análisis sociológico del discurso realizado.....	169
CAPÍTULO 5: LOS DISCURSOS Y SIGNIFICADOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN	179
5.1 El contexto político de la experiencia del Plan Director Participativo.....	182
5.1.2 Las estrategias adoptadas para la implicación ciudadana.....	189
5.1.3 Las percepciones sobre los sujetos de la participación del PDP	202
5.1.4 La coexistencia de distintos instrumentos de gestión urbana local	212
5.1.5 El Consejo Municipal de Política Urbana: un recurso de la administración	223
5.2 Discursos y significados sobre la participación ciudadana	230
5.2.1 La participación como un mecanismo de «consulta popular».....	230
5.2.2 La participación como un proceso «educativo» del ciudadano común	233
5.2.3 La participación como una relación entre el Gobierno y la sociedad civil.....	237
5.2.4 La participación como un proceso de movilización social permanente	245
5.2.5 La participación como una instrucción normativa	254
5.2.6 La participación como un recurso gerencial.....	256
5.2.7 La participación como un instrumento de manipulación	259
CONCLUSIONES	263
BIBLIOGRAFÍA.....	271

LISTA DE TABLAS, CUADROS Y FIGURAS

- **Tabla 1.** Número de lotes aprobados por los Gobiernos locales – 1930/1976..106
- **Cuadro 1.** Perfil de los entrevistados..... 167 a 169
- **Cuadro 2.** Calendario de las reuniones comunitarias...192
- **Cuadro 3.** Resultado de las actividades realizadas en los talleres comunitarios195
- **Figura 1.** El Estado de Río de Janeiro97
- **Figura 2.** La RMRJ y los municipios que integran la *Baixada Fluminense*97
- **Figura 3.** El Arco Metropolitano113
- **Figura 4.** Divulgación de los «talleres comunitarios»193

LISTA DE ACRÓNIMOS

APA	Área de Protección Ambiental
AI-5	Acto Institucional N° 5
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNH	Banco Nacional de Habitación
CEB	Comunidades Eclesiásticas de Base
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CEF	Caja Económica Federal
COMPURB	Consejo Municipal de Política Urbana y Gestión Territorial
CONDEMA	Consejo Municipal para el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente
COMPERJ	Complejo Petroquímico de Río de Janeiro
CONPURB	Consejo Municipal de Política Urbana
CREA-RJ	Consejo Regional de Ingeniería y Agronomía de Río de Janeiro
FASE	Federación de Órganos para Asistencia Social y Educacional
FIRJAN	Federación de las Industrias de Río de Janeiro
FJP	Fundación João Pinheiro
FNRU	Foro Nacional de Reforma Urbana
FUMPURB	Fondo Municipal de Política Urbana y Gestión Territorial
FUNDURB	Fondo de Desarrollo Urbano
IAB	Instituto de Arquitectos de Brasil
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDH-M	Índice de Desarrollo Humano Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal
INEA	Instituto Estatal de Ambiente
IPPUR	Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional
MAB	Federación de las Asociaciones de Barrio de Nova Iguaçu
MNRU	Movimiento Nacional de Reforma Urbana
PAC	Programa de Aceleración del Crecimiento
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Plan Estratégico de la Ciudad
PIB	Producto Interno Bruto
PDDUS	Plan Director de Desarrollo Urbano Sostenible
PDP	Plan Director Participativo
PDT	<i>Partido Democrático Trabalhista</i>
PMCMV	Programa <i>Minha Casa Minha Vida</i>
PMNI	Prefectura Municipal de Nova Iguaçu
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PT	Partido de los Trabajadores
PTB	<i>Partido Trabalhista Brasileiro</i>
RMRJ	Región Metropolitana de Río de Janeiro
SEMUAM	Secretaría Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente de Nova Iguaçu
SERFHAU	Servicio Federal de Habitación y Urbanismo
SNPU	Secretaría Nacional de Programas Urbanos
SPI	Sectores de Planeamiento Integrado
UFRJ	Universidad Federal de Río de Janeiro
UFRRJ	Universidad Federal Rural de Río de Janeiro
URG	Unidad Regional de Gobierno

APÉNDICE DOCUMENTAL

TOMO II

APÉNDICE A: GUIÓN DE LAS ENTREVISTAS Y FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO.....	2
---	----------

APÉNDICE B: ENTREVISTAS TRANSCRITAS	8
--	----------

• Entrevistados 1 y 2	10
• Entrevistado 3	48
• Entrevistado 4	58
• Entrevistado 5	68
• Entrevistado 6	75
• Entrevistado 7	86
• Entrevistado 8	102
• Entrevistado 9	118
• Entrevistado 10	154
• Entrevistado 11	169
• Entrevistado 12	177
• Entrevistado 13	214
• Entrevistado 14	225

APÉNDICE C: DVD

- Decreto n° 5.977, de 13 de março de 1998
- Decreto n.º 7.513 de 20 de setembro de 2006
- Lei Complementar n.º 006 de 12 de dezembro de 1997
- Anteproyecto de Ley del PDP de Nova Iguaçu, agosto de 2007
- Lei n.º 4.092 de 28 de junho de 2011
- Audios de las Entrevistas

CONVENCIONES

Los fragmentos textuales que se presentan en portugués son las traducciones textuales de las participaciones de los interlocutores entrevistados durante esta investigación. Las entrevistas realizadas fueron grabadas (con el consentimiento de los entrevistados) y transcritas literalmente, preservando el uso más coloquial de la lengua portuguesa y respetando el modo por el cual fue utilizada por los interlocutores.

Se considera primordial que los usos y difusiones posteriores de las transcripciones y grabaciones de las entrevistas disponibilizadas en esta tesis deben asegurar el anonimato y la confidencialidad de sus interlocutores.

Las citas en portugués aparecen con traducción libre de la autora de la tesis, considerando la dificultad para expresar algunos conceptos que pueden no tener una traducción directa al castellano.

Los fragmentos de las entrevistas y de citas destacados en negrita forman parte de la investigación.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos ha experimentado importantes transformaciones en las últimas décadas. Originalmente impulsada por los movimientos sociales en la década de 1960, durante los siguientes años se convirtió en una cuestión central de la teoría democrática que tradujo las reivindicaciones por la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones desde las crecientes insatisfacciones respecto a las principales instituciones de representación política. Estas críticas abrieron un espacio para discutir el procedimentalismo democrático como práctica social y no como un simple método para la formación de gobiernos (Santos y Avritzer, 2002), dando lugar a propuestas de nuevos arreglos institucionales de participación de los ciudadanos en las decisiones sobre los problemas que afectasen a sus intereses más directamente, planteamientos que se ha denominado como «democracia participativa» (Pateman, 1970; Macpherson, 1977; Held, 1987). En el terreno de la práctica, se ha observado la progresiva creación de mecanismos y espacios de participación en diferentes realidades para involucrar a los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, especialmente en el ámbito de su comunidad, innovaciones institucionales que se relacionan con los procesos de descentralización de las funciones políticas y administrativas del Estado y que además tienen efecto sobre la actuación de los Gobiernos municipales (Font, 2011).

En Brasil, la cuestión de la participación se ha manifestado en la agenda pública nacional desde la década de 1980, tras las movilizaciones sociales por los derechos ciudadanos y por la redemocratización —iniciadas en la década anterior— periodo de lucha contra el régimen autoritario. La difusión de experiencias participativas en el país constituye un hecho nuevo que aparece en el escenario de la década de 1990, tras la apuesta por las formas institucionalizadas de participación como alternativa para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En efecto, la promulgación de la Constitución Brasileña de 1988 no solo marcó formalmente el proceso de reconstrucción de la democracia en el país, sino que estableció la creación de mecanismos y espacios institucionales que permitiesen a los ciudadanos influenciar o intervenir en los procesos relacionados con los temas de las políticas públicas, particularmente en el ámbito local, como el Presupuesto Participativo, experiencia democrática innovadora creada en 1989 por el Partido de los Trabajadores (PT) en el municipio de Porto Alegre, y los Consejos Gestores de Políticas Públicas, importantes

espacios de participación instituidos a partir de la década de 1990 como consecuencia de la reglamentación de algunos artículos constitucionales. En la presente década nuevas experiencias participativas han tomado relevancia en la agenda del Gobierno federal, como las Conferencias, realizadas desde diferentes niveles de la administración pública, además del Plan Director Participativo, instrumento de planificación y gestión de las políticas urbanas locales, obligatorio para los municipios con más de 20.000 habitantes, integrantes de áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas.

La ampliación de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos ha supuesto alteraciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y en los significados de la participación. Las experiencias participativas no solo presentan diversos formatos institucionales y niveles variados de incidencia ciudadana en los procesos de construcción de políticas públicas, sino que están inmersas en contextos sociales y políticos distintos. En este sentido, el debate académico se ha centrado en la «calidad democrática» de las experiencias participativas debido a que estas se han multiplicado en los últimos años y responden a diversas concepciones de democracia participativa (Parés, 2009). Del mismo modo, estudios recientes sobre la efectividad del principio deliberativo de las «instituciones participativas» (Avritzer, 2008) surgidas en la democracia brasileña reciente indican importantes desafíos que se asocian no solo a la variedad de experiencias concretas de participación ciudadana, sino también al uso generalizado del término «participación» en diversas prácticas supuestamente participativas, que parece ocultar los distintos significados que la participación y la democracia pueden asumir (Lüchmann, 2006). Este debate compone el universo más amplio de las preocupaciones que orientan la presente tesis doctoral.

Se trata de una discusión que busca contribuir a la comprensión de los diversos significados atribuidos a la participación y a las formas de interacción social y política que se producen en las experiencias participativas promovidas por la administración pública. Se ha elegido la reciente institución de participación con base en la llamada «gestión democrática de las ciudades» como hilo conductor del análisis por haberse constituido como la principal alternativa para la democratización de las políticas urbanas en el país, así como por sus controversias que articulan diversos intereses, alianzas y negociaciones de conflictos a través de un requisito legal: el Plan Director Municipal, instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana en las ciudades brasileñas, conforme determina el art. 182, § 1º de la Constitución de 1988 y el

art. 40 del Estatuto de la Ciudad aprobado en 2001, orden jurídico-urbanística nacional que establece la participación de los ciudadanos y organizaciones civiles como un componente obligatorio de los procesos de elaboración e implementación de los planes directores municipales.

Frente a las múltiples posibilidades de investigación que podrían haber tenido lugar desde la nueva experiencia de participación ciudadana generada por la institución de los Planes Directores Municipales tras la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 y la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, se ha optado por analizar discursos sobre la participación suscitada en los espacios constituidos para la construcción de políticas asociadas a la cuestión urbana, incluyendo así otros espacios de participación observados en la realidad social estudiada y relevantes al problema de la investigación, que tratan de implicar a los ciudadanos y organizaciones civiles en torno a las políticas del ámbito local. Se ha adoptado esta perspectiva de análisis ya que no solo la experiencia originada por el Plan Director Participativo es reciente, sino que esta experiencia se ha articulado con diversas formas institucionalizadas de participación.

La ciudad de *Nova Iguaçu*, que compone el espacio periférico del área metropolitana de Río de Janeiro, ha sido elegida como base empírica del estudio no solo porque dispone de mecanismos y canales institucionales para promover la participación de los ciudadanos en los procesos de políticas públicas y es reconocida por un pasado histórico de movilización comunitaria e importancia regional en términos de población, ambiental y económico. Esta elección también se debe al hecho de que en el contexto en que fueron producidas posibilidades para un debate público de la política urbana en el país (tras la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003, inicio del primer gobierno de Lula da Silva del Partido de los Trabajadores) el municipio de *Nova Iguaçu* había conquistado un lugar privilegiado en el escenario político de Río de Janeiro, tras elegir para su administración un candidato del Partido de los Trabajadores con proyección a nivel nacional, Lindberg Farias, en 2004, quien demostraba un compromiso con la democratización de la gestión pública, siendo reelegido en 2008 y que se mantuvo en el Gobierno municipal hasta 2010. Este acontecimiento ha contribuido para que allí fuesen realizadas considerables inversiones públicas en proyectos de infraestructuras urbanas y sociales, además de la consultoría técnica que esta administración tuvo para la conducción del proceso de elaboración del Plan Director Participativo, experiencia que ha combinado espacio estable de participación, tal como el Consejo Municipal de

Política Urbana, y las conferencias de ciudades (ampliamente difundidas durante este período), además de la realización de reuniones comunitarias y la constitución de un espacio para la deliberación de los principios, objetivos y directrices del nuevo instrumento de gestión de las políticas urbanas de la ciudad.

Respecto a los objetivos del presente estudio, se pretende investigar los discursos sociales sobre la participación impulsada recientemente desde la iniciativa estatal para la intervención de ciudadanos y organizaciones civiles en la definición de políticas públicas locales mediante el análisis e interpretación de las percepciones, opiniones y posicionamientos de distintos actores implicados en los espacios de participación del municipio en cuestión, especialmente en la experiencia del Plan Director Participativo. Por tratarse de un estudio de caso empírico se analizan los sentidos que los interlocutores de la investigación atribuyen a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, teniendo en cuenta las valoraciones en torno a la acción política suscitada en sus experiencias participativas concretas, aspectos que se consideran relevantes para una aproximación al complejo fenómeno de la participación ciudadana y a los diversos sentidos que la sostienen.

Para alcanzar estos objetivos, en primer lugar se realiza una breve descripción de las condiciones sociales e históricas que favorecieron la constitución de los recientes espacios participativos en los que estuvieron implicados los entrevistados en la investigación. Se busca incorporar al análisis elementos contextuales, con el objetivo de acercarse a la manera en que ha ocurrido el involucramiento de estos en los canales institucionales de participación, especialmente los promovidos durante el proceso participativo del Plan Director Municipal. En segundo lugar, se identifica cómo los protagonistas de la investigación conciben la participación ciudadana mediante la interpretación de los sentidos que atribuyen a sus prácticas participativas concretas.

El resultado de esta investigación está estructurado en cinco capítulos: en el primer capítulo se indaga acerca de la discusión sobre las concepciones de democracia para encontrar los aportes necesarios para un adecuado análisis del estudio de caso. El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se reúnen enfoques teórico-normativos presentes en el debate contemporáneo sobre la democracia. Se presentan los elementos fundamentales de la concepción dominante de la democracia moderna y sus argumentaciones, que presentan a la representación política de base electoral como la única alternativa para la participación de los ciudadanos en la democracia frente a la

complejidad social. En contraste, se les concede voz a los defensores de una democracia más participativa, evidenciando los planteamientos en esta dirección, producidos desde la década de 1970, matizándolos con la teoría deliberativa de la democracia actualmente en boga, y sus propuestas para la profundización democrática en las sociedades actuales. Como se observará, estas concepciones ofrecen aportaciones para la comprensión de los principales desafíos de las recientes experiencias de participación ciudadana que se definen como democracia participativa.

En el capítulo 2 se investiga la construcción de la participación como componente obligatorio de la planificación y gestión urbana brasileña. Se pretende abrir las ambigüedades y contradicciones que rodean los espacios constituidos para la participación de la ciudadanía en la definición de políticas públicas en el país. Tras un breve sondeo de autores que buscan identificar aquellos puntos coincidentes sobre el tema que permitan definir lo que se entiende por «participación ciudadana», se presentan propuestas de aproximación a las prácticas de participación en la construcción de políticas locales que apuntan sus variados niveles e intenciones. Enseguida se destacan los aspectos del contexto social e histórico relevantes al problema de la investigación a partir de reflexiones que consideran la participación como fundamental para la profundización democrática brasileña, entendiendo sus significados como subordinados a un proceso de disputa entre dos proyectos políticos distintos: el neoliberal y el democrático-participativo. Finalmente, el capítulo cuenta de manera concisa la trayectoria de la planificación urbana brasileña, detallando los pasos fundamentales que resultaron en el reconocimiento institucional de mecanismos y espacios de participación en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas urbanas municipales. La sesión se cierra enfocando las acciones que culminaron con la experiencia del Plan Director Participativo para la pretendida democratización de la gestión de las políticas urbanas en el país.

Para llevar a cabo el análisis propuesto, el contenido del capítulo 3 se sumerge en el contexto investigado, con el objetivo de identificar las principales características socio-económicas, socio-políticas y urbanas del municipio de *Nova Iguaçu*, razonando el proceso de formación y desarrollo de la región en la que se encuentra ese municipio como parte del espacio periférico de la metrópoli de Río de Janeiro. Se investigan las contradicciones en torno a la realidad socio-espacial, en un intento por comprender elementos contextuales presentes en los discursos sobre las prácticas participativas

concretas. Para ello, se inquiera desde los aspectos generales hacia las categorías previas que constituyen las representaciones sociales sobre la región de la *Baixada Fluminense*. A continuación, el análisis se centra en la escala local, considerando los datos sociodemográficos, económicos y urbanos recientes sobre *Nova Iguaçu*. El capítulo finaliza con un paralelismo entre las acciones de distintos gobiernos del municipio, enfocando sus instrumentos de gestión urbana, poniendo de relieve el contraste entre los intereses del mercado y otros supuestamente comprometidos con la profundización democrática. Al mismo tiempo, se hace un breve recorrido por la trayectoria del principal movimiento social de base comunitaria, enfatizando aspectos que caracterizan su actuación en torno de los derechos urbano-sociales locales.

En el capítulo 4 se detallan los procedimientos metodológicos adoptados en la investigación que concierne las prácticas de observación directa, conversaciones informales y entrevistas abiertas, propias del enfoque cualitativo de investigación social, con el análisis de datos censales y lecturas de estudios académicos que caracterizan el contexto investigado en los aspectos económico, social, político y urbano. También se cuenta con la utilización de fuentes documentales relativas al reconocimiento institucional de mecanismos y espacios de participación y a las acciones programadas para la supuesta construcción colectiva del Plan Director Participativo. Por otra parte, el recurso metodológico de la tesis para una aproximación al fenómeno estudiado es el análisis sociológico del discurso, por lo que los procedimientos de interpretación y análisis de los datos recogidos están basados fundamentalmente en el material empírico producido por las entrevistas realizadas con diferentes actores involucrados directamente en el proceso participativo del Plan Director Municipal, incluyendo, además, relatos de experiencias concretas en los espacios constituidos para la participación de la ciudadanía local en los procesos de políticas públicas.

El capítulo 5 inicia con un análisis de los discursos sobre el espacio de participación ciudadana inaugurado por el Plan Director Participativo —denominación adoptada por la campaña nacional «Plan Director Participativo: Ciudad de Todos» promovida por el Ministerio de las Ciudades de Brasil en la última década— a partir de la experiencia del municipio de *Nova Iguaçu*. Con base en los discursos, opiniones, expectativas y valoraciones de distintos actores que estuvieron implicados en el proceso participativo en cuestión, se caracteriza el contexto social y político en que se crearon las posibilidades para un debate público sobre la política de desarrollo urbano en el ámbito

nacional y se señalan ambigüedades y contradicciones que rodean las formas institucionalizadas de participación difundidas recientemente en Brasil. En la segunda sección se presentan distintos significados atribuidos por los interlocutores de la investigación a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. En este sentido, la temática urbana permanece como telón de fondo, pero se enfatiza la variación de significados atribuidos a la participación impulsada en los espacios institucionales, los cuales permiten analizar las acciones e interacciones de los actores participantes, así como observar tensiones internas en la diversidad y complejidad de estas relaciones para develar el elemento de la disputa en los espacios constituidos para la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas.

CAPÍTULO 1: LA PARTICIPACIÓN EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO SOBRE LA DEMOCRACIA

CAPÍTULO 1: LA PARTICIPACIÓN EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO SOBRE LA DEMOCRACIA

El tema de la participación en la democracia constituye la base de discusión sobre el proyecto de «gestión democrática de la ciudad» que trata de incrementar la participación de los ciudadanos y organizaciones civiles en los procesos de políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas con la cuestión urbana. Se trata de una propuesta de gestión pública que forma parte de la agenda política de diversos movimientos y organizaciones sociales, además de ser presentada por sectores políticos y académicos de orientación progresista como «el camino para la solución de los problemas enfrentados por las ciudades brasileñas» (Alessandri, 2005).¹ En este sentido, el propósito de este capítulo será abordar la temática de la participación a partir del debate sobre la democracia en el contexto contemporáneo. Lo que se busca es presentar, aunque no exhaustivamente, las principales concepciones de democracia formuladas a partir de la segunda mitad del *siglo XX*, período en que la cuestión democrática se convirtió en un tema central de la teoría política, subrayando las diferencias en lo que se refiere al tratamiento e importancia que cada una de ellas confiere a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.² El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera sección se mencionan los principales enfoques teórico-normativos presentes en el debate contemporáneo sobre la democracia. Enseguida se

¹ En Brasil, el principio de la «gestión democrática de la ciudad» está presente en el debate público desde la década de 1980, contexto de apertura política en el país tras el período del régimen militar, lo que ha generado el reconocimiento constitucional de nuevos mecanismos institucionales para la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre las políticas públicas. Esta propuesta, que constituyó una de las principales reivindicaciones presentadas por el Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), ha influido las primeras acciones impulsadas por el Ministerio de las Ciudades de Brasil a partir de 2003, tales como la creación del Consejo Nacional de las Ciudades, la convocatoria de las Conferencias sobre las ciudades —realizadas tanto a nivel nacional como locales, para la formulación e implementación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)—, y la Campaña Nacional por el Plan Director Participativo que según los marcos normativos e institucionales del país es el principal instrumento de la política de desarrollo y expansión urbana de las ciudades brasileñas. Cabe señalar que el debate actual sobre la planificación y gestión urbana brasileña superpone dos proyectos antagónicos: el de la «gestión estratégica de la ciudad» basada en la iniciativa empresarial para la competitividad urbana —que a partir de 1990 se ha constituido como hegemónico en Río de Janeiro— y el de la «gestión democrática de la ciudad» que incorpora instrumentos para la democratización de la gestión urbana en el ámbito local y dispositivos para afrontar los problemas urbanos de las ciudades del país, discusión que se verá en el segundo capítulo de esta tesis.

² Para Boaventura de Souza Santos y Avritzer (2002) el debate teórico sobre la cuestión democrática en la segunda mitad del siglo XX se caracteriza por el enfrentamiento de dos concepciones de democracia: la concepción que consideran hegemónica, basada esencialmente en la representación política en las democracias de gran escala, y la contra hegemónica que propone experiencias alternativas de participación política para la profundización democrática. Held (1987:20) también apunta que los modelos democráticos «podrían dividirse razonablemente en dos generales: la democracia directa o participativa (un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas en el que los ciudadanos participan directamente) y la democracia liberal o representativa (un sistema de gobierno que comprende a “funcionarios” electos que asumen la “representación” de intereses y/u opiniones de los ciudadanos en el marco del “imperio de ley”». Cabe destacar que este autor utiliza el concepto «modelo» para referirse a una «construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen» (Ibíd.:21) tal y como lo hace Macpherson (2009 [1977]).

ponen en relieve los elementos fundamentales de la concepción dominante acerca de la democracia moderna y sus argumentaciones, que convierten a la representación política de base electoral en la única alternativa para la participación de los ciudadanos en la vida democrática frente a la complejidad social. En contraposición a la concepción hegemónica de democracia, se destacan las críticas de los defensores de una democracia más participativa, producidas desde la década de 1970, así como aportaciones de la teoría deliberativa de la democracia actualmente en boga y sus proposiciones para la profundización de la práctica democrática en las sociedades actuales.

1.1 Principales enfoques teórico-normativos para la regulación democrática

Un breve repaso por los más destacados enfoques teórico-normativos de las diferentes formas de entender la democracia y la participación ofrece un punto de partida para el objetivo aquí propuesto. De acuerdo con Viejo *et al.* (2009), la participación ciudadana puede manifestarse, ser concebida, impulsada o dificultada de varias maneras, entendiendo que detrás de estas acciones se encuentra una serie de normas y valores que se traducen en distintos modelos de democracia o formas de organización política de una sociedad. Sobre la base de lo que definen como «enfoques teórico-normativos para la regulación democrática», los autores citados muestran la correlación entre tres grandes teorías del pensamiento político (liberalismo, republicanismo y autonomía) y tres modelos de democracia (representativa, participativa y radical) analizando el rol que estos modelos de democracia confieren a la participación.

Una lectura similar realiza Gonh (2011 [2001]) en su análisis sobre los «consejos gestores» de políticas públicas, una de las principales experiencias de democracia participativa en el Brasil contemporáneo. La autora identifica la relación que existe entre los diversos significados de la participación con lo que ha denominado como «paradigmas analíticos» en los que se fundamentan, presentando cuatro interpretaciones consideradas «clásicas» del fenómeno de la participación (liberal, autoritaria, revolucionaria y democrática) a partir de las cuales fueron compuestas otras definiciones, tales como la liberal-corporativa y la democrática-radical.

Si bien los enfoques teóricos como forma de traducción de la realidad social en su complejidad presentan limitaciones, analizarlos brevemente es de especial relevancia, puesto que ofrecen elementos importantes para el tema del presente estudio. Por ello,

antes de presentar las distintas concepciones de democracia seleccionadas, a continuación se detallan los rasgos más significativos de cada uno de los enfoques teóricos antes mencionados, procedentes de las tradiciones del pensamiento político.

El enfoque liberal, predominante en las democracias representativas de la actualidad, parte de una concepción «negativa» de libertad entendida como «no interferencia de un actor político sobre el otro», siendo el individuo propietario el núcleo de su definición (Viejo *et al.* 2009: 30).³ Para esa corriente de pensamiento, la intervención del Estado en el ámbito de la sociedad civil supone un límite para las libertades individuales, sin embargo, considera que las actividades estatales deben existir para garantizar el orden político necesario para el funcionamiento del mercado y su regulación de los asuntos relacionados con la esfera privada. Para la mediación de los conflictos de intereses que se generan entre los individuos y/o instituciones, dicha concepción propone que el Estado sólo intervenga cuando se produzcan conflictos que atenten contra los derechos y libertades fundamentales (como pueden ser los derechos a la propiedad privada y al voto y las libertades de expresión y asociación) considerando los marcos institucionales como los mecanismos más adecuados para la gestión de una «política contenciosa» y las normas procedimentales como garantías del poder político, aunque las relaciones entre los individuos y/o instituciones se ven marcadas por reglas no democráticas (Ibíd.: 32).

Al igual que Viejo *et al.* (Ibídem), Gohn (2011 [2001]) apunta que la concepción liberal de la participación supone el fortalecimiento de la sociedad civil, con el fin de evitar la interferencia estatal sobre las libertades individuales. De ahí su defensa por la disminución de las funciones regulatorias del Estado, por un lado, y de la ampliación de los canales de información a los ciudadanos, por otro, de forma que los mismos puedan manifestar sus preferencias ante las decisiones políticas. El paradigma liberal —opina la autora— se basa en el principio de que todos los individuos son iguales (y libres), percibiendo así a la participación como un instrumento para la satisfacción de las necesidades o intereses de los mismos.⁴

³ Los autores apuntan que la definición de «libertad negativa» ha sido atribuida al teórico político Isaiah Berlin, quien distingue esta concepción de libertad política como aquella que se refiere a la ausencia de barreras o restricciones a la libertad individual; de ahí la defensa de la limitación a las actividades regulatorias del Estado. Incluso señalan que dicha concepción de libertad se remonta a la teoría política del *siglo XVII*, que tiene a Thomas Hobbes y John Locke como sus principales exponentes, definida por Macpherson como teoría política del «individualismo posesivo» (Ibíd.: 30-31).

⁴ La autora considera las concepciones por ella denominadas «corporativa» y «comunitaria» derivaciones del paradigma liberal. La primera tendría como eje articulador de los individuos el llamado «bien común», que presupone que la motivación para participar estaría más allá de los intereses particulares, además de asociar los procesos participativos a la existencia de las organizaciones de la sociedad. La segunda sería orientada a la integración entre

Siguiendo con los enfoques teórico-normativos mencionados por Viejo *et al.* (Ibíd.), el «neorepublicanismo» (así denominado por los autores por contener elementos procedentes de la «tradición republicana» de inicios de la modernidad en la que se encuentran teóricos como Maquiavelo y Rousseau), también parte de una noción de libertad para interpretar el papel del Estado en la organización de la vida social y política. Por otra parte, mientras que el liberalismo concibe la libertad como «no interferencia» de las instituciones estatales en el ámbito de la sociedad civil, el enfoque «neorepublicano» la entiende como «no dominación», puesto que condiciona el pleno ejercicio de la libertad a la ausencia de relaciones de dominación entre los individuos y/o instituciones.⁵

Partiendo del ideal de la libertad como «no dominación» el enfoque neorepublicano propone una «normatividad universal» para la regulación de las relaciones entre individuos, instituciones entre sí, e individuos e instituciones, puesto que —dicen los autores— «no es aceptable que las normas mediante las que gobierna el Estado sean diferentes de las que gobiernan la sociedad civil o una parte de ésta, empezando por su parte más ínfima, que sería el individuo». En este sentido, la intervención del Estado con el fin de asegurar o restituir la libertad es perfectamente legítima, tanto en la regulación de las políticas como en la organización de la sociedad civil. Los procedimientos democráticos para la implicación de la ciudadanía en las decisiones políticas serían el instrumento para la mediación de los conflictos de intereses en las distintas modalidades de relaciones entre individuos e instituciones (Ibíd.:35).

Considerando el análisis realizado por Gohn (2011 [2001]), el paradigma democrático y su forma derivativa denominada por la autora como «revolucionaria» se acerca al planteamiento neorepublicano, especialmente en lo que se refiere a las dimensiones sociales e institucionales de la participación ciudadana, siendo esta última concebida como un proceso que puede desarrollarse tanto en el ámbito de la sociedad civil como en las instituciones formales de la política. Cabe destacar, sin embargo, que el paradigma democrático tiene en el sistema representativo el criterio principal de organización política de la sociedad, lo que vuelve vulnerable esa concepción y sus formas participativas ante vicios existentes en la concepción liberal, tales como la

sociedad civil y Estado, caracterizándose esencialmente por las formas institucionalizadas de participación mediante las cuales los sectores representativos de la sociedad participan en los aparatos estatales.

⁵ Al contrario del pensamiento liberal, la noción de libertad como es entendida dentro del enfoque «neorepublicano» sería definida como «libertad positiva» teniendo en cuenta que este enfoque no asocia las garantías de libertad a la ausencia de interferencia sino a la ausencia de dominación de un actor político sobre el otro.

formación de redes clientelares y la cooptación política. Esto porque —opina la autora— esa participación estaría inscrita en el principio de la delegación de un poder de representación que preserva la competencia en el interior de la sociedad civil y afirma jerarquías en el aparato estatal.⁶

En efecto, para la interpretación «revolucionaria» la participación estaría estructurada en colectivos organizados en la lucha contra las relaciones de dominación y por una distribución del poder político, siendo los partidos reconocidos como un actor fundamental para la constitución de una participación calificada en los espacios del poder instituido.

El último enfoque teórico-normativo presentado por Viejo *et al.* (2009) se denomina como «autónomo» (o de la autonomía). Según los autores, la idea de la libertad concebida por este enfoque combina componentes del liberalismo y el neorepublicanismo con aspectos de tradiciones de pensamiento consideradas emancipadoras.⁷ Con el liberalismo comparte la distinción de las esferas del Estado y de la sociedad civil, siendo el primero comprendido como el espacio de la ausencia de libertad y la segunda como un ámbito cuyas posibilidades de organización están fuera de la esfera estatal. El punto en común con el neorepublicanismo es que comparte la idea de libertad como no dominación, elemento que compone su concepción alternativa de «libertad como emancipación».

Como apuntan los referidos autores, el enfoque de la autonomía se distingue de los demás enfoques por suponer que la libertad «no se puede encontrar en un marco constitucional determinado, esto es, en alguna forma de poder constituido, sino que es por el contrario expresión del poder constituyente» (Ibíd.:36). De este modo, las posibilidades para el alcance de la emancipación se encuentran en la esfera de la sociedad civil (organizada en contra de las relaciones de dominación y a favor de una redistribución del poder político), siendo las reglas democráticas producto del antagonismo social y no del ordenamiento constitucional y sus regulaciones.

El modelo de democracia derivado del enfoque de la autonomía también se distingue de los anteriores. Dado que considera que la sociedad civil dispone de la capacidad para

⁶ Es importante destacar que la concepción neorepublicana no rompe con los principios liberales, sino que propone adaptaciones al marco normativo liberal en lo que se refiere a derechos y libertades individuales y la relación entre las instituciones estatales y la ciudadanía, tal y como señala Viejo *et al.* (2009).

⁷ De acuerdo con los autores, el enfoque autónomo tiene origen en el marxismo y el humanismo anarquista que prescinde del arbitraje estatal en la regulación de los conflictos generados por las estructuras de poder, siendo las instituciones autónomas responsables por asegurar la libertad y justicia ante las relaciones de dominación.

organizarse y resolver sus problemas sin la interferencia de las instituciones estatales, la democracia directa sería la forma de ejercicio del poder más efectiva para la búsqueda no sólo de repuestas a los conflictos sino también de una nueva realidad social. Sobre la gestión democrática de los contenciosos, los autores añaden que para dicha interpretación el conflicto no sólo es entendido como parte constitutiva de la sociedad sino también como elemento indispensable para la resolución de los problemas producidos por la misma, lo que vuelve innecesaria una «normatividad universal» o principios generales para la negociación de los intereses contradictorios sino de una norma «contextual y pragmática» aplicable a los que resultan afectados por la decisión. Esto se debe a que el enfoque autónomo considera tanto la pluralidad de visiones de los actores políticos y sociales como la responsabilidad permanente de los mismos en los procesos de toma de decisión política, lo que atribuye a la democracia la característica de ser «un proceso absoluto e inagotable de producción y resolución de conflictos» (Ibíd.:37).

Aún sobre el «paradigma democrático» presentado por Gohn (2011 [2001]), la concepción denominada «democrático-radical» resulta de la fusión de las formas democrática y revolucionaria de la participación y se centra en el fortalecimiento de la sociedad civil para el cambio social. De acuerdo con la autora, esta interpretación se caracteriza por el pluralismo, puesto que considera relevantes los múltiples actores políticos y sociales (siendo que los partidos políticos no son más importantes que los movimientos sociales) y diversas experiencias asociativas en los procesos de participación, además de vincularse con la expansión de la ciudadanía y la construcción colectiva de los procesos políticos, planteamiento que se acerca al enfoque de la autonomía destacado anteriormente. Dichos actores serían vistos como «sujetos sociales» y no como individuos aislados o miembros individuales de una clase social específica, siendo concebida la participación de manera articulada con el tema de la ciudadanía. En términos de manifestaciones concretas constituidas bajo los principios de la concepción democrático-radical, la autora destaca las experiencias brasileñas del presupuesto participativo y los foros de participación popular (como los de la reforma urbana y del medio ambiente).

En el apartado siguiente se presentan diferentes concepciones de la democracia contemporánea, destacando sus principales soluciones para el ejercicio democrático de los ciudadanos corrientes en los asuntos públicos, lectura que permitirá señalar el papel

que cada una de ellas atribuye a la participación en la vida democrática. Cabe recordar aquí que el estudio de la participación según enfoques teórico-normativos o paradigmas analíticos contribuye al conocimiento de las diferentes interpretaciones de este fenómeno en su nivel conceptual, pero presenta limitaciones para su comprensión en los niveles de lo político y de la práctica social, ya que coexisten diversas formas de involucramiento de los múltiples actores sociales y políticos en la toma de decisiones colectivas. Asimismo, detrás de las distintas maneras de organización política de una sociedad y de las formas específicas de participación ciudadana están las condiciones económicas, políticas y las pautas culturales de la misma, en palabras de Pereda (2005) «la participación no existe en abstracto sino en un medio social condicionado», destacando la necesidad de observar el contexto social en el que las instituciones y prácticas participativas son realizadas.

1.2 La concepción hegemónica de democracia

El punto de partida serán los elementos constitutivos de la concepción de democracia que se tornó hegemónica en el mundo occidental en la segunda mitad del *siglo XX*, precisamente en el período de la posguerra. Conocida como la «teoría elitista de la democracia», su perspectiva ha influido de manera decisiva en el debate contemporáneo sobre teoría democrática.⁸ El economista austriaco de nacionalidad norteamericana Joseph Schumpeter, identificado como el principal exponente de esta corriente de pensamiento, parte de la crítica a la concepción que denominó como «clásica» de la democracia, atribuida a los teóricos políticos del *siglo XVIII*, sobre todo a sus conceptos de bien común y voluntad general.⁹ Al tratar sobre la democracia en su libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), Schumpeter argumenta sobre las que

⁸ De acuerdo con Pateman (Ibídem), los trabajos de los autores más actuales como Berelson, Dahl, Sartori y Eckstein fueron elaborados bajo la influencia de esta concepción de democracia formulada por Joseph Schumpeter.

⁹ Schumpeter (1952 [1942]:334-337) define lo que llama «teoría clásica de la democracia» —asociada a nombres como Jean Jacques Rousseau y John Stuart Mill— a partir de la siguiente definición: «el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones de litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad». Uno de los principales argumentos que Schumpeter presenta contra tales ideas (sobre todo las ideas de John Stuart Mill y a los que califica de utilitaristas) es que el «bien común» o el «interés común» unívocamente determinado mediante una argumentación racional no existe, puesto que los individuos tienen intereses y valoraciones distintos, siendo imposible una única comprensión del significado atribuido a ese concepto. Schumpeter argumenta además que aun cuando se logre una definición aceptable del bien común «esto no implicaría respuestas definidas para los problemas singulares» y cuestiones complejas. En este sentido, para Schumpeter, la noción de «voluntad general» adoptada por los autores por él criticados desaparecería, ya que se trata de un concepto que no solo presupone la existencia de un interés común claramente discernible por todos, sino que desde la perspectiva de los utilitaristas se fundamenta en la mera agregación de preferencias o intereses individuales.

considera debilidades de las ideas ofrecidas por estos teóricos para las sociedades de organización compleja (a gran escala) y propone desarrollar una teoría «moderna y más realista» de los sistemas políticos democráticos vigentes, especialmente en lo que respecta a la participación en el proceso de toma de decisiones (Pateman, 1992 [1970]:13).

Tras afirmar que la democracia es ante todo un «método político» para la constitución de gobiernos, Schumpeter (1952 [1942]:358) ha definido la democracia como «aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo». En otras palabras, para este autor, la democracia se define fundamentalmente por la competencia electoral entre las élites o líderes potenciales por obtener el poder político, limitando la participación de los ciudadanos corrientes a la elección de los dirigentes del Gobierno, es decir, escoger a través del voto aquellos que van a ejercer el poder de decisión sobre los asuntos de interés público.

La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. (Schumpeter, *Ibídem*: 377)

Desde luego, se trata de una solución elitista que convierte a la representación política de base electoral en la única alternativa posible en las democracias modernas¹⁰. Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer (2002) identifican el mecanismo racional de autorización como un elemento fundamental para la llamada democracia representativa. Para los autores, la justificación de la representación política reside en la autorización otorgada al representante, apoyada por la idea del consenso como mecanismo racional y la capacidad de expresar la distribución de opiniones en distintos niveles de la sociedad. De ahí el procedimiento electoral como condición esencial para

¹⁰ Es importante tener en cuenta las circunstancias históricas que favorecieron la formulación de la llamada «teoría elitista de la democracia», también denominada «modelo de la democracia como equilibrio» (Macpherson, 2009 [1977]) y de «elitismo competitivo» (Held, 1987). De acuerdo con Pateman (1992 [1970]), la principal motivación para esa formulación teórica fue la preocupación con la estabilidad de los sistemas políticos ante la amenaza que representó la aparición de los regímenes totalitarios en la primera posguerra, basados en la participación de las masas, aunque forzada por la intimidación (el caso de Alemania en el período de la República de Weimar (1918-1933), basada en la participación de las masas con tendencias fascistas se cita como un ejemplo). En lo que se refiere a sus antecedentes teóricos, de acuerdo con Santos y Avritzer (2002) el debate que condujo a la formulación de la concepción hegemónica de democracia estuvo marcado por tres temas: la relación entre procedimiento y forma presentada por Hans Kelsen en la primera mitad del mismo siglo, tema que fue profundizado por Joseph Schumpeter y Norberto Bobbio en la consolidación del «elitismo democrático»; el papel de la burocracia en la vida democrática, discusión inaugurada por Max Weber con su tesis de la racionalización creciente de la sociedad moderna; y la inevitabilidad de la representación en las democracias de gran escala.

esa concepción de democracia, ya que considera que cada individuo lleva un voto mediante el cual sus preferencias son conocidas. Desde una perspectiva crítica, destacan que a pesar de facilitar el ejercicio de la democracia en una escala ampliada la “representación no garantiza, por el método de la toma de decisiones por mayoría, que identidades minoritarias tengan la expresión adecuada en el parlamento” (Ibídem: 49).¹¹ Del mismo modo, añaden los autores, la autonomía de los representantes en la democracia representativa constituye un obstáculo para la rendición de cuentas («accountability», en inglés) de los mismos ante los representados.

En la crítica que realiza a las concepciones elitista y procedimental de la democracia moderna, Sousa Santos (2010) habla de lo que denomina «patología de la representación», una deficiencia en el funcionamiento de la democracia representativa liberal provocada por la ampliación de la distancia entre los representantes y los representados, disfunción que se caracteriza por el hecho de que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos que han elegido. Esa «patología de la representación» se convierte gradualmente en «patología de la participación» y se pone de manifiesto en el desencanto de la ciudadanía con la participación en la vida democrática, pero además tiene como consecuencia el aumento del abstencionismo electoral. Cabe señalar que el autor considera que dichas disfunciones resultan de los instrumentos formulados teóricamente para garantizar el buen funcionamiento de la democracia representativa. En sus palabras: «los teóricos liberales diseñaron el régimen democrático representativo para garantizar esa distancia entre representantes y representados (elitismo) y que la participación no fuese activa (procedimentalismo)» (Sousa Santos, Ibíd.:118-119).¹²

¹¹ Traducción de la investigación: «*representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento*» (Ibídem: 49).

¹² En efecto, Schumpeter (1952 [1942]: 383-392) plantea cuatro condiciones necesarias para que el «método democrático» tenga éxito en las sociedades industriales modernas en las que —según su concepción— es posible que funcione la democracia. La primera condición consiste en mantener la elevada calidad política en la selección de los individuos que se presentan en la lucha de la competencia por obtener el poder político, es decir, de las personas que formarán el Gobierno. En sus palabras: «el método democrático no selecciona todos los políticos entre toda la población, sino únicamente entre aquellos elementos de la población que tienen vocación política o, de un modo más preciso, que se ofrecen para la elección». La segunda condición para el éxito de la democracia estaría en la imposición de unos límites en el dominio efectivo de la esfera de la decisión política, de modo que la misma no sea demasiado extendida. El autor se refiere a la necesidad de ciertos principios situados por encima de la competencia electoral para que las cuestiones objeto de las decisiones reciban un tratamiento imparcial. Como tercera condición para el cumplimiento de los objetivos de la actividad pública, el gobierno democrático debería disponer de una máquina burocrática que sea eficiente para guiar a los dirigentes políticos y fuerte para mantener sus principios de forma independiente. El cuarto grupo de condiciones compone lo que el autor llama «auto-disciplina democrática». Como parte de este grupo de condiciones se menciona el apoyo de los partidarios al Gobierno, la existencia de una oposición que acepte su dirigente (de modo que él mismo conduzca la lucha política bajo ciertas reglas), la independencia de los representantes del pueblo (debiendo los ciudadanos comunes mantenerse alejados del

Entre los postulados de la concepción elitista de la democracia no hay lugar para la rendición de cuentas de los representantes ante los representados, cuestionamiento que ha ganado relevancia en la teoría democrática contemporánea. En su planteamiento, Schumpeter (1952 [1942]) sostiene que los electores no fiscalizan a sus líderes políticos de otra manera que no sea con la negativa a reelegirlos o a reelegir a las mayorías que los apoyan en las elecciones periódicas y competitivas. Estas últimas condiciones son concebidas por él como la condición que garantiza a los representantes el derecho de tomar las decisiones que califiquen adecuadas, a pesar de que estén distanciadas de los intereses o la voluntad de los representados. De esta manera, el momento de la votación se convierte no sólo en la única forma de participación efectiva en la vida democrática, sino que también en el único mecanismo de control del poder político que permite a los ciudadanos corrientes aceptar o rechazar a los líderes y pretendientes al Gobierno, quienes, una vez elegidos, podrán decidir con plena autonomía sobre el interés público hasta las elecciones siguientes. Tal como ha señalado Held, en el modelo democrático de Schumpeter:

[...] los únicos participantes plenos son los miembros de las élites políticas de los partidos y los cargos públicos. El papel del ciudadano corriente no sólo está muy delimitado, sino que se describe frecuentemente como una intromisión, no querida en el fluido funcionamiento de la toma de decisiones «pública». (Held, 1987:222)

Schumpeter (Ibíd.) considera que la participación de los ciudadanos corrientes en las cuestiones políticas puede provocar desequilibrios en el sistema democrático, siendo la manutención de la apatía política o falta de participación ciudadana una condición necesaria para que la democracia funcione satisfactoriamente. En efecto, la defensa de la imposición de límites a la participación popular en los asuntos públicos es una de las condiciones para el éxito del «método democrático» propuesto por el autor, quien advierte que los votantes deben respetar la división del trabajo entre ellos mismos y los políticos que eligen, enfatizando que «una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores» (Ibíd.:390).

Para garantizar la independencia de los representantes del pueblo, manteniendo a los ciudadanos comunes alejados del gobierno político, este autor llega a sugerir la prohibición de la práctica de envíos de cartas y telegramas a los dirigentes políticos para evitar que las presiones de la ciudadanía produzcan algún efecto en la libertad de acción

gobierno político), y un elevado grado de tolerancia para las diferencias de opiniones entre los candidatos al poder político.

de los mismos. En palabras de Macpherson (2009 [1977]: 104), bajo esta concepción de democracia, «la participación no es un valor en sí misma, ni siquiera un valor instrumental para lograr que los seres humanos, como un todo, sean más elevados y tengan más conciencia social». Más aún, desde el punto de vista de Schumpeter, los ciudadanos comunes son apáticos e ignorantes sobre las cuestiones políticas y, por consiguiente, deben aceptar pasivamente las directrices de la élite política, reconocida por él como la única capaz de gobernar en la democracia.¹³

1.2.1 Las reglas procedimentales como mecanismo del «método» democrático

Siguiendo con el tema de la identificación de la democracia con el proceso de competencia electoral por el poder político, Sousa Santos y Avritzer (2002) consideran que la consolidación del «elitismo democrático» incluyó la discusión sobre las reglas del juego democrático desarrollada por Norberto Bobbio, cuya perspectiva se basa primordialmente en un conjunto de reglas procedimentales mediante las cuales los ciudadanos comunes participan en la vida democrática. En su conocido ensayo «*O futuro da democracia*», el filósofo y político italiano reflexiona sobre las transformaciones de las democracias modernas occidentales a partir de lo que supone son sus promesas incumplidas, algunas de ellas consideradas por el autor como simples aspiraciones de la teoría clásica de la democracia.¹⁴

En ese trabajo, Bobbio inicia sus razonamientos presentando una «definición mínima de la democracia», según la cual por régimen democrático se entiende primeramente «un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en el que está prevista y facilitada la más amplia participación posible de los interesados»

¹³ Sobre los riesgos que puede provocar la ampliación de la participación de los ciudadanos corrientes en las decisiones políticas, Schumpeter argumenta lo siguiente: «El debilitamiento del sentido de la responsabilidad y la falta de voliciones efectivas explican a su vez esta ignorancia del ciudadano corriente y la falta de juicio en cuestiones de política nacional y extranjera, que son más sorprendentes, si esto puede sorprender, en el caso de personas instruídas y de personas que actúan con éxito en situaciones de la vida ajenas a la política que en el caso de personas poco instruídas y de condición humilde. (...). Así, pues, el ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviese dentro de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo». (Schumpeter, *Ibíd.*: 349-350).

¹⁴ Bobbio discute seis promesas incumplidas de lo que llama «modelo clásico de democracia»: una sociedad sin cuerpos intermedios, la salvaguardia de los intereses nacionales, la eliminación de las oligarquías, la supresión de los poderes invisibles, la participación más amplia posible de los ciudadanos y la educación cívica. Tras afirmar que algunas de esas promesas no fueron cumplidas porque tenían como parámetro el modelo ideal de la sociedad democrática del siglo XVIII, para el autor inalcanzable, considera que no hay alternativas mejores que la democracia representativa.

(Bobbio, 1986: 12).¹⁵ Si bien reconoce las críticas a la perspectiva procedimental de la democracia, el autor la identifica como aquella que permite distinguir la «democracia representativa» de todas las formas de gobierno autocrático puesto que está basada en reglas fundamentales que determinan quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, condiciones que, en su concepto, son imprescindibles para hacer posible la democracia.¹⁶

Es importante tener en cuenta que la citada definición «mínima» de democracia que aparece en la obra de Bobbio incorpora tres condiciones básicas o principios normativos: (i) el derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, asegurado para un gran número de ciudadanos mediante la extensión del derecho al voto; (ii) el procedimiento de la regla de la mayoría numérica como regla principal que establece que las opciones aprobadas por la mayor parte de los que son responsables de tomar la decisión deberán ser adoptadas y, por lo tanto, serán obligatorias para todos los miembros de la colectividad; y (iii) la garantía de los principales derechos de libertad (de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, de participación a través del voto, etc.), de modo que los ciudadanos llamados a decidir o a elegir a quiénes deberán decidir tengan condiciones de escoger entre las diferentes alternativas suficientemente conocidas. Estos derechos —opina el autor—, aseguran el buen funcionamiento de los mecanismos de procedimiento que caracterizan a un régimen democrático.¹⁷

Es evidente que la concepción «mínima» de democracia de Bobbio no es similar a la concepción de Schumpeter, que reduce la democracia a un simple mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, siendo la competencia de las élites por el poder político la característica fundamental de su teoría. Por otra parte, y aunque no defiende la imposición de unos límites a la participación de los ciudadanos comunes en los asuntos públicos, Bobbio se aproxima a la corriente elitista al argumentar que los grandes

¹⁵ Traducción de la investigación: «um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados». (Bobbio, 1986: 12).

¹⁶ En defensa de la democracia representativa, Bobbio argumenta sobre las diferencias entre lo que denomina «Estado parlamentario» y «Estado representativo», puesto que para el autor la crítica dirigida a la democracia representativa corresponde en realidad al Estado parlamentario que, si bien es relevante desde el punto de vista histórico, es uno en el que el órgano central de representación es el Parlamento, instancia de dónde parten las decisiones colectivas fundamentales. En cambio, un Estado representativo —continúa el autor— es aquel en el que las principales decisiones políticas son tomadas por los representantes elegidos, siendo de poca importancia si los órganos donde se realizan tales deliberaciones sean el Parlamento u otras instancias políticas de la sociedad.

¹⁷ Cabe mencionar que Bobbio no solo considera al Estado liberal como el presupuesto histórico y jurídico del Estado democrático sino también que los ideales liberales y democráticos caminan de la mano. Para el autor, es imposible que un Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia.

protagonistas de la vida política en la sociedad democrática no son los individuos singulares (como presupone lo que él llama «modelo ideal de democracia») sino los grupos organizados en competencia, como las grandes organizaciones y los diferentes partidos políticos. Asimismo, para el autor, la democracia representativa deriva de la imposibilidad objetiva de que todos los ciudadanos participen de forma directa en los procesos decisorios.

De ahí el planteamiento de un conjunto de reglas procesales (las llamadas reglas del juego) para la formación y garantía del gobierno democrático en las sociedades modernas que para él se caracteriza fundamentalmente por la representación política, reforzando la perspectiva que considera que las decisiones no son tomadas directamente por quienes forman parte de la colectividad sino por los representantes elegidos para esta finalidad. Por lo tanto, la característica fundamental de su concepción de la democracia no es la participación, sino los procedimientos para mantener correctamente el funcionamiento de las instituciones representativas de la democracia liberal.

1.2.2 La solución «minimalista» al problema de la participación política

Las ideas concebidas por Schumpeter también sirvieron de referencia a Robert Dahl, autor que se ha distinguido en la teoría democrática contemporánea por sus formulaciones «pluralistas» —que en cierta medida se distancian de la concepción elitista—, especialmente en lo que respecta a la defensa de la participación y la oposición en los procesos políticos como condición esencial para la democracia. Entre sus aportaciones teóricas destaca la obra titulada «*Poliarquia: Participação e Oposição*» en la que expone que los sistemas políticos existentes en el mundo real no están plenamente democratizados, supuesto a partir del cual propone el concepto de «*poliarquía*» como alternativa al término *democracia*, definida por él como un sistema ideal que se caracteriza fundamentalmente por la «continua responsividad del gobierno ante las preferencias de sus ciudadanos, considerados como políticamente iguales» (Dahl, 1997 [1971]: 25).¹⁸

Considerado uno de los principales exponentes de la llamada «concepción pluralista», caracterizada por el reconocimiento de la multiplicidad de grupos que representan a

¹⁸ Traducción de la investigación: «contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais» (Dahl, 1997 [1971]: 25).

diferentes intereses y formas de organización política presentes en las democracias modernas occidentales, el politólogo norteamericano también se apoya en el supuesto de que para que un gobierno democrático se mantenga sensible a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer distinciones políticas entre ellos es necesario que los mismos tengan plenas oportunidades de formular sus preferencias, expresarlas públicamente a través de la acción individual y colectiva, y tenerlas igualmente consideradas por el Gobierno, sin discriminación derivada del contenido u origen de tales preferencias.¹⁹

A través del concepto de poliarquía el autor propone un análisis «más realista» de los regímenes políticos relativamente democráticos (ya que para él se trata de una «aproximación imperfecta» al ideal inalcanzable que es la democracia) y establece una serie de requisitos que sirven de base para distinguir los sistemas políticos existentes y evaluar el grado en que los mismos se acercan al que define como poliarquía. En sus palabras, «regímenes que se han popularizado y liberalizado substancialmente, esto es, fuertemente incluyentes y ampliamente abiertos a la contestación pública» (Ibídem: 31).²⁰ Sobre la base de esas dos importantes dimensiones inherentes a la democratización, el debate público (oposición) y el derecho a la participación de los ciudadanos en los procesos políticos (inclusión), Dahl demuestra el desplazamiento de lo que clasifica como «hegemonías cerradas» hacia las poliarquías, es decir, la transición de una forma de gobierno autoritario a un orden político democrático, transformación que para él solo es posible mediante la descentralización de los recursos del poder político en la historia de una sociedad.²¹

En cuanto a las condiciones más favorables para el desarrollo de las oportunidades de contestación pública y para garantizar el derecho a la participación política (presentadas como condiciones cruciales para el surgimiento y consolidación de una poliarquía),

¹⁹ Según el argumento del autor, para que esas tres condiciones fundamentales para la existencia de la democracia —según su opinión— sean aseguradas a un gran número de personas, los Estados nación deben ofrecer al menos ocho garantías institucionales: 1. Libertad de formar organizaciones y de integrarse a las existentes (libertad de asociación); 2. Libertad de expresión; 3. El derecho de voto; 4. Elegibilidad para cargos públicos (derecho a ser elegido); 5. El derecho de los líderes políticos a competir por apoyo y votos; 6. El acceso a las fuentes alternativas de información; 7. Elecciones libres e imparciales; 8. Instituciones que garanticen que las políticas gubernamentales dependan del voto y de otras expresiones de preferencia.

²⁰ Traducción de la investigación: «regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente incluyentes e amplamente abertos à contestação pública» (Ibídem: 31).

²¹ Dahl clasifica los regímenes con pocas oportunidades para la contestación pública (oposición) y baja proporción de población incluida en el sistema político como «hegemonía cerrada» y los regímenes con menos barreras a la oposición, pero sin inclusión política como «oligarquía competitiva». En cambio los regímenes que extienden el derecho de participar sin aumentar las oportunidades para la contestación pública se vuelven «hegemonías inclusivas». Así que, si un régimen hegemónico avanza hacia una mayor contestación pública (cambio que implica la liberación del sistema político) se vuelve más competitivo, proporciona una mayor participación y se vuelve más inclusivo. Cuando se libera la contestación pública y se amplía el derecho a participar se está más cerca de una poliarquía plena.

Dahl sostiene que las garantías para la democratización de los sistemas políticos están conectadas a los costes tanto de la represión como de la tolerancia a la oposición del Gobierno²². Según su concepción, la democratización se produce cuando el coste de la represión de los diversos grupos de intereses (oposición) es superior al coste de la tolerancia a los mismos, ya que cuanto más costosa es la supresión de los intereses no hegemónicos, mayor sería la necesidad de negociación, aumentando las posibilidades de la transformación de un determinado régimen político en una poliarquía. Por otra parte, el autor afirma que cuanto más largo es el conflicto entre el Gobierno y sus oponentes, más difícil es la tolerancia entre ambos.

Pateman (1992 [1970]:18) en su crítica a la teoría elitista de la democracia (especialmente a las ideas formuladas por Schumpeter) considera que las características y variables institucionales presentadas por Dahl para definir el proceso de democratización de las sociedades se centran en la competencia electoral, ya sea entre los líderes postulantes o la oposición que se organiza para alcanzar el poder político. Sin embargo, aunque adscritos a lo que Santos y Avritzer (2002) llaman «concepción hegemónica de la democracia» se puede observar la diferencia de énfasis en la participación en las concepciones de democracia entre estos autores. Mientras Schumpeter centra su definición en la competencia electoral de las élites políticas, Dahl argumenta sobre la importancia del reconocimiento de las libertades y oportunidades individuales (tal como lo hace Bobbio) y de la oposición como condiciones necesarias para la democratización de los sistemas políticos.

En este sentido, se puede admitir que la concepción de la democracia como poliarquía representa un salto hacia adelante en comparación con la teoría de Schumpeter, puesto que su autor no solo considera el derecho al voto como una característica más de los regímenes democráticos, sino que plantea la apertura al debate público y la ampliación de la inclusión política mediante instituciones que garanticen mayores oportunidades de participación y de influencia en la toma de decisiones. Por otro lado, cabe destacar que en su *Prefacio a la Teoría Democrática* de 1956, Dahl se suma a la perspectiva elitista al ponerse de acuerdo con los supuestos peligros que podría presentar el aumento de la participación popular para la estabilidad de los sistemas democráticos, con el argumento

²² El autor desarrolla tres axiomas: 1. La probabilidad de que un Gobierno tolere una oposición aumenta con la disminución de los costes esperados de la tolerancia; 2. También aumenta a medida que crecen los costes de su eliminación; 3. Que cuanto más exceden los costes de supresión a los de la tolerancia, mayores serán las posibilidades de un régimen de competencia.

de que los ciudadanos corrientes, especialmente de los sectores de menor estatus socioeconómico (identificados como los que tradicionalmente tienen bajo nivel de actividad política), presentan con más frecuencia actitudes antidemocráticas.²³

Sin embargo, como ya se mencionó al inicio de este apartado, las ideas que conforman la concepción elitista de la democracia (fundamentalmente las cuestiones indicadas por Schumpeter) han influenciado de manera decisiva el debate de la teoría democrática contemporánea, principalmente por haber señalado características identificables en las modernas democracias liberales de Occidente. El énfasis en la naturaleza «empírica» de la democracia revela la principal dificultad del planteamiento pluralista de Dahl, tal y como señala Held (1987: 236).

Al definir la democracia en términos de lo que en Occidente se denomina convencionalmente 'democracia' – las prácticas y las instituciones de la democracia liberal –, y al centrarse exclusivamente en los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos, se dice, pueden controlar a los dirigentes políticos (elecciones periódicas y política de grupos de interés), los pluralistas no examinaron de forma sistemática, ni compararon, la justificación, las características y las condiciones generales de los distintos modelos democráticos. [...]. Al concebir la democracia de esta forma la vaciaron de contenido y, al hacerlo, renunciaron a la rica historia de la idea de democracia por lo ya existente.

Es importante considerar las circunstancias históricas que favorecieron las formulaciones anteriormente presentadas (todas a favor de las instituciones representativas), como resalta Pateman (1992 [1970]), incluso los argumentos en contra de la participación popular en la democracia. Desde esa perspectiva, el lugar de la participación en la democracia fue de alguna manera reconsiderado por Dahl a partir de la década de 1970, contexto marcado por crecientes insatisfacciones con las democracias liberales, principalmente en lo que respecta a la participación en los espacios de decisión colectiva. De hecho, en Dahl se puede encontrar un buen ejemplo de cambio de argumentos sobre la participación de los ciudadanos comunes en los asuntos públicos. Mientras que en la década de 1950 el autor vio la participación popular como un peligro para el buen funcionamiento de la democracia, veinte años más tarde pasó a enfatizar que la inclusión política y el debate público son condiciones esenciales para llegar a una poliarquía plena.

De todas maneras, lo esencial de la concepción de la democracia liberal representativa es que la participación (electoral) de la ciudadanía tiene como función principal mantener la estabilidad del sistema democrático, considerando su ampliación no solo

²³ Véase Pateman (Ibídem: 18).

como impracticable en las sociedades modernas, sino que también como irrelevante y poco eficiente para el proceso de decisión (bajo el supuesto de que los ciudadanos corrientes no tienen la capacidad de decidir sobre políticas), además de constituir un riesgo, puesto que «podría sobrecargar el sistema con excesivas demandas sociales, lo que resultaría en su desestabilización, la disminución del consenso sobre las normas y la debilitación de la poliarquía» (Viejo *et al.*, 2009).

1.3 Las alternativas a la concepción hegemónica de la democracia

Siguiendo el itinerario propuesto por Santos y Avritzer (2002) para la reconstrucción del debate democrático en la segunda mitad del siglo XX, a lo largo de la consolidación de la concepción hegemónica de democracia surgieron algunas reacciones (sobre todo en respuesta al enfoque elitista que reduce la participación ciudadana a las elecciones periódicas de los dirigentes políticos), formando un conjunto de concepciones alternativas y al mismo tiempo complementarias a la democracia representativa liberal (pero dejando claro que la democracia no es sólo un procedimiento sino que también una forma de organización social).

Como observan los autores referidos, la mayoría de esas concepciones no rompió con la perspectiva formal de la democracia sino que abrió espacio para discutir el procedimentalismo como práctica social y no como un simple método político para la formación de gobiernos. Proponen la ampliación de la democracia a partir de alternativas que conciertan los mecanismos de representación política y nuevos arreglos institucionales de participación ciudadana, propuesta identificada en los elementos fundamentales de las concepciones de democracia participativa y deliberativa de las cuales se habla a continuación.²⁴

²⁴ Como se verá en este apartado, los autores que defienden una democracia más participativa realizaron una importante crítica a la concepción elitista de la democracia y desarrollaron sus argumentaciones basados en los principios del liberalismo democrático representado por John Stuart Mill, uno de los mayores defensores del gobierno representativo. Respecto a la democracia deliberativa, la influencia de los supuestos de Stuart Mill también estuvo presente tal como lo afirman Guttman y Thompson (2007 [2002]: 25), dos de los principales autores de la teoría deliberativa: «John Stuart Mill, el defensor más destacado del siglo XIX, del “gobierno por discusión” es correctamente considerado como una de las fuentes de la democracia deliberativa. Pero él también continuó a preferir que esta discusión fuera guiada por los más educados» (*John Stuart Mill, o defensor mais proeminente do século dezanove, do “governo pela discussão” é corretamente considerado como uma das fontes da democracia deliberativa. Mas ele também continuava a preferir que essa discussão fosse guiada pelos de maior educação*).

1.3.1 La concepción de la democracia participativa

Entre los principales defensores de una mayor participación en la democracia representativa están Carole Pateman (1992 [1970]) y Crawford Macpherson (2009 [1977]), según quienes el término «participación» se incorporó en el vocabulario político popular a partir de los movimientos estudiantiles universitarios de la década de 1960, difundiéndose entre la clase obrera durante el siguiente decenio y extendiéndose a varios Gobiernos nacionales que pasaron a demostrar interés por el tema cuando algunos de estos incluyeron a la implicación de la ciudadanía en las formulaciones de sus acciones. Los autores mencionados no indican si el concepto de «democracia participativa» resultó de una respuesta consciente al «elitismo democrático», dando énfasis al papel de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que demandaban una mayor participación política en la vida democrática de entonces.²⁵

Held, en su libro *Modelos de Democracia* también relaciona el surgimiento de lo que especifica como «modelo de democracia participativa» con los trastornos políticos de la década de 1960 y las grandes deficiencias presentadas por las democracias liberales. El autor coincide con los principales teóricos de la democracia participativa al criticar el supuesto heredado del pensamiento liberal de que los individuos son tratados como «libres e iguales», especialmente cuando se examinan las relaciones asimétricas de género, étnicas y de clases sociales, exponiendo el poco valor que tienen las libertades o los derechos formalmente reconocidos si los mismos no tienen una realización tangible.

La existencia formal de ciertos derechos es, si bien importante, de poco valor si no pueden ser genuinamente disfrutados. Una valoración de la libertad debe hacerse sobre la base de las libertades tangibles, que puedan ser desplegadas en el reino del estado y de la sociedad civil. Si la libertad no tiene un contenido concreto - como libertades particulares -, difícilmente se podrá decir que tiene consecuencias profundas para la vida cotidiana. (Held, 1987: 307)

Con respecto a la idea de una democracia más participativa, Pateman (1992 [1970]) destaca las teorías de Jean Jacques Rousseau y John Stuart Mill como las que

²⁵ Subirats (2005) hace hincapié en la importancia de contextualizar socialmente el debate sobre las deficiencias de los canales de representación política, en el sentido de situarlo en el marco de la transformación social. En efecto, importantes transformaciones políticas y económicas marcaron a las sociedades capitalistas del Norte en las últimas décadas del *siglo XX*, tales como el término del período expansivo de crecimiento económico, y sus beneficios en forma de políticas sociales, que se había iniciado tras la Segunda Guerra Mundial, caracterizando el inicio de la crisis del Estado de bienestar y el desarrollo del capitalismo en su vertiente neoliberal. En ese período, los países capitalistas periféricos, tales como los países del Sur, también pasaban por grandes transformaciones sociales, políticas y económicas que resultaron en los procesos de redemocratización (en los que movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se constituyeron como actores políticos importantes) y los ajustes económicos y políticos estructurales bajo la influencia de la agenda neoliberal, tales como la privatización de las empresas públicas y la desregulación del mercado de trabajo.

proporcionan los postulados básicos de una «teoría de la democracia participativa» y considera la obra de G.D.H. Cole como de gran importancia, principalmente por incluir y ampliar dichos postulados, introduciendo esa teoría en el contexto de una sociedad moderna a gran escala e industrializada. Cabe destacar que esta politóloga de origen británico cuestiona la crítica realizada por Schumpeter a los teóricos «clásicos» de la democracia, señalando que él no sólo hace una representación falsa de los planteamientos de los autores así llamados, sino que también engloba dentro de la teoría «clásica» diferentes puntos de vista sobre el papel de la participación, los cuales no pueden ser analizados bajo el mismo rótulo, por lo que concluye que no tiene sentido hablar de una teoría «clásica» de la democracia, sino de varios modelos «clásicos».

Pateman (Ibíd.) afirma que Rousseau puede ser considerado el teórico de la participación por excelencia, puesto que su teoría está basada en la participación individual de cada ciudadano en la toma de decisiones políticas. En el sistema participativo propuesto por Rousseau —destaca la autora— la función central de la participación es educativa, puesto que asegura el desarrollo de las cualidades exigidas de cada individuo que interactúa en el proceso democrático, de modo que considera el «bien común» más allá de sus propios intereses y capta la interrelación entre lo público y lo privado. Aún en referencia a la teoría contractualista de Rousseau, la autora también menciona la estrecha relación entre participación y control efectivo sobre el curso de la propia vida y la estructura del medio en que vive, aumentando el valor de la libertad para el individuo y la autonomía del mismo, así como la función de integración social de la participación, representada por el sentimiento de pertenencia a una colectividad.²⁶ Apoyada en esos argumentos, concluye que la «democracia participativa» tiene un rol mucho más amplio que las instituciones formales de la política, no limitándose a la elección de los líderes políticos, a la actuación de los grupos organizados en competencia por el poder político o a la existencia de instituciones políticas en el nivel nacional, sino que se extiende asimismo a todas las esferas de la sociedad. De ahí la consideración de Held (1987: 317) sobre el modelo de una democracia más participativa, de que «se trata de una versión de la teoría de la democracia que defiende no sólo un conjunto de procedimientos, sino también una forma de vida».

²⁶ Es importante destacar que para Rousseau algunos requisitos son esenciales para lograr el sistema político participativo propuesto por él, tales como la igualdad y la independencia económica, de modo que ningún ciudadano fuera tan rico para poder comprar a otro, y ninguno tan pobre para verse obligado a venderse, estableciendo así una relación entre igualdad política e independencia económica.

Sobre la propuesta de ampliación de la participación democrática, Pateman (Ibíd.) argumenta que la participación permite desarrollar una acción social y política responsable, contribuyendo a la formación de una ciudadanía más comprometida con los asuntos de interés colectivo y consciente con las cuestiones de gobierno. En este sentido, al contrario de lo que argumentan los principales defensores de la democracia liberal representativa, la participación ciudadana en los procesos de decisión política no presentaría ningún problema o riesgo para la estabilidad de los sistemas democráticos sino todo lo contrario, teniendo en cuenta que —continúa la autora— «promueve y desarrolla las propias cualidades que les son necesarias; cuanto más los individuos participan, mejor se vuelven para hacerlo» (Ibíd.: 61)²⁷, comprensión que refuerza la dimensión educativa de la participación, puesto que permite el aprendizaje sobre temas colectivos y comunes, además de que tiene el potencial de desarrollar en los individuos las cualidades y habilidades necesarias para la democracia.

Es importante recalcar que para alcanzar la más amplia y continua participación, de modo que se garantice el desarrollo de capacidades sociales y políticas, así como la adquisición de habilidades y procedimientos democráticos, la autora defiende que la participación en los procesos de toma de decisión sea extendida a todas las esferas de la sociedad, principalmente a las esferas de las relaciones laborales y comunitarias. En este sentido, se aspira a elevar las oportunidades para una participación efectiva en las decisiones sobre las cuestiones que afectan de forma más inmediata la vida cotidiana para que los individuos puedan aprender a gestionar los asuntos colectivos.

[...] el área más importante de participación es su propio lugar de trabajo, es decir, la industria, pues es exactamente ahí que la mayoría de los individuos pasa la mayor parte de su vida y puede propiciar una educación en la administración de los asuntos colectivos, prácticamente en paralelo con otros lugares.²⁸ (Pateman, Ibíd.: 61).

Al igual que Pateman, Crawford Macpherson (2009 [1977]) cree que la democracia y la participación son indisociables. En su libro *La democracia liberal y su época* Macpherson realiza una revisión de lo que define como «modelos de la democracia liberal». De acuerdo con sus planteamientos, han existido tres modelos de democracia liberal: (i) el de la democracia como protección de la libertad, sustentado en las

²⁷ Traducción de la investigación: «promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor eles se tornam para fazê-lo» (Ibíd.: 61).

²⁸ Traducción de la investigación: «a área mais importante de participação é o seu próprio lugar de trabalho, ou seja, a indústria, pois é exatamente ali que a maioria dos indivíduos despende grande parte de suas vidas e pode propiciar uma educação na administração dos assuntos coletivos, praticamente sem paralelo em outros lugares» (Ibíd.: 61).

propuestas de Jeremy Bentham y James Mill; (ii) el de la democracia como desarrollo social y moral de los individuos, fruto de los planteamientos de John Stuart Mill; y (iii) el de la democracia como equilibrio, que tiene como exponente a Joseph Schumpeter. Al final del libro, el autor plantea las posibilidades de un cuarto modelo, el de la democracia como participación.

En lo que respecta al modelo de la democracia como participación, Macpherson inicia sus consideraciones sobre la ampliación de la participación en las democracias liberales occidentales subrayando que «parece que la esperanza de una sociedad y un sistema de gobierno más participativos va a ser algo duradero», supuesto a partir del cual propone un modelo democrático más participativo que el actual.²⁹ Por otra parte, al reflexionar sobre las posibilidades para una «democracia participativa», admite la dificultad que presupone la implementación de propuestas de democracia directa en sociedades grandes y complejas, exponiendo que en estas sociedades «parece evidente que, a nivel nacional, será necesario disponer de algún tipo de sistema representativo, y no de una democracia completamente directa» (Ibíd.:122-123).

Macpherson expresa la dificultad de llevar a cabo la democracia directa en una escala masiva o ampliada, señalando que aunque los avances tecnológicos actuales permiten la participación de los ciudadanos corrientes en la discusión de «cuestiones aisladas» (es decir, secundarias, pero que afectan a toda la colectividad), el ejercicio de la compleja tarea que implica la formulación de las políticas públicas (así como la toma de decisiones y la ejecución de las mismas) debe estar a cargo de las organizaciones gubernamentales que —según el autor— tienen como función conciliar las demandas incompatibles e intereses conflictivos, circunstancias consideradas por él como altamente previsibles en las sociedades actuales.

(...) resulta difícil ver cómo se podría dejar la mayor parte de las cuestiones más generales a la formulación por iniciativa popular. No cabe duda de que ésta podría formular preguntas claras acerca de determinadas cuestiones aisladas, como por ejemplo la pena de muerte o la legalización de la marihuana, o el derecho al aborto, cuestiones respecto de las cuales, basta con responder sí o no. (...) la iniciativa popular no podría formular preguntas adecuadas acerca de las grandes cuestiones interrelacionadas de la política social y económica general. Eso habría que dejárselo a algún órgano de gobierno. (Ibíd.: 126)

El resultado de estas consideraciones será una concepción alternativa a la democracia liberal que busca conciliar los procedimientos de la democracia representativa con

²⁹ El autor emplea el término de «modelo» en el sentido de una elaboración teórica destinada a explicar el conjunto de relaciones que sostienen el fenómeno estudiado.

organizaciones de democracia directa, teniendo en cuenta que para el autor «no podemos prescindir de los políticos elegidos. Debemos utilizar la democracia indirecta, aunque no hace falta utilizarla en exclusiva» (Ibíd.: 126-127). En este sentido, a pesar de que entiende la «participación popular» como un principio inherente a la democracia, la alternativa ofrecida por el autor no prescinde del principal mecanismo del «elitismo democrático», expresado sobre todo en la opinión de que la toma de decisiones sobre las cuestiones más importantes debe estar a cargo de los gobiernos, lo que significa afirmar que él no tiene la intención de romper con la democracia representativa sino más bien ajustarla a través de la constitución de instancias participativas en los ámbitos laborales y en las localidades.

Es importante destacar que al plantear la posibilidad de un sistema democrático más participativo que el actual, Macpherson presenta dos aspectos que constituyen lo que califica como un «círculo vicioso» de las democracias liberales occidentales: «la sustitución de la imagen del hombre como consumidor, y una gran reducción de la desigualdad social y económica». El autor considera que la eliminación de estos dos aspectos es un requisito previo para avanzar hacia una democracia participativa, siendo el considerable aumento de esta última necesario para la superación de los primeros. De ahí la idea de estar atrapado en un círculo vicioso, pues —continúa el autor— «no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática» (Ibíd.:130).

Macpherson cree que hay una manera de salir del referido círculo vicioso: por medio de cambios gradualmente crecientes en los aspectos que presentan alteraciones perceptibles o aplicables a fuerzas que permiten efectos acumulativos, a fin de aumentar la posibilidad de ruptura de dicho ciclo, ya sea que prevalezca la reducción de la desigualdad social y económica, el cambio en la conciencia de los ciudadanos respecto de sus propias necesidades o el incremento de la participación política³⁰. Consciente de que su propuesta no es más que una búsqueda de caminos o posibilidades para la ampliación de la participación social y política en los sistemas democráticos actuales,

³⁰ El autor presenta algunas aperturas o brechas visibles identificadas como «fallos» del círculo vicioso, tales como la creciente conciencia de los costos del crecimiento económico, principalmente de los problemas ecológicos y de calidad de vida, así como de la apatía ciudadana respecto a la política. Para el autor, estas brechas ofrecen posibilidades para llevar a cabo la ampliación de la participación en la democracia.

Macpherson presenta lo que considera el modelo más sencillo de democracia participativa:

Un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. Así, se empezaría con una democracia directa al nivel del barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio inmediato (...). Y así sucesivamente hasta el nivel más alto, que sería un consejo nacional para los asuntos de gran importancia y consejos locales y regionales para los asuntos de importancia no nacional (Ibíd.:140).

El autor pone de relieve unas situaciones en las que este «sistema piramidal de consejos» no funcionaría sin que se estableciera una responsabilidad de los niveles elegidos como superiores ante los inferiores y fuera plenamente democrático. Por ejemplo, en una situación inmediatamente postrevolucionaria, si reaparecieran la división y la oposición de clase y si la gente de base fuera políticamente apática. Señala además que el referido modelo piramidal (que combina democracia directa a nivel de la fábrica o del barrio con representación política) no es más que una primera aproximación, debido a que su formulación no considera el peso de la tradición y las circunstancias concretas que puedan prevalecer en cualquier sociedad occidental actual en un momento de transición hacia una democracia participativa, además de que tampoco contempla la existencia de los partidos políticos competitivos que se alternan en el Gobierno.

A partir de esas consideraciones, Macpherson avanza en su propuesta de democracia participativa, presentando una aproximación más compleja, en la que plantea la combinación de la estructura piramidal de consejos con el sistema de partidos. Para el autor, se trata de una proposición que no solo es factible sino que efectivamente deseable ya que la implantación de un modelo sin partidos en las sociedades occidentales actuales le parece irrealizable. En su opinión, incluso en una sociedad sin clases, siempre habrá cuestiones en torno a las cuales se formarán partidos o temas políticos importantes que necesitarán a los partidos para su discusión; de ahí que señale la persistencia de los partidos competitivos en la alternativa por él formulada.

Held (1987:313) también se pregunta sobre los límites del modelo de democracia participativa al destacar que «la participación directa y el control sobre los escenarios inmediatos, junto con la competencia entre los partidos y grupos de interés en las cuestiones gubernamentales es la forma más realista de avanzar los principios de la

democracia participativa».³¹ En efecto, el modelo de democracia participativa propuesto por Macpherson no solo mantiene en sus bases a las principales instituciones representativas de la democracia liberal, sino que encuentra un espacio más apropiado para su realización en el marco de lo local. Esto es importante porque refuerza lo señalado anteriormente al inicio de este apartado, sobre que los defensores de la democracia participativa no la entienden como antagónica a la democracia representativa sino como complementaria a la misma.

De todas maneras, aunque la participación directa y continua de los ciudadanos corrientes esté muy restringida a las esferas de la vida cotidiana, reforzando la idea de que ciudadanos corrientes tienden a estar más interesados en participar en las decisiones que les afectan más directamente, el planteamiento de una democracia más participativa ha contribuido para repensar la democracia liberal representativa, ubicando en su centro al elemento de la participación y a lo que esta significa para la democracia como forma de ejercicio de la ciudadanía.

1.3.2 La teoría de la democracia deliberativa

La cuestión de la deliberación en la democracia también ha ganado fuerza en la teoría democrática contemporánea. Al igual que los defensores de una democracia más participativa, los teóricos de la «democracia deliberativa» reconocen los límites de la democracia liberal representativa, cuyos procedimientos de agregación de preferencias y voluntades mediante el voto son insuficientes en la producción de consensos sobre las decisiones políticas. Se trata de una teoría democrática que aspira a la ampliación de la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, pero sus planteamientos se centran en la «deliberación pública», principio que para la democracia deliberativa implica formas de argumentación y negociaciones entre los participantes involucrados en cualquier decisión política.³²

En «*Teoria democrática e deliberação pública*», Avritzer (2000) realiza una aclaración sobre el doble significado que tiene la cuestión de la deliberación en la teoría

³¹ Desde esa perspectiva, el referido autor añade que los teóricos participativos no afrontan cuestiones cruciales para la aplicación del mismo, como la grave dificultad de establecer un sistema que depende de la participación de los ciudadanos comunes y corrientes «en una época de desencanto con la política visionaria» (Held, 1987: 315).

³² En realidad, los límites entre la democracia participativa y la democracia deliberativa son casi imperceptibles, puesto que la deliberación implica la participación en la esfera pública, concepto habermasiano que se caracteriza por un espacio público en el que ocurre el proceso de discusión entre ciudadanos libres e iguales mediante el cual someten sus propuestas a la deliberación.

democrática. Mientras que algunos teóricos utilizan el concepto «deliberación» para referirse a un proceso político en el que los agentes involucrados justifican y evalúan las razones que intervienen en un tema en particular, otros se refieren a la toma de decisión que se produce de manera oportuna en un momento específico. Se trata de interpretaciones distintas de la deliberación pública en el proceso democrático que reflejan el doble significado etimológico de la expresión «deliberar»: «considerar/reflexionar» y «decidir/resolver». El autor esclarece que la identificación de la deliberación con el momento de la toma de decisión está en la base de la concepción de democracia liberal representativa que se tornó hegemónica a lo largo del *siglo XX*. Añade, sin embargo, que a partir de la década de 1970 se llevó a cabo una interpretación alternativa del concepto de deliberación, basada en la idea de un proceso de discusión pública (en el cual se implican los ciudadanos y sus representantes) en el que se valoran los diferentes aspectos de una cuestión política.

En términos generales, Avritzer (2000) señala que las ideas de los filósofos contemporáneos John Rawls y Jürgen Habermas desempeñaron un papel central en la reintroducción del elemento argumentativo en el proceso democrático, un marco de referencia que define el «giro de la teoría democrática contemporánea» en el sentido de una «democracia deliberativa». La recuperación de la argumentación como elemento clave de la deliberación democrática ha posibilitado que el concepto habermasiano de «esfera pública» ocupase el centro del debate en el interior de la teoría democrática contemporánea. Se trata de un espacio público diferenciado del Estado en el que los individuos interactúan entre sí, «discuten y deliberan sobre cuestiones políticas, adoptan estrategias para sensibilizar a las autoridades políticas sobre sus deliberaciones» (Ibíd.: 36)³³, elementos característicos que plantean una dimensión argumentativa en el interior de la relación Estado y sociedad.

En este sentido, considera que son las formulaciones teóricas de Habermas las que contribuyen de manera más crucial para la recuperación de la argumentación como elemento clave de la deliberación democrática, especialmente a partir de la elaboración del llamado «principio del discurso» en el que afirma que las normas-acciones sólo tendrán validez si encuentran el consentimiento de todos los que puedan verse afectados por las mismas.

³³ Traducción de la investigación: «*discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações*» (Ibíd.: 36).

Desde la publicación de la Teoría de la Acción Comunicativa, Habermas empieza un proceso de aplicación de la teoría del discurso a la política contemporánea. Él irá operacionalizar tal aplicación a través de la percepción de que el problema de la legitimidad en la política no está vinculado apenas, tal y cómo supuso Rousseau, al problema de la expresión de la voluntad de la mayoría en el proceso de formación de la voluntad general, sino que también estaría vinculado a un proceso de deliberación colectiva que contara con la participación racional de todos los individuos posiblemente interesados o afectados por decisiones políticas. La elaboración de esa posición lleva Habermas a la elaboración del llamado principio D: «Solamente son válidas aquellas normas-acciones con las cuales todas las personas posiblemente afectadas puedan acordarse como participantes de un discurso racional» (Avritzer, 2000: 38-39).³⁴

Marques (2009) también reconoce la obra de Jürgen Habermas como un marco fundamental en los trabajos de los principales teóricos de la democracia deliberativa. De acuerdo con la autora, al reflexionar sobre la realidad plural y compleja de las sociedades contemporáneas, el filósofo alemán busca desarrollar una concepción procedimental de democracia basada en «un modelo que se interesa por la función epistémica del discurso y la negociación». Su preocupación —señala la autora— es establecer «principios formales de interacción» que pueden garantizar la legitimidad de las normas y alternativas capaces de regular los conflictos de intereses en las referidas sociedades, marcadas por múltiples demandas, necesidades e identidades. Desde esa perspectiva, la práctica deliberativa debería establecer dichos principios formales de interacción o acciones comunicativas capaces de dotar de legitimidad las decisiones políticas mediante la discusión en los espacios públicos.

Sobre la reintroducción de la deliberación como una característica esencial de la democracia en la actualidad, Gutmann y Thompson (2007 [2004]:25) no solo indican que Habermas merece gran parte del crédito por realizar la unión entre deliberación y democracia, sino que también comparten la premisa de la deliberación como fuente de legitimidad de las decisiones colectivas.

Más que cualquier otro teórico, Jürgen Habermas es responsable de traer de vuelta la idea de la deliberación a nuestros tiempos, y darle a ella una base más cuidadosamente democrática. Su política deliberativa está firmemente basada en la soberanía popular. La fuente fundamental de legitimidad es el juzgamiento colectivo de la gente. Esto no

³⁴ Traducción de la investigación: «A partir da publicação da Teoria da Ação Comunicativa, Habermas começa um processo de aplicação da teoria do discurso à política contemporânea. Ele irá operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. A elaboração dessa posição leva Habermas à elaboração do assim chamado princípio D: “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional”» (Avritzer, 2000:38-39).

*debe ser encontrado en una voluntad popular instintiva, mas en un conjunto disciplinado de prácticas definidas por lo ideal deliberativo.*³⁵

En lo que se refiere a los supuestos de la concepción deliberativa de la democracia, de acuerdo con Avritzer (2009) la democracia deliberativa tiene cuatro componentes principales: la argumentación como elemento central del proceso democrático; la identificación de la justificación de las preferencias políticas con la racionalidad democrática; la idea de que todas las personas afectadas por las decisiones políticas deben tener el derecho de presentar sus razonamientos en procesos de discusión pública; y la búsqueda de instituciones capaces de efectuar las preferencias de los individuos por amplias formas de discusión. Cabe destacar que el autor divide la teoría de la democracia deliberativa en dos fases: la primera, durante la década de 1990, cuando sus autores discuten el concepto de «deliberación»; y la segunda, desde la década de 2000, cuando la atención se centró en la viabilidad operacional de la democracia deliberativa³⁶. Amy Gutmann y Dennis Thompson son considerados autores de la «segunda fase» de la teoría de la democracia deliberativa cuyos planteamientos sobre las características esenciales, objetivos y principios de la deliberación democrática se detallan brevemente a continuación.

En el libro «*Why Deliberative Democracy?*» Gutmann y Thompson (2007 [2004]) identifican cuatro características esenciales de la democracia deliberativa. La primera y más importante de ellas es el requisito de justificación («*reason-giving*», en inglés) de las decisiones políticas. En segundo lugar, las razones intercambiadas en un proceso deliberativo deben ser accesibles, por lo tanto producidas en el espacio público, y comprensibles a todos los participantes potencialmente afectados por la decisión que va a ser tomada. La tercera característica de la deliberación democrática se refiere al efecto vinculante de la decisión tomada, aunque durante un cierto período de tiempo, por lo que las decisiones deben ser concretas y revisables en deliberaciones posteriores. Finalmente, el carácter dinámico y continuo que tiene el proceso deliberativo en el sentido de que la discusión que genera decisiones concretas pueda abrirse en otro

³⁵ Traducción de la investigación: «*Mais que qualquer outro teórico, Jürgen Habermas é responsável por trazer de volta a ideia da deliberação aos nossos tempos, e por dar a ela uma base mais cuidadosamente democrática. Sua política deliberativa é firmemente baseada na soberania popular. A fonte fundamental de legitimidade é o julgamento coletivo das pessoas. Isso não deve ser encontrado em uma vontade popular instintiva, mas em um conjunto disciplinado de práticas definidas pelo ideal deliberativo*» Gutmann y Thompson (2007 [2004]:25).

³⁶ El autor identifica como autores de la democracia deliberativa James Fishkin, James Bohman, Joshua Cohen, Sheyla Benhabib, John Drysek, Maeve Cooke, Amy Gutmann, Dennis Thompson, Jane Mansbridge y Simone Chambers. Estos autores harán de la democracia deliberativa una teoría heterogénea.

momento, teniendo en cuenta que la mayoría de las decisiones políticas no son perfectas ni absolutamente consensuales.

Esa naturaleza dinámica y permanente del proceso de deliberación requiere lo que los autores definen como «principio de la economía del desacuerdo moral» cuya práctica —según ellos— garantiza un intercambio de argumentos y razones basado en el respeto mutuo y la colaboración, teniendo en cuenta que la «economía del desacuerdo» opera desde el reconocimiento de las diferencias de puntos de vista de los participantes de la deliberación. Mediante la combinación de las cuatro características ya mencionadas, los autores definen la democracia deliberativa como una forma de gobierno en la que los ciudadanos, libres e iguales, junto con sus representantes, justifican sus decisiones mediante un proceso en el cual intercambian argumentos mutuamente aceptables y accesibles, con la pretensión de lograr conclusiones que sean vinculantes para todos los ciudadanos en el presente, sin embargo, abiertas a ser modificadas en el futuro (Gutmann y Thompson, *Ibíd.*:23).

Los autores destacan que el objetivo principal de la democracia deliberativa es proporcionar una forma de gobernar más razonable para enfrentarse con el «desacuerdo moral en la política», un desafío complejo que sirve a cuatro objetivos relacionados. En primer lugar, la deliberación buscaría promover la legitimidad de las decisiones colectivas en respuesta a una de las fuentes de los desacuerdos: la escasez de los recursos disponibles para los asuntos públicos. En segundo lugar, estimular la perspectiva pública en los asuntos de interés colectivo, en respuesta a la generosidad limitada cuando se delibera sobre cuestiones políticas. A este respecto, los autores añaden que el proceso de deliberación favorece una perspectiva más amplia de las cuestiones políticas siempre que los participantes estén informados, tengan las mismas fuentes de información y consideren las opiniones de sus oponentes. En tercer lugar, la deliberación también buscaría estimular el respeto mutuo en la toma de decisiones mediante el reconocimiento de las virtudes de las posiciones de cada uno de sus participantes. Finalmente, la democracia deliberativa debería ayudar a corregir los fallos de las decisiones producidas por la incompleta comprensión de los tomadores de decisión en torno a la realidad en general y a la cuestión política sobre la cual se delibera; de ahí el carácter dinámico y provisorio de los resultados de las decisiones tomadas descrito anteriormente.

Respecto a los principios de la democracia deliberativa, al argumentar que cualquier teoría democrática debe abarcar tanto elementos procedimentales (como el derecho al voto y la regla de la mayoría), además de sustantivos de la democracia (como la libertad básica y la igualdad de oportunidad), Gutmann y Thompson (2009 [2002]) consideran el «principio de la reciprocidad o de la justificación mutua» como un valor sustantivo fundamental de la teoría democrática deliberativa³⁷. En defensa de los principios sustantivos en la teoría democrática, los autores sostienen que los elementos de la democracia (procesales y sustantivos) son susceptibles de impugnación y por lo tanto deben ser tratados como moral y políticamente provisionales. Este carácter provisional de los principios democráticos —opinan los autores— se debe en gran parte al recurso de la deliberación, ya que ambos principios son sistemáticamente objeto de revisión durante un proceso deliberativo.³⁸

En cuanto al «principio de la reciprocidad o de justificación mutua» entre personas libres e iguales, los autores argumentan que no se trata de una idea de igualdad meramente formal sino que de un principio que expresa valores sustantivos que aseguran que los ciudadanos deben, unos a otros, justificaciones para leyes y políticas públicas que elaboran y les vinculan mutuamente. Se trata de una concepción de igualdad política fundamental para el proceso deliberativo planteado, puesto que el mismo requiere de parte de los actores involucrados en la deliberación pública (ciudadanos y sus representantes) el intercambio de razones mutuamente aceptables para justificar las leyes o propuestas políticas que adoptan.³⁹ Más allá de la agregación de los intereses y voluntades individuales mediante la votación, el «principio de la reciprocidad» corresponde a la búsqueda de propuestas políticas que sean mutuamente aceptables, elaboradas mediante la discusión en la esfera pública donde se enfrentan y

³⁷ Los autores consideran como importantes los elementos procesales de la democracia, pero no suficientes para tomar una decisión colectiva y sus resultados legítimos. En el libro *Why Deliberative Democracy?*, defienden que la democracia deliberativa tiene valores instrumentales y expresivos (puesto que busca lograr una buena política y el respeto mutuo entre los ciudadanos) y principios procesales y sustantivos ya que reconocen tanto la importancia del proceso de toma de decisiones como la justificación mutua del contenido de las leyes y políticas determinadas.

³⁸ En palabras de los autores: «La deliberación lida explícitamente con la probabilidad de perspectivas erróneas sobre principios y sus implicaciones, una vez que considera provisionales los principios de una teoría, los cuales, además de eso, están sujetos a un proceso deliberativo». Traducción de la investigación: «*A deliberação lida explicitamente com a probabilidade de perspectivas erróneas sobre princípios e suas implicações, uma vez que considera provisórios os princípios de uma teoria, os quais, além disso, estão sujeitos a um processo deliberativo*» (Gutmann y Thompson, 2009 [2002]: 188).

³⁹ Afirman los autores: «La solicitud para presentar tal justificación - invocar principios sustantivos en el foro público para justificar una ley o política mutuamente vinculativa - no es una característica accidental de la democracia deliberativa; los principios sustantivos son una parte integrante del propio proceso deliberativo». Traducción de la investigación: «*O requerimento de apresentar tal justificativa - invocar princípios substantivos no fórum público para justificar uma lei ou política mutuamente vinculatória - não é uma característica accidental da democracia deliberativa; os princípios substantivos são parte integrante do próprio processo deliberativo*» (Ibíd.: 189).

se relacionan las diversas preferencias políticas que —según los autores— pueden ser alteradas en el proceso deliberativo, es decir, antes de llegar a una decisión vinculante.

Respecto al alcance de la democracia deliberativa, Gutmann y Thompson (2007 [2004]) defienden que la deliberación debe hacerse extensiva a las asociaciones políticas y civiles cuyas decisiones afectan a las personas de manera colectiva. Se distinguen, por lo tanto, de las concepciones de democracia que encierran la práctica deliberativa dentro de las instituciones gubernamentales con el argumento que son estas las responsables de las leyes y políticas que vinculan a las personas. Por otra parte, los autores acaban por limitar la participación en los procesos de toma de decisiones a las instituciones políticas y las asociaciones y/u organizaciones de la sociedad civil, lectura que compromete la participación de los individuos o sectores sociales no organizados en los procesos de deliberación pública.

Del mismo modo que los demócratas participativos, los autores están a favor de la conciliación de formas de participación directa con los procedimientos de la democracia representativa, pero sugieren que el ideal de una sociedad de ciudadanos libres e iguales no requiere que los mismos pasen mucho tiempo participando en la política, ni tampoco que decidan todas las políticas importantes, concluyendo que «la mayoría de los demócratas deliberativos, por tanto, no insiste que los ciudadanos comunes participen regularmente de las deliberaciones públicas, y la mayoría favorece alguna forma de democracia representativa» (Ibíd.:46-47)⁴⁰, idea profundamente crítica, principalmente al analizar los contextos locales en los que la mayoría de los ciudadanos corrientes no está implicada en las prácticas e instituciones deliberativas cuya efectividad depende de la vitalidad y la iniciativa de los ciudadanos.

De lo dicho hasta el momento, cabe destacar que aunque no constituyen una alternativa radical al modelo de democracia representativa liberal en las sociedades occidentales actuales, las concepciones de la democracia participativa y deliberativa no solo presentan considerables modificaciones en el enfoque minimalista de la democracia sino que introducen la cuestión de la participación y deliberación pública como elementos claves para la ampliación democrática en tiempos actuales. Preocupados con la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas, los demócratas participativos parten del principio de que para que haya democracia es necesaria la

⁴⁰ Traducción de la investigación: «a maioria dos democratas deliberativos, portanto, não insiste que os cidadãos comuns participem regularmente das deliberações públicas, e a maioria favorece alguma forma de democracia representativa» (Ibíd.:46-47).

participación permanente, supuesto a partir del cual proponen que los ciudadanos no deben delegar su capacidad de ser parte de la política a las instituciones representativas sino que deben organizarse para actuar de una manera más directa o de manera que la representación coincida con la participación, siendo esta última considerada como fundamental para un sistema político verdaderamente democrático, alimentando así la búsqueda de prácticas democráticas más allá de los mecanismos tradicionales de representación política.

Desde luego, las concepciones de democracia participativa y deliberativa abordadas ofrecen contribuciones relevantes para la discusión sobre las perspectivas actuales para la consolidación democrática en la sociedad brasileña a partir de la apertura de canales institucionales de participación como los consejos de políticas públicas, las conferencias, los presupuestos participativos, las audiencias públicas, las modalidades de participación en los planos directores municipales, etc. Pese a la diversidad de las formas y los problemas y contradicciones señalados en la literatura académica reciente, estos canales y sus prácticas participativas tienen potencial democrático en el sentido de crear posibilidades de inclusión de sectores de la ciudadanía en las cuestiones de interés colectivo (una brecha para que actores y grupos sociales usualmente marginados de los procesos decisorios sean incluidos en el mismo) y mecanismos de control de la sociedad sobre los actos de los gobiernos.⁴¹

1.3.3 Posibilidades de la democracia participativa a partir de experiencias recientes

Estudios recientes han tratado de abrir espacio para la discusión de las cuestiones que permiten la profundización de la democracia a partir del análisis de experiencias innovadoras de participación más allá de la concepción hegemónica de democracia representativa liberal. El proyecto organizado por Boaventura de Sousa Santos que resultó en la publicación de la obra colectiva titulada *Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa* investiga experiencias concretas en contextos

⁴¹ Sobre la base de los ideales de Rousseau, Macpherson destaca un elemento de gran relevancia para el debate sobre los desafíos para la democracia participativa en el contexto brasileño. Se trata de las desigualdades social y económica, circunstancias de la dinámica histórica de la sociedad brasileña. Por un lado, limitan la acción participativa de los más desfavorecidos y produce cierto desánimo en los sectores politizados (como se verá en el capítulo de análisis de la presente tesis), por lo que es considerada como uno de los principales factores explicativos para la falta de efectividad política de los procesos e instancias participativas. Por otro lado, ha potenciado el surgimiento de diversas formas institucionalizadas de participación ciudadana en las últimas décadas en el país.

sociales determinados (diferentes países del Sur, entre ellos Brasil), con el objetivo de levantar posibilidades y desafíos para la «emancipación social». Las experiencias de democracia participativa, tema central aquí, constituye uno de los campos elegidos para el análisis llevado a cabo en el referido proyecto, teniendo en cuenta las alternativas participativas creadas en las últimas décadas.

En el texto introductorio del volumen, Santos y Avritzer (2002) —autores citados a lo largo de este capítulo— argumentan que las experiencias de participación ciudadana investigadas demuestran que la democracia representativa no constituye un simple método de formación de gobiernos (encerrado en los sistemas electorales y las garantías de acceso al voto) sino más bien «una forma de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad», dando paso a la redefinición de la concepción procedimental (y elitista) de la democracia. Esta redefinición se asocia al reconocimiento de la relación complementaria entre el procedimentalismo y la participación, es decir, de la articulación entre instituciones políticas y prácticas societarias. Los autores también destacan el papel que han cumplido la acción de los movimientos sociales en los contextos investigados y sus reivindicaciones por el reconocimiento institucional de la diversidad cultural, que en gran medida contribuyeron para la ampliación del espacio de la política y de las potencialidades democráticas.

Es importante destacar que las diferentes experiencias de democracia participativa estudiadas en el proyecto al que se ha hecho referencia comparten un elemento común, debido a que están estrechamente ligadas a los procesos de ampliación y transición democrática que han ocurrido a partir de la década de 1970, período en que el problema de la extensión de la democracia aparece, por primera vez, para los países del Sur (entre los cuales los distintos países de los casos analizados).

En todos los casos, junto con la ampliación de la democracia o su restauración, hubo también un proceso de redefinición de su significado cultural o de la gramática social vigente. Así, todos los casos de democracia participativa estudiados se inician con un intento de disputa por lo significado de determinadas prácticas políticas, por un intento de ampliación de la gramática social y de incorporación de nuevos actores o de nuevos temas a la política (Santos y Avritzer, 2002:56).⁴²

⁴² Traducción de la investigación: «*Em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política*» (Santos y Avritzer, 2002:56).

De acuerdo con los autores, dichos procesos se caracterizan esencialmente por la inserción de nuevos actores en la acción política, introducción que ha provocado una disputa sobre el significado de la democracia, coincidiendo además con la lucha por la redefinición de prácticas societarias e identidades locales atribuidas por los Estados coloniales o autoritarios a los que estaban sometidas, razón por la que enfatizan la importancia de las experiencias participativas para la redefinición de la democracia como un proyecto de inclusión social y política, pero también de innovación cultural. En el caso de la sociedad brasileña, el proceso de restauración democrática iniciado a finales de la década de 1970 ha incorporado efectivamente a nuevos actores sociales en la escena política, aumentando tanto la influencia de los mismos en las instituciones políticas como las posibilidades para la reinención de la democracia participativa. El componente de la participación ha sido incorporado en la agenda política como resultado de la reivindicación de los movimientos comunitarios por el derecho a participar en la toma de decisiones locales, como es el caso del Presupuesto Participativo implementado por el Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre al final de la década de 1980.⁴³ Sin embargo, como señalan Santos y Avritzer (2002), las vulnerabilidades y ambigüedades están presentes en los procesos de intensificación democrática, puesto que tienden a ser objeto de una intensa disputa política, especialmente en el ámbito de las localidades, que es la escala en que se han multiplicado las experiencias participativas en los últimos años. De acuerdo con los autores, la fragilidad institucional de la participación provocada por la reacción de los sectores conservadores e intereses hegemónicos y/o la descaracterización de la participación por la vía de la cooptación o de la integración está presente en todos los casos analizados por ellos.

Como un ejemplo más de los problemas presentados por las recientes experiencias que se definen como democracia participativa se puede mencionar la etapa de elaboración del *Plan Director Participativo de Nova Iguaçu*, en Río de Janeiro, y sus formas institucionalizadas de participación ciudadana, experiencia que ha sido objeto de estudio del trabajo de investigación realizado en el marco de este programa de doctorado y será enfocada en el capítulo de análisis de la presente tesis doctoral. Aunque haya contado

⁴³ Se trata de una «nueva forma de hacer política» (Parés, 2009), que promueve la implicación de la ciudadanía en los actos de gobierno, es decir, una innovación democrática que ha ganado notoriedad internacional por haber promovido un cambio en la forma en que el Gobierno municipal establece la discusión sobre el presupuesto de la ciudad. Tal y como opina Souza (2001), aunque los recursos destinados al presupuesto participativo sean reducidos, dicha experiencia se muestra como una de las pocas alternativas capaces de transformar las inversiones públicas en derechos y de disminuir el desequilibrio del poder decisorio en los municipios brasileños.

con el apoyo de los Gobiernos federal y municipal, además del asesoramiento técnico coordinado por un arquitecto y urbanista, político y especialista en políticas urbanas participativas de renombre nacional (todos liderazgos del Partido de los Trabajadores), el proceso de construcción del referido plan director no estuvo libre de las vulnerabilidades y ambigüedades mencionadas por los autores referidos. La institución de espacios participativos (Grupo Gestor del Plan Director Participativo, reuniones comunitarias y conferencia municipal) y la inserción de líderes locales en la administración de entonces, no han permitido que se garantice un papel activo y permanente de la ciudadanía en la definición de las políticas urbanas locales, sino todo lo contrario. Por haber sido una participación sustentada por criterios normativos y de representación política, la experiencia investigada ha asignado a la ciudadanía un papel subordinado y circunstancial, convirtiendo a la participación en un instrumento para legitimar a los intereses del poder instituido en aquel entonces.

La lectura crítica de Requena i Mora y Rodríguez Victoriano (2014) sobre las insuficiencias de la democracia liberal en su forma representativa o participativa, contribuye para la comprensión de los límites de las formas institucionalizadas de participación ciudadana. Con base en las aportaciones de Jesús Ibáñez (1997) sobre los tres niveles complementarios de democracia y sus alcances diferenciados de participación ciudadana en las decisiones políticas, los autores advierten que es el poder el que inicia y regula las prácticas políticas impulsadas en los recientes procesos participativos, con efectos de orden semántico y no de orden pragmático.⁴⁴ Los autores afirman que dichas experiencias se apoyan en el protagonismo de las instituciones políticas cuyos dispositivos formales (manejados para una supuesta ampliación del sistema democrático) no solo tienen un alcance efectivo muy limitado sino que favorecen la legitimación de una «democracia de baja intensidad» (mediante una participación «regulada» o «por invitación») forjada para la manutención del poder instituido, sobre todo en la coyuntura actual en que las instituciones políticas y de gobierno están cada vez más al servicio de los intereses de los mercados financieros globales (Ibídem). A partir de estas consideraciones, los autores mencionados destacan

⁴⁴ Para Ibáñez (1997:62), la democracia en profundidad es democrática en estos tres niveles: a nivel de los elementos (cuando los ciudadanos tienen convicciones democráticas y/o las expresan de forma democrática), a nivel de la estructura (cuando las relaciones entre los ciudadanos son democráticas) y a nivel del sistema (cuando las relaciones entre los ciudadanos cambian en el sentido cada vez más democrático). Estos niveles tienen formas específicas de participación ciudadana en las decisiones políticas y con alcances diferenciados: la participación reducida a los dispositivos electorales (elemento), la que se expresa a través de los dispositivos conversacionales que producen la llamada opinión pública (estructura) y la que se produce mediante acciones democráticas (sistema).

el papel histórico de la ciudadanía y los movimientos sociales como actores protagonistas del cambio social, entendidos como sujetos capaces de construir a través de las luchas por una verdadera profundización democrática, tal y como la definen Sousa Santos y Avritzer (2002), una «democracia de alta intensidad». En este sentido, en lugar de una participación «por invitación» (instituida con la finalidad de regular y dominar la vida social y política) plantean una participación «por irrupción» (no institucionalizada y otorgada a la ciudadanía movilizada socialmente) que es la que genera procesos de emancipación social y prácticas democráticas más auténticas.

El debate actual sobre la cuestión de la participación en las democracias se centra en la «calidad democrática» y en los impactos de las nuevas experiencias participativas, debido a que estas se han multiplicado en los últimos años y responden a diversas concepciones de democracia participativa. Tal como subraya Parés (2009:15-16) «ya no nos preguntamos sobre la necesidad de impulsar prácticas participativas o sobre si los gobiernos abren o no abren espacios de este tipo. (...). La pregunta que debemos responder hoy en día es cómo se está haciendo esa participación ciudadana». Más aún —pregunta el autor— «¿para qué sirve todo esto?» expresando su interés no solo por los factores de la calidad democrática sino también por los impactos sustantivos y relacionales de esas prácticas participativas sobre las políticas públicas y la sociedad.

Para concluir, es necesario añadir que la participación es un fenómeno social complejo que puede ser interpretado desde acciones políticas y prácticas sociales variadas, sobre todo si se considera la reciente ampliación de experiencias participativas en realidades sociales muy diversas, lo que acaba por dificultar la elaboración de una definición compartida del término «participación ciudadana», aunque desde una definición más genérica se puede entenderla tal como lo hace Parés (Ibíd.:17), es decir, como «todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público». Asimismo, el debate académico sobre las posibilidades y desafíos de las experiencias participativas en Brasil, ampliadas en el país a partir de la década de 1990, sugiere que la participación está implicada en un proceso de disputa entre actores que la conciben a partir de principios y estrategias claramente diversas. Así pues, en el capítulo siguiente se hará referencia a las ambigüedades de la participación ciudadana, así como a las contradicciones producidas por la difusión de las instituciones participativas en el país, abordaje fundamental para el objetivo del análisis del presente trabajo.

CAPITULO 2: LA PARTICIPACIÓN COMO COMPONENTE OBLIGATORIO DE LA POLÍTICA URBANA EN BRASIL

CAPITULO 2: LA PARTICIPACIÓN COMO COMPONENTE OBLIGATORIO DE LA POLÍTICA URBANA EN BRASIL

Las concepciones de democracia presentadas en el capítulo anterior tienen diferencias cruciales acerca de la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos de interés público, desde aquella que la reduce al voto en las elecciones representativas, pasando por la que defiende unas reglas mínimas sobre las cuales se fundamenta el ejercicio democrático, hasta las que la conciben como una forma de convivencia social. Por su parte, las experiencias de democracia participativa promovidas desde las últimas dos décadas por Gobiernos de distintos países ofrecen una diversidad de mecanismos y canales institucionales mediante los cuales ocurre la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas, especialmente en el ámbito local. Asimismo, el debate sobre la efectividad deliberativa de las «instituciones participativas» (Avritzer, 2008) surgidas en la democracia brasileña reciente indican importantes desafíos que se asocian no solo a la variedad de experiencias concretas de participación en espacios institucionales, sino también al creciente uso generalizado del término participación en diversas prácticas supuestamente participativas, que parece ocultar los distintos significados que la participación y la democracia pueden asumir (Lüchmann, 2006).

En función de lo anterior, en este capítulo se pretende mostrar ambigüedades y contradicciones que rodean la difusión de experiencias de participación de la sociedad en la definición de políticas públicas en Brasil, lectura que permitirá contextualizar los discursos analizados en la presente tesis doctoral. En primer lugar, se identifican puntos en común entre autores reconocidos sobre el tema que permiten definir lo que se entiende por «participación ciudadana», y se presentan propuestas de aproximación a las prácticas de participación en la construcción de políticas locales que apuntan sus variados niveles e intenciones. Enseguida se destacan aspectos del contexto social e histórico relevantes al problema de la investigación a partir de reflexiones que argumentan que la participación en la vida democrática brasileña no solo está situada en un amplio universo teórico y práctico, sino que sus significados están subordinados a un proceso de disputa entre dos proyectos políticos distintos, el neoliberal y el democrático-participativo (Dagnino, 2004). Finalmente, se realiza una breve lectura sobre la trayectoria de la planificación urbana brasileña, destacando el camino que

condujo a la reciente experiencia de participación en las políticas urbanas de ámbito local, particularmente el proceso participativo impulsado por el Plan Director Municipal instaurado tras la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, considerados como los instrumentos más importantes para la democratización de las políticas urbanas en Brasil. Esta experiencia, que será abordada en el capítulo de análisis de la presente tesis mediante un estudio de caso, se encuentra en el debate sobre los potenciales democráticos de las diversas formas institucionalizadas de participación en el ámbito local, ampliadas recientemente en el país.

2.1 Los sentidos de la participación: elementos comunes para la definición de la «participación ciudadana»

Ciertamente existe una gran dificultad para establecer una definición de la participación ciudadana que perciba todos sus sentidos y connotaciones actuales. Haciendo un repaso por autores reconocidos sobre el tema está claro que no coinciden sobre todas las ambigüedades y complejidades de la realidad participativa reciente, pero presentan algunos puntos de convergencia, principalmente aquellos que consideran el fenómeno de la participación en sus dimensiones más amplias. En efecto, para comprender el significado de la participación, Díaz Bordenave (1995 [1983]: 22-24) hace referencia al origen etimológico de la palabra que alude al «ser parte, tomar parte o tener parte de algo», términos que representan procesos y formas distintas de participación, con diferentes implicaciones para los sujetos participantes. Para el autor, la participación es una necesidad humana que se configura como una práctica social cotidiana y se expresa en la colectividad mediante dos bases complementarias: una afectiva y otra instrumental. En consecuencia, constituye un derecho de las personas a intervenir en las decisiones sobre los problemas comunes de manera comprometida y consciente, considerando que cuando un individuo «es parte» de una sociedad sin «tomar parte» de los elementos de su condición no realiza una activa participación.

El autor también distingue lo que caracteriza como niveles micro y macro sociales de la participación. La participación en un nivel micro social se define como la asociación voluntaria de una o dos personas que, aunque no pretenden tomar solo intereses personales, es de carácter superficial o inmediato. En cambio la participación macro social comprende la intervención en los procesos dinámicos de la sociedad en su

conjunto, asumiendo —por tanto— un sentido transformador de las estructuras que prevalecen en la misma, por lo que corresponde al que Ammann (1978:61 *apud* Ibídem: 25) ha definido como «participación social». En sus palabras, «un proceso mediante el cual las diversas camadas sociales tienen parte en la producción, en la gestión y en el usufructo de los bienes de una sociedad históricamente determinada».⁴⁵ De esta forma, aunque pueda expresarse de manera indirecta, la participación corresponde a la noción de igualdad social, política y económica de los individuos en sociedad, puesto que «tener parte en la producción» consiste en participar de la definición del proceso productivo; «tener parte en la gestión» implica participar de las decisiones que organizan la vida social y política; y «tener parte en el usufructo de los bienes» que tiene una sociedad determinada supone acceder de modo equitativo a los bienes materiales y culturales de la misma. A partir de esta concepción de participación que supone la relación entre los individuos y las instituciones que organizan una sociedad, Bordenave (Ibíd.), señala lo que define como «falacia de una participación política», en vista de su no correspondencia con el fenómeno de la participación social, definido por él mismo. Tal y como ocurre en la democracia representativa de la que el ciudadano corriente es parte acudiendo esporádicamente a las elecciones de sus representantes, pero no participa directamente de la gestión de los asuntos públicos con el fin de intervenir en las decisiones sobre intereses colectivos y necesidades comunes.

Otra referencia sobre el tema de la participación que presenta algunos elementos comunes y que permiten una definición más genérica sobre el término participación ciudadana es Dalmo Dallari (2010 [1983]), que utiliza la expresión «participación política» para especificar todas las actividades políticas que realizan los ciudadanos más allá de la votación en las elecciones representativas, reconociendo las deficiencias que ofrece la participación de base electoral para alcanzar una democracia más auténtica. Tomada en su sentido más amplio, la participación política comprendería toda forma, individual o colectiva, de implicación de los ciudadanos en la actividad política. Desde este punto de vista, la elección de representantes, la militancia en un partido político, el ejercicio de la función pública, formar parte de una asociación o movimiento de naturaleza política y social, asistir a una manifestación, la acción organizada en grupos de presión, la fiscalización de los servicios públicos, el trabajo de concienciación política, entre otras actividades que rodean el universo de la política, constituyen

⁴⁵ Traducción de la investigación: «*processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada*». (Ibídem).

algunas de las prácticas participativas agrupadas bajo el término «participación política». Se trata de una definición que engloba diversas acciones mediante las cuales ciudadanos comunes y organizaciones colectivas pretenden influir en las decisiones sobre los asuntos públicos, siendo esta característica relevante para comprender lo que aquí se considera como «participación ciudadana».

Por otra parte, los elementos utilizados por los autores para tratar el fenómeno de la participación en su doble dimensión (social y política) no coinciden con los enfoques que tienen la participación ciudadana, no solo como una acción individual o colectiva motivada por la voluntad de intervenir directa e indirectamente en los procesos de gobierno, pero especialmente como una práctica política que supone una forma de interacción entre actores de la sociedad civil y el Estado mediante nuevos arreglos institucionales de experimentación democrática. En efecto, además de la amplitud de las expresiones utilizadas para definir el fenómeno de la «participación», destacando el derecho y la responsabilidad de los ciudadanos en las decisiones sobre los asuntos de interés colectivo, los autores no hacen referencia a los mecanismos y canales de participación constituidos para la implicación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas.

En este sentido, los planteamientos de Cunill-Grau (1991: 44-48) contribuyen para un mayor acercamiento al tema de la presente investigación. Con el objetivo de aproximarse a una definición de la «participación ciudadana», la autora identifica los elementos más específicos de este fenómeno que permiten diferenciarlo de otras modalidades de participación. Tomando como característica elemental de la participación ciudadana las iniciativas individuales o ciudadanas que pretenden la intervención en las actividades públicas (es decir, en las tareas de la administración pública), la autora distingue la participación ciudadana de la participación social, comunitaria y política. Desde un punto de vista más amplio, la «participación social» es concebida como un fenómeno que «se refiere a las agrupaciones de los individuos en organizaciones civiles para la defensa de sus intereses sociales». Se trata de una participación que supone la existencia de agrupaciones o asociaciones civiles, pero sus actividades no requieren de una relación entre los individuos que en ellas interactúan y las instituciones estatales. A pesar de que representa una acción social y colectiva, en ese tipo de participación los individuos toman parte en las actividades de un grupo o

asociación sin que exista necesariamente la posibilidad de intervención en las decisiones gubernamentales.

Respecto al término «participación comunitaria», la autora plantea que este tipo de participación se refiere a las iniciativas ciudadanas que buscan resolver las demandas y satisfacer las necesidades más inmediatas de la población, actividades que la vinculan al ejercicio de determinados servicios gubernamentales. En este sentido, a diferencia de las experiencias de participación social, las iniciativas de participación comunitaria suponen una forma de interacción entre los actores de la sociedad civil y el Estado, pero con un sentido estrictamente asistencial (técnica y material), puesto que fomentan la responsabilidad de los propios individuos y organizaciones populares en torno a problemas habituales o asuntos locales. La autora afirma que este tipo de participación no puede ser entendido bajo el fenómeno de la participación ciudadana, el cual implica la intervención de los ciudadanos comunes y corrientes en actividades públicas como portadores de intereses sociales (colectivos y difusos), característica que, en su opinión, distingue a las experiencias de participación ciudadana de las demás prácticas participativas.

Siguiendo con los elementos más característicos del fenómeno de la participación ciudadana, Cunill-Grau (1991) excluye de este ámbito aquellas experiencias de intervención de los ciudadanos en la administración pública que se realizan sobre la base de conocimientos técnicos y/o función de asesoría a las tareas administrativas. Para la autora, en este tipo de participación los ciudadanos no son portadores de intereses sociales y su actuación se manifiesta en la organización estatal ejercida en función de una experiencia administrativa particular. De acuerdo con el postulado de que la participación ciudadana remite a la expresión de intereses sociales, también quedarían excluidas de este ámbito las experiencias de «participación política», entendidas como intervenciones ciudadanas a través de los partidos políticos, en órganos de representación o cualquier otro tipo de representación de los intereses de una comunidad política de la sociedad. Apoyada en Jordi Borja (1987 citado Cunill, *Ibíd.*: 50) la autora considera que la participación política en la vida democrática es realizada por la mayoría de los ciudadanos, ya sea a través de filiación o militancia en partidos políticos o mediante elecciones representativas periódicas, por lo que concluye que «la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa, sino solo un complemento a la misma». Por otra parte, reconoce que si bien el sistema de

representación política sea el más conveniente en términos de desarrollo democrático, la participación ciudadana no solo admite la existencia de preferencias, intereses e identidades no representados por las instituciones políticas convencionales y sus procedimientos, sino que viabiliza la socialización de la política, tal como lo han observado los teóricos defensores de la democracia participativa.

Finalmente, cabe destacar que a pesar de identificar elementos más específicos con el objetivo de establecer diferencias entre la participación ciudadana y otras modalidades de participación (política, social o popular y comunitaria), la autora reconoce las ambigüedades subyacentes a la temática en cuestión, principalmente si se considera el fenómeno de la participación en sus dimensiones más amplias. En efecto, la «participación ciudadana» como ella la concibe hace referencia tanto a las iniciativas ciudadanas destinadas a intervenir en las actividades de gobierno como a los medios institucionalizados para este fin, sin prestar demasiada atención a la diferencia entre los mismos. De igual modo, Font *et al* (2011: 15) define la experiencia participativa como «la actividad que pretende que la ciudadanía influya en el debate o en la toma de decisiones sobre temas locales», actividades desarrolladas en el ámbito local que incluyen la participación de ciudadanos o asociaciones en el debate sobre una política o temas de interés colectivo y que cuentan con algún tipo de reconocimiento de la administración municipal, aunque no fuera ésta quien impulsara y organizara la iniciativa.

Así, sin pretender cubrir el repertorio de las variadas prácticas de los ciudadanos que aspiran intervenir en las decisiones de gobierno en las democracias contemporáneas, esta tesis se interesa por la participación ciudadana impulsada por la administración pública para la elaboración de políticas públicas en el ámbito local, tal como lo han planteado los trabajos coordinados por Parés (2009). Al preguntarse sobre la calidad democrática de las múltiples experiencias de «democracia participativa» llevadas a cabo recientemente en diversos países, reconociendo el amplio abanico que envuelve las distintas formas de entender y hacer la participación ciudadana, tanto las que forman parte del espacio institucional como las que componen el espacio no convencional de la política, Parés *et al*. (Ibíd.: 19) ha decidido «centrar su atención en la evaluación de aquellas prácticas participativas que forman parte de la política institucionalizada y que, por lo tanto, son promovidas y/o lideradas por el Estado». Pero estas también son muy variables actualmente, de ahí que los autores se basan en tres prácticas que consideran

principales en las formas institucionalizadas de participación en el ámbito local: los órganos estables de participación, los procesos participativos y las políticas públicas elaboradas de manera participativa.

A este respecto, conviene recordar que no se pretende evaluar la eficacia de los mecanismos y espacios institucionales de participación o la influencia de la participación en los procesos de deliberación y decisión de políticas públicas, tal como lo proponen los autores referidos. Tampoco se busca detectar la ampliación de la participación ciudadana desde los puntos de vista de las iniciativas del Estado o de la sociedad civil. Esto no significa que el análisis del discurso aquí realizado no se preocupa de la calidad o efectividad democrática de la participación impulsada recientemente desde diferentes niveles de la administración pública brasileña. El análisis de significados derivados de discursos sobre la participación ciudadana puede aportar elementos para la evaluación de los avances de las experiencias de participación promovidas por las instituciones estatales, no solo para la definición de políticas públicas en el ámbito local, sino fundamentalmente para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad mediante la comprensión de los sentidos que las sostienen.

2.1.1 Sobre los niveles de participación ciudadana

Dentro del amplio abanico de experiencias de participación ciudadana desarrolladas en el ámbito local se pueden identificar distintos niveles de intervención o influencia de los ciudadanos en las decisiones públicas. La conocida «escalera de la participación ciudadana» propuesta por la trabajadora social estadounidense Sherry Arnstein (1969) identifica distintos niveles de participación de los ciudadanos en políticas públicas concretas, que abren posibilidades tanto para los estudios que buscan evaluar la calidad democrática de las diversas experiencias supuestamente participativas suscitadas desde la iniciativa estatal como para los análisis que pretenden comprender los sentidos que las sostiene.⁴⁶ Considerando que la participación ciudadana significa «poder ciudadano» (lo que implica la «redistribución del poder» que permite a los ciudadanos excluidos de los procesos políticos y económicos la oportunidad de deliberar sobre el futuro de la

⁴⁶ La escalera de la participación ciudadana elaborada por Arnstein (1969) está basada en tres programas gubernamentales concretos: el programa de renovación urbana, el programa de lucha contra la pobreza y el programa de ciudades modelo.

sociedad a la que pertenece), la autora analiza críticamente el uso indiscriminado del término e identifica ocho formas de participación dispuestas en una escalera para ilustrar los distintos niveles de intervención ciudadana en los canales establecidos para las decisiones políticas. Estos niveles van desde la manipulación (*manipulation*) de los individuos y grupos sociales por parte de los agentes estatales, hasta el control ciudadano (*citizen control*), pasando por la terapia (*therapy*), por la información (*informing*), por la consulta (*consultation*), por el apaciguamiento (*placation*), por la asociación (*partnership*) y por el poder delegado (*delegated power*).

Empezando por los dos grados más inferiores que califican los niveles que representan lo que la autora define como «no participación», se encuentran las categorías de la manipulación y la terapia. La *manipulación* consiste en una práctica engañosa en que los tomadores de decisión forjan una «participación de las bases» para dar legitimidad a sus políticas, y la *terapia* de grupo disfrazada de «participación popular», igualmente engañosa y promovida a través de reuniones comunitarias en las que los expertos o técnicos representantes de la administración pública tratan a los ciudadanos sin derechos como «enfermos mentales» y consideran sus opiniones como inadecuadas. Son manifestaciones cuyas estrategias tienen como objetivo no permitir que los ciudadanos participen de las decisiones sobre las políticas públicas, siendo las mismas expresiones de la planificación estatal tecnocrática.

Siguiendo gradualmente la referida escalera de la participación ciudadana, están los tres niveles intermedios que representan una «concesión mínima de poder» ciudadano: las prácticas de la información, la consulta y el apaciguamiento. A pesar de su importancia para una participación real y efectiva, en la forma de participación que se ubica en el nivel de la *información*, la administración establece un canal unidireccional mediante el cual comunica sus intenciones a la ciudadanía sin que exista un espacio u oportunidad para la intervención colectiva o cambios de las mismas. Por su parte, la práctica que se sitúa en la lógica de la *consulta* tiene como estrategia crear por parte de la ciudadanía una impresión de que influye en las decisiones políticas, asegurando que los participantes sean escuchados. Las audiencias públicas se encuadran en este nivel de participación en las que se permite a los ciudadanos ser escuchados. Pero esto no significa que se cumplan sus demandas y aspiraciones, aunque estén dirigidas a los intereses colectivos. En el grado del *apaciguamiento*, se puede hablar de una participación limitada basada en la incorporación de algunos representantes de la

ciudadanía en las juntas y comités de la planificación o programa, pero sin permitirles el derecho a decidir en la formulación e implantación de las políticas, de modo que los agentes públicos no pierden la capacidad de decidir sobre las opciones que les interesan.

En cuanto a los tres niveles más altos de la tipología de la participación ciudadana elaborada por Arnstein, estos contienen grados crecientes de redistribución del poder, por lo que representan los «niveles de poder ciudadano». Empezando por la práctica de la *asociación*, que permite a los ciudadanos negociar sus demandas con los que están en el poder instituido a través de estructuras como las comisiones de planeamiento en las que se comparte la toma de decisiones. La autora resalta que esta participación es efectiva si la comunidad presenta una organización social de base y dispone de recursos presupuestarios, de modo que sus representantes son recompensados por su actuación y cuentan con la asesoría de expertos, ingredientes que les garantizan influir en los resultados de las decisiones. El nivel del *poder delegado* resulta de las negociaciones entre los órganos responsables de las políticas públicas y los ciudadanos en el sentido de que estos asumen el poder de decisión sobre la viabilidad de un proyecto o programa que respondan a los intereses de la comunidad. En este nivel también estarían las experiencias participativas que adoptan como estrategia la formación de grupos en los que existe la posibilidad de veto por parte de los ciudadanos si no se resuelve la negociación con los gestores y técnicos responsables por las políticas públicas. Para la autora esto es posible cuando las instancias de participación son de carácter deliberativo y los ciudadanos tienen la mayoría de los votos y atribuciones claramente definidas, condiciones que les permiten resolver sus diferencias con los actores que detienen el poder político a través de negociaciones. Al nivel más alto de la participación se produce el *control ciudadano* sobre las políticas públicas que necesitan. La autora llama la atención acerca de que no se trata de un control absoluto, debido a que nadie lo tiene, sino que de un control sin intermediarios en el que se genera la responsabilidad directa de las organizaciones ciudadanas que asumen el poder en la definición de las acciones y prioridades en las comunidades que representan. Este nivel —sostiene Arnstein— permite responder a su propia pregunta sobre lo que es la participación, que solo es real cuando el ciudadano en su comunidad tiene el control social de las políticas públicas.

Díaz Bordenave (1995 [1983]) también presenta una clasificación de las diferentes formas de participación según los niveles de control sobre las decisiones de una

organización.⁴⁷ Empezando con solo recibir la *información* de la decisión tomada como el nivel más bajo de participación, seguido por la participación comprendida como *consulta* en la que se solicita a los miembros subordinados opiniones acerca de algún problema, siendo esa consulta facultativa u obligatoria, y los dirigentes de la organización colectiva aquellos que ejercen el pleno control de la decisión. También puede producirse la *elaboración/recomendación* de propuestas y medidas presentadas por los participantes subordinados, estando sujetas a ser aceptadas o rechazadas por los dirigentes de la organización. En un nivel un poco más alto de participación están las prácticas de *cogestión* en la que se busca compartir los mecanismos de decisión, pero bajo la influencia de los participantes superiores. En el nivel de la *delegación*, los participantes subordinados alcanzan una autonomía relativa, es decir, son convertidos en delegados con poder de decisión en ciertos ámbitos antes controlados por los dirigentes. El nivel más alto de participación se denomina *autogestión*, en la que todos los miembros de la organización determinan los objetivos, eligen los medios de alcanzarlos y establecen los controles pertinentes sin distinciones entre ellos.

Inspirado por la «escalera de la participación ciudadana» elaborada por Sherry Arnstein (1969), el geógrafo brasileño Lopes de Souza (2008), presenta una clasificación alternativa para las formas de «participación popular» en la planificación y gestión urbanas, que van desde la *coerción* hasta la *autogestión*. Aunque no constituya el objetivo de la presente tesis, a través de esta escala se puede verificar, por ejemplo, los niveles de intensidad de las formas de participación ciudadana impulsadas recientemente en Brasil, tales como las audiencias públicas y conferencias municipales o aún en los procesos de elaboración y/o revisión de los planes directores participativos, con el fin de valorar su efectividad o calidad democrática de acuerdo con el grado de apertura de la administración a la participación de los sectores sociales tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones sobre políticas urbanas de ámbito local.

Al igual que la lectura realizada por la autora norteamericana, las tres categorías que representan las partes más altas de la escala propuesta por Lopes de Souza corresponden a una participación auténtica, las tres categorías intermedias son ejemplos de una participación ilusoria y las dos categorías más bajas constituyen a una simple

⁴⁷ Sobre las diferentes formas de participación, el autor propone la siguiente tipología: la participación de hecho, espontánea, impuesta, voluntaria y concedida. Estos diferentes tipos de participación implican, a su vez, diferentes niveles de control sobre las decisiones. Sobre los diferentes tipos y niveles de participación véase Díaz Bordenave (1995 [1983]: 27-36).

imposición de las decisiones del Gobierno mediante las prácticas de coerción y manipulación. La *coerción* corresponde a las situaciones de restricción de la autonomía individual y colectiva, tal como ocurre en las acciones de desalojos y remociones de *favelas*, circunstancias comunes durante el régimen militar en Brasil, pero que aún se hacen presentes en el país, así como en otras realidades cuyos regímenes políticos son clasificados como democracia representativa, principalmente en algunos planes de ordenamiento espacial. La *manipulación* caracteriza las situaciones en las que se induce el involucramiento de la población para el consentimiento de la intervención urbana. En esta categoría, los agentes estatales no tienen la intención de establecer un verdadero diálogo con la ciudadanía, sino que buscan restringir el uso de la coerción como recurso para garantizar los objetivos de una política pública planificada sin participación.

En los niveles intermedios de la escala están las experiencias que utilizan como estrategia de participación la información, la consulta y la cooptación, clasificadas por el autor como ejemplos de una «falsa participación». En el nivel de la *información*, como sugiere el nombre, la ciudadanía afectada por la intervención urbana cuenta con la disponibilidad de informaciones referentes a las intenciones de la administración. Al contrario de la manipulación, no pretende crear una participación engañosa sino que tan solo difundir informaciones sobre la decisión política, estrategia bastante utilizada en las democracias representativas actuales. En el nivel de la *consulta* están las experiencias de participación que realizan un levantamiento de opiniones de la comunidad, pero así como muestran las clasificaciones propuestas por los autores anteriormente mencionados, el proceso de consulta aquí sugerido no garantiza que dichas opiniones serán consideradas en las políticas planificadas por los tomadores de decisión. La *cooptación* se realiza especialmente mediante la incorporación de individuos clave o de un segmento social (líderazgos populares o activistas) en los cuadros de la administración o en un canal de participación estable que sirve para una «cooptación» de una colectividad más amplia. Cabe destacar que esta participación no es deliberativa sino que meramente consultiva, pero a diferencia de la práctica de la consulta, las instancias participativas aquí establecidas son permanentes. De ahí que el autor considere que las prácticas participativas caracterizadas por la «cooptación» tiendan a provocar la pacificación de los sectores sociales organizados, sugiriendo que la actuación política de liderazgos populares introducidos en los canales formales de participación sería débil o controlada desde arriba.

En cuanto a las categorías superiores de la escala de participación ciudadana planteada por Lopes de Souza, la *asociación* representa el primer grado de una participación auténtica, puesto que no tiene una dimensión consultiva ni tampoco de cooptación. Estado y sociedad civil actúan de manera colaborativa a través del diálogo y la transparencia para la formulación y ejecución de una política o intervención pública. Siguiendo con la creciente apertura de la administración hacia la participación de la sociedad en la toma de decisión de políticas, el nivel clasificado como *delegación de poder* caracteriza las situaciones de cogestión entre Estado y sociedad civil. Vale decir que al contrario de lo que plantea Arnstein, para Lopes de Souza la delegación de poder sería el nivel más elevado de participación ciudadana en una democracia representativa. La autogestión —opina el autor— presupone una sociedad autónoma sin la presencia de una instancia de poder (Estado) que decide cuánto, cuándo y cómo se distribuye el poder, lo que no impide la posibilidad de experiencias participativas autogestionarias en las que prevalecen la autonomía y lo alternativo respecto a la esfera estatal.

Las escalas planteadas por los autores destacados pueden resultar útiles para los estudios sobre las dimensiones de las formas de participación ciudadana promovidas en diversos lugares del mundo, principalmente en lo que respecta a los diferentes niveles de incidencia ciudadana en los procesos de toma de decisión de políticas públicas. Por otra parte, representan una simplificación de la emergente realidad participativa, puesto que las múltiples prácticas de participación ciudadana no solo presentan diversos formatos institucionales y niveles variados de incidencia ciudadana en los procesos deliberativos y decisionales, sino que están inmersas en contextos sociales y políticos distintos. En Brasil, la proliferación de canales institucionales de participación no solo constituye un hecho nuevo —aparece en el escenario de la década de 1990, tras la apuesta por la ampliación de la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad— sino que está inmersa en un campo de estrategias políticas distintas y antagónicas, como se analiza a continuación.

2.2 La disputa sobre el significado de la participación en la democracia brasileña reciente

Este apartado recupera la producción social de la participación en las decisiones gubernamentales como un elemento distintivo de la democracia brasileña reciente,

destacando las ambigüedades y contradicciones que marcan las diversas experiencias participativas difundidas en el país a partir de la década de 1990, algunas con propósitos ocultos por un discurso conciliador que parece haber suprimido el conflicto que está en la esencia del fenómeno investigado. Por tanto, se señalan características presentes en el debate contemporáneo sobre los desafíos para la profundización democrática en Brasil que identifica en la emergente realidad participativa una disputa política en torno a los significados de la participación y la democracia.

Como se ha observado en el capítulo precedente, el debate teórico sobre la cuestión democrática en las sociedades contemporáneas ha sufrido profundas transformaciones producidas por la creciente insatisfacción de la ciudadanía con las instituciones propias de la democracia representativa y el consecuente incremento de mecanismos y canales institucionales de participación que pretenden implicar a la sociedad en las decisiones sobre los asuntos públicos en el ámbito local. Desde el contexto latinoamericano, dicho debate presenta particularidades que incluyen nuevas preocupaciones teóricas y políticas tras los procesos de transición y consolidación de la democracia electoral que han ocurrido en las últimas décadas del *siglo XX*. Tal como han señalado Santos y Avritzer (2002), las diversas iniciativas que se definen como experiencias de democracia participativa en Latinoamérica están estrechamente ligadas a los procesos de transición democrática que han ocurrido a partir de la década de 1970, período en que el problema de la extensión de la democracia aparece, por primera vez, para los países del Sur.

En el caso de Brasil, el país ha sido calificado como de «baja propensión asociativa» y con pocas formas de participación social hasta el inicio del proceso de redemocratización en la década de 1980. La literatura del pensamiento social brasileño ha relacionado ese fenómeno a las «formas verticales de organización de la sociabilidad política resultante de un proceso de colonización que constituyó una esfera pública débil y una amplia esfera privada, ambas fundadas en la desigualdad social» (Avritzer *et al*, 2004: 11)⁴⁸, formas de organización política que fueron interpretadas a partir de prácticas definidas como «coronelismo» y «clientelismo» expresiones utilizadas para caracterizar las relaciones políticas a nivel local durante la primera experiencia democrática del país, período conocido como República Vieja (1889-1930). No

⁴⁸ Traducción de la investigación: «*formas verticais de organização da sociabilidade política resultante de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública débil e uma ampla esfera privada, ambas fundadas na desigualdade social*» (Ibídem: 11).

obstante, esta realidad empieza a dar señales de cambios a partir de mediados de la década de 1970 cuando, bajo el contexto de resistencia y lucha contra el régimen militar, irrumpe en el país aquello que posteriormente sería denominado «sociedad civil autónoma y democrática» (Ibíd.: 12).

Gohn (2011 [2001]) señala que la construcción social de la cuestión de la participación en la democracia brasileña resulta de las profundas transformaciones que la misma ha vivido en las últimas décadas del *siglo XX*, período marcado por la aparición de nuevos actores sociales en la escena política, cuya acción colectiva provocó la apertura de estructuras formales de participación más allá de las prácticas electorales. A pesar de mencionar algunas experiencias puntuales que incluían la idea de participación pensada como incorporación de los individuos en las acciones previamente establecidas en programas de asistencia comunitaria al inicio de la primera mitad de dicho siglo, la autora resalta que el tema de la participación de la sociedad en las decisiones gubernamentales solo irá a manifestarse en la agenda pública nacional en la década de 1980, tras las movilizaciones sociales por los derechos ciudadanos y por la redemocratización, iniciadas en la década anterior, periodo de lucha contra el régimen autoritario.⁴⁹

Albuquerque (2004: 20-21) recuerda que en la década de 1970, los llamados nuevos movimientos sociales —«movimientos que se organizan como espacios de acción reivindicativa, que se niegan relaciones de subordinación, la tutela o la cooptación por el Estado, los partidos u otras instituciones»⁵⁰— lograron multiplicarse por todo el país, constituyendo una vasta red de organizaciones populares autónomas, movilizadas en defensa de la conquista y ampliación de los derechos ciudadanos y en la lucha contra las diversas formas de discriminación. La década de 1980 se caracterizó por lo que la autora ha llamado «momento de inflexión de los movimientos sociales», considerando que las organizaciones de carácter reivindicativo y autónomo se articularon estratégicamente como entidades municipales, regionales y nacionales para marcar la presencia de actores representativos de los sectores sociales en la escena política, cuyos ejemplos más expresivos son la Central Única de los Trabajadores (CUT) y el Partido de los Trabajadores (PT). El nombrado «proceso constituyente» en el que se produjeron

⁴⁹ Forman parte de esas movilizaciones sociales los movimientos populares, el movimiento sindical, las pastorales sociales, ONG, etc.

⁵⁰ Traducción de la investigación: «*movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições*». (Ibíd.:20)

iniciativas por las enmiendas populares en la elaboración de la nueva Constitución sería el marco de ese momento de inflexión de los movimientos sociales, cuando sus reivindicaciones fueron «sistematizadas y traducidas en propuestas más elaboradas y llevadas a los canales institucionales conquistados, como la propia iniciativa popular de ley que permitió las enmiendas constituyentes».⁵¹

La experiencia emprendida por sectores progresistas de la sociedad civil, en la que la participación de los movimientos sociales fue fundamental, configuró lo que Dagnino (2004: 95) ha llamado «proyecto democrático-participativo», siendo el principio de la participación construido en torno a la ampliación de la ciudadanía, así como de la profundización democrática, desafío que fue pensado a partir de la creación de espacios públicos donde el poder de los agentes estatales fuese compartido con los actores sociales. En efecto, la promulgación de la Constitución Brasileña de 1988 no solo marcó formalmente el proceso de reconstrucción de la democracia en el país, sino que estableció bases para una nueva relación entre el Estado y la sociedad mediante la apertura de canales institucionales de participación que permitiesen la implicación de actores de la sociedad civil en los procesos de discusión y de toma de decisiones relacionados con los temas de las políticas públicas, particularmente de ámbito local.

Posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1988, surgieron diferentes formas institucionalizadas de participación, entre ellas se destacan el Presupuesto Participativo, experiencia democrática innovadora creada en 1989 por el Partido de los Trabajadores (PT) en el municipio de Porto Alegre, y el Consejo de Política Pública, importante espacio institucional de participación creado a partir de la década de 1990 como consecuencia de la reglamentación de algunos artículos constitucionales. Los Consejos de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos son reconocidos como las experiencias participativas que más influencia han tenido en la construcción de políticas públicas en el país. En la presente década toman relevancia en la agenda del Gobierno federal nuevas experiencias participativas, como las Conferencias, realizadas desde diferentes niveles de la administración pública (municipal, estatal y nacional); y el Plan Director Participativo, instrumento de planificación y gestión de las políticas

⁵¹ Traducción de la investigación: «sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes» (Ibíd.:21).

urbanas, obligatorio para los municipios brasileños con más de 20.000 habitantes, sobre el cual se hablará en el próximo apartado.⁵²

Es importante resaltar que la multiplicación de los canales institucionales de participación en el país ha resultado del proceso de descentralización de las estructuras administrativas y de funciones del Estado que afianzó el papel de los Gobiernos municipales en la implementación de políticas sociales y prestación de servicios públicos, un marco institucional que ha concurrido tanto para la relevancia del ámbito local en los procesos de toma de decisión de políticas públicas como para la diseminación de prácticas participativas promovidas por las instituciones gubernamentales.

Así, la experiencia brasileña de descentralización fue conducida en el proceso de redemocratización, lo que ha provocado innovaciones en las relaciones intergubernamentales y en el poder relativo de los gobiernos y las sociedades locales (Souza, 2002). Sin embargo, el concepto de descentralización es ambiguo, al estar defendido por corrientes teóricas y políticas distintas, entre las cuales están aquellas orientadas por la prescripción de la reforma de la administración pública, limitándose a cuestionar la centralización burocrática de la estructura estatal en defensa de la transferencia de funciones administrativas a los Gobiernos y sociedades locales y las orientadas por la apuesta en la profundización democrática, que enfatizan el empoderamiento de sectores, grupos sociales o espacios territoriales apartados de las decisiones de políticas públicas mediante un efectivo reparto del poder de decisión (Ibíd.).

Sobre la descentralización como estrategia política para la ampliación de la democracia brasileña, Souza (2004) afirma que a pesar de que fue uno de los objetivos de los constituyentes de 1988, evidencias empíricas revelan que el proceso de descentralización en el país no ha provocado la pretendida distribución del poder de decisión entre los distintos niveles de gobierno sino que la transferencia de algunas responsabilidades para los Gobiernos municipales que antes eran de competencia del Gobierno federal, particularmente en la elaboración e implementación de políticas

⁵² También conocida como «Constitución ciudadana», la Constitución Brasileña de 1988 incluyó mecanismos de participación directa, entre los que se destacan la iniciativa popular de ley, el referéndum y el plebiscito. Además de instituir diversos mecanismos de participación en los procesos toma de decisiones y consagrar la descentralización administrativa y la autonomía de los Gobiernos locales, la nueva Constitución garantizó conquistas importantes con los reglamentos de sus artículos en los años siguientes, tales como el Sistema Único de Salud (SUS), la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) y el Estatuto de la Ciudad, todos con mecanismos de participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas.

sociales universales. De la misma manera, Albuquerque (2004) considera que el proceso de descentralización de la administración pública brasileña no ha favorecido la intervención de la sociedad en las decisiones de políticas públicas locales, sino que ha funcionado como un mecanismo de transferencia de responsabilidad del Gobierno federal a los estados y municipios, acompañado de una contracción de las políticas sociales. Esto porque —opina la autora— el tipo de descentralización política y administrativa realizada en el país no estuvo acompañada de una adecuada descentralización fiscal en beneficio de los Gobiernos subnacionales, lo que ha impedido que el poder decisorio fuese compartido con la sociedad.

Las ambigüedades de los conceptos y resultados contradictorios de la descentralización como una forma de ampliar la participación de los gobiernos y sociedades locales en los procesos de deliberaciones y toma de decisiones de las políticas públicas brasileñas refuerzan el supuesto de que la participación como principio para la democratización de las relaciones entre los agentes estatales y actores sociales presenta importantes variaciones en sus fórmulas y concepciones, lo que alimenta la necesidad de investigar no solo la efectividad democrática de las múltiples experiencias participativas difundidas recientemente en el país sino también los sentidos que las sustentan.

Con el fin de contribuir a la comprensión de los desafíos para la profundización de la experiencia democrática brasileña reciente, Dagnino (2004) identifica dificultades relevantes provocadas por el proyecto neoliberal que se tornó hegemónico en el país a partir de los años de 1990 dentro del curso del proyecto democrático-participativo por ella definido. La elección de Fernando Collor de Mello (PRN) en 1989 como presidente de la República —observa la autora— marcó el inicio de las medidas que reducen progresivamente el papel del Estado en la garantía de los derechos sociales, siendo sus responsabilidades transferidas a la sociedad civil que, con un significado redefinido, pasa a ser entendida como «tercer sector». Se trata de una expresión utilizada para denominar a las múltiples organizaciones sociales «que se caracterizan por no ser ni estatales ni mercantiles», es decir, «todas aquellas organizaciones que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales» (Sousa Santos, 2011 [2008]: 66).⁵³

⁵³ Sousa Santos (Ibíd.) aclara que además de imprecisa, esta definición presenta variaciones en los diferentes países, variación que responde a las particularidades sociales e históricas de los mismos. Mientras que en los países centrales el tercer sector surge en un contexto de crisis del Estado de bienestar en los países periféricos y semiperiféricos, como es el caso de Brasil, las llamadas «ONG», término más utilizado para referirse a las organizaciones que componen el

En este contexto, la década de 1990 en Brasil estuvo marcada, por un lado, por la apuesta en la ampliación de la participación de actores de la sociedad civil en los espacios de decisión política como estrategia para la profundización democrática, y por otro lado, por la instalación del modelo neoliberal de «Estado mínimo» propuesto por el consenso de Washington, también conocido como «consenso económico neoliberal» (Ibíd.: 23), que incluye en su agenda de modernización y reducción de las funciones reguladoras del Estado un eje de privatizaciones en amplias áreas de políticas públicas acompañadas por un discurso que redefine el papel de la sociedad civil en la gestión de los asuntos de interés público.⁵⁴

Dagnino (2004) argumenta que a partir de ahí se configuró una disputa político-cultural entre dos proyectos políticos distintos y antagónicos⁵⁵, disputa que define el escenario de la lucha por la profundización de la democracia en la sociedad brasileña en las últimas décadas. De acuerdo con la autora, a diferencia de otros países de América Latina, el avance del proyecto neoliberal en Brasil asumió direcciones y estrategias específicas, debido a que ha encontrado en el país un proyecto político democrático-participativo no hegemónico, pero capaz de articular un campo de disputa en torno a la producción de significados sobre las nociones de democracia, ciudadanía, participación y sociedad civil. Esa disputa sería principalmente discursiva, ya que pasaría por la construcción y utilización de referenciales comunes sobre la participación de la sociedad en los espacios públicos instituidos, estrategia que dificultaría la comprensión de los propósitos y significados de las prácticas participativas por parte de los actores sociales participantes de dichos espacios, produciendo aquello que la autora ha denominado «confluencia perversa» (Ibíd.: 95).

En este sentido, entre las estrategias específicas estaría una necesaria interlocución entre los dos proyectos políticos, interlocución que sería manejada, en gran medida, por medio de los actores de la sociedad civil que pasaron a actuar en los canales de participación promovidos por las instituciones del Estado, ocupado mayoritariamente

tercer sector, se ha configurado para crear mercado y sociedad civil proporcionando unos servicios básicos que el Estado nunca estuvo en condiciones de prestar.

⁵⁴ En este contexto, las ONG se convierten en responsables de la implementación de políticas sociales y las empresas privadas asumen funciones que anteriormente eran exclusivas del Estado. Acciones financiadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) dan a estos actores poder para interferir en la conducción de las políticas públicas.

⁵⁵ Dagnino (Ibíd.) esclarece que utiliza el término «proyecto político» en un sentido próximo a la visión gramsciana para designar conjuntos de creencias, intereses, visiones del mundo, representaciones de lo que debería ser la vida en sociedad, que guían la acción política de los diferentes sujetos. La autora considera que los proyectos políticos no se reducen a las estrategias de actuación política en su sentido estricto, sino que producen y expresan significados que integran matrices culturales más amplias, lo que refuerza el vínculo entre la política y la cultura.

por el proyecto neoliberal. La perversidad de la confluencia estaría en el hecho de que, aunque «apuntando en direcciones opuestas e incluso antagónicas, *ambos proyectos requieren una sociedad civil participativa y propositiva*» (Ibíd.:96-97).⁵⁶ La estrategia de la disputa, entonces, produciría una supuesta coincidencia de propósitos mediante el uso de referenciales comunes que buscan confundir a los actores sociales involucrados en los canales institucionales de participación. Se trata de una coincidencia aparente, porque la participación concebida por ambos proyectos presenta significados y contenidos distintos y antagónicos. De ahí la idea de la confluencia perversa definida como «un fenómeno cuyas consecuencias son contrarias a su apariencia y cuyos efectos no son inmediatamente evidentes y se revelan diferentes a lo que uno podría esperar» (Ibíd.: 96).⁵⁷

De acuerdo con la autora, los desplazamientos de significados son las principales armas de los proyectos políticos en disputa, puesto que sirven de guía para la acción política de los actores de la sociedad civil implicados en las instancias participativas, incluso de aquellas amparadas por las fuerzas que defienden los principios del proyecto democrático-participativo. En este sentido, el reconocimiento de los dilemas colocados por la confluencia perversa señalada requiere una inflexión en los análisis sobre el proceso de construcción democrática en el país, especialmente en lo que se refiere a las relaciones Estado-sociedad civil y a la constitución y dinámica de funcionamiento de los espacios institucionales de participación. En efecto, la autora problematiza las limitaciones de los análisis que suponen que el Estado sería la «encarnación del mal» (hecho frecuentemente asociado a los obstáculos para la participación y la democratización) y que dejan a la sociedad civil como el «centro de las virtudes democráticas», puesto que de este modo no es posible entender la complejidad inherente a la lucha por la profundización de la experiencia democrática brasileña, una vez que la lectura homogénea del Estado y la sociedad civil dificulta el necesario reconocimiento de sus diversidades internas como base para repensar sus relaciones.

Albuquerque (2004) concuerda con las reflexiones de Dagnino (2004) al afirmar que la generalización del discurso de la participación a partir de la década de 1990 ha configurado una disputa en torno a las distintas concepciones y significados asumidos

⁵⁶ Traducción de la investigación: «*A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*» (Ibíd.:96-97).

⁵⁷ Traducción de la investigación: «*(...) um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar*» (Ibíd.: 96).

por los diversos actores sociales y políticos en sus prácticas participativas (movimientos sociales, Gobiernos, partidos políticos, organismos multilaterales, filantropía empresarial, ONG, etc.), motivo por el que plantea una revisión del camino que ha llevado la ampliación de la participación en los canales institucionales en el país. Aunque reconoce las dificultades y desafíos para el ejercicio de una democracia efectivamente participativa, la autora recuerda las posibilidades creadas por las movilizaciones sociales por la ampliación de la ciudadanía y la democracia brasileña, enfatizando que las experiencias y espacios participativos instituidos son fruto de reivindicaciones y conquistas de la sociedad, puesto que la oferta estatal de participación social ha sido históricamente restringida y vinculada a los grupos privilegiados. Desde este punto de vista, la autora agrega que «la disputa de significado y de espacio es permanente y consigue, en muchos casos, una reapropiación de esos espacios en la perspectiva de una participación más sustantiva, inclusiva e instituyente» (Albuquerque, 2004: 35)⁵⁸, reforzando la idea de que la lucha por la profundización de la democracia en el Brasil contemporáneo debe ser continua y permanente.

Lüchmann (2006: 23) coincide con las anteriores perspectivas de análisis al señalar que los desafíos para la efectividad de la participación en los procesos de deliberación y decisión de políticas públicas en el país no solo están asociados al peso de la herencia político-institucional tradicional, sino principalmente a la reciente despolitización de la «cuestión social», dictada por la agenda neoliberal que, en el caso de las políticas públicas y sociales, promueve la transferencia de responsabilidades exclusivas del Estado para las instituciones privadas y las actividades relativas a la ejecución de los programas sociales para organizaciones de la sociedad civil. La autora también supone que la principal estrategia política adoptada por este modelo de «democracia gerencial» (Tatagiba, 2003 citado *Ibíd.*) sería el uso del término de la participación en discursos y prácticas centradas en una responsabilidad compartida de las cuestiones sociales, con especial atención para el trabajo voluntario. Apoyada en la noción de «confluencia perversa» anteriormente mencionada, plantea la necesaria reafirmación de los presupuestos de la teoría de democracia deliberativa en las experiencias participativas difundidas recientemente en el país, de modo que las cruciales diferencias de sentidos de la participación de la sociedad en los espacios de toma de decisión de políticas

⁵⁸ Traducción de la investigación: «*A disputa de significado e de espaço é permanente e consegue, em muitos casos, uma reapropriação desses espaços na perspectiva de uma participação mais substantiva, inclusiva e instituinte*» (*Ibíd.*:35).

públicas, por tanto, en términos de ejercicio de poder decisorio, puedan ser evidenciadas.

En lo que se refiere a las dificultades para la afirmación de la participación en los espacios públicos constituidos recientemente en la democracia brasileña, Gonh (2004) considera que la ampliación de la sociedad civil en la década de 1990 y su enlace con la sociedad política han contribuido para el carácter contradictorio del Estado brasileño que, en un contexto de hegemonía neoliberal, incorporó en los discursos oficiales una nueva noción de sociedad civil: aquella asociada a la responsabilidad en la gestión de políticas públicas. De este modo, la autora considera que las experiencias de participación de la sociedad en los canales institucionales no deben prescindir de las funciones estatales, sino que deben ser pensadas desde el papel que desempeñan en las luchas para que el Estado cumpla sus funciones y deberes para garantizar los derechos sociales. Propone, además, que dicha participación debe ser activa y considerar la experiencia de los actores sociales implicados en los procesos participativos en lugar de tratarlos como «cuerpos amorfos a ser enmarcados en estructuras previas». Utilizando del estudio realizado por Crevelim (2004 citado Ibídem), la autora resume algunas de las limitaciones de las experiencias participativas en Brasil, particularmente de los consejos de políticas públicas: problemas relativos a la regulación de los dispositivos constitucionales, a la baja capacidad decisoria de los colegiados y de representatividad de sus miembros, además de una «cultura política» inmune a las formas de control social en los espacios deliberativos constituidos, los cuales revelan grandes desafíos para la afirmación de la democracia participativa y de la ciudadanía brasileña.

Por otra parte,

Reconocer límites no significa negar posibilidades. Por el contrario, (...) las posibilidades de transformación social existen y hay prácticas y experiencias que lo demuestran. Que éstas son escasas y que encuentran enormes dificultades para permanecer y consolidarse, no cabe duda. Sin embargo, la lección que de ello tomamos es que son necesarias transformaciones aún más profundas que las originalmente habían sido pensadas por los propios actores sociales y sus intérpretes intelectuales (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 8).⁵⁹

⁵⁹ Traducción de la investigación: «Reconhecer limites não significa negar possibilidades. Pelo contrario, (...) as possibilidades da transformação social existem e há práticas e experiência que o demonstram. Que essas são escassas e que encontram enormes dificuldades para permanecer e se consolidar, não resta dúvida. Não obstante, a lição que disso tiramos é que são necessárias transformações ainda mais profundas do que as que originalmente haviam sido pensadas pelos próprios atores sociais e seus intérpretes intelectuais» (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006: 8).

Sin duda, la emergente realidad participativa promovida desde diversos niveles de la administración pública brasileña en los tiempos recientes, principalmente en el primer gobierno de Lula da Silva, inaugura un nuevo capítulo de la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas en el país. El estudio realizado por Silva (2008) destaca que en el periodo de 2003 a 2006 el Gobierno federal asumió el fortalecimiento y la creación de nuevos espacios públicos destinados a la democratización de las instituciones estatales como estrategia para ampliar el diálogo con los movimientos sociales y organizaciones civiles y dar voz a grupos sociales específicos. De acuerdo con el autor, además de extender las atribuciones institucionales de la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR), que pasó a relacionarse con los movimientos sociales y entidades de la sociedad civil, el Gobierno federal adoptó como estrategia para ampliar ese diálogo la realización de conferencias nacionales y la creación de nuevos consejos nacionales de derechos y políticas públicas. Los datos presentados por dicho estudio indican que entre 2003 y 2006 fueron realizadas 43 conferencias (38 nacionales y 5 internacionales) en las que estuvieron involucrados cerca de 2 millares de personas en sus etapas (nacional, estatal y municipal), siendo más de la mitad de los participantes (55,1%) representantes de la sociedad civil, el 36,6% representantes de la esfera gubernamental y el 8,3% representantes de los órganos legislativos o de organizaciones internacionales que participaron como observadores.

Por otra parte, a pesar de la apuesta por la ampliación del diálogo entre los actores gubernamentales y sociales mediante la apertura de nuevos canales institucionales de participación que presentan un número expresivo de participantes (tales como las conferencias nacionales), los estudios recientes dedicados a evaluar los efectos de la extensión de la participación institucional en el ámbito nacional indican que el principal desafío para la consolidación de las llamadas «instituciones participativas» (IP) —definidas como «formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y las asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones de políticas públicas» (Avritzer, 2008: 45)— se refiere al «problema de la efectividad» sobre el cual estudiosos dedicados al tema de la participación ya se han ocupado. Tal como se ha observado en el capítulo anterior, el debate sobre las múltiples formas de participación ciudadana impulsadas por las instituciones estatales en los últimos años pasa por la calidad y la efectividad democrática de las mismas. Avritzer (2011) identifica dos motivos por los

cuales la cuestión de la efectividad se ha convertido en una cuestión relevante en la agenda de las investigaciones sobre la temática de la participación en espacios institucionales: i) la creciente asociación entre participación y políticas públicas, de modo que las formas de deliberación sobre políticas ha despertado la atención de los investigadores interesados en los impactos de los procesos deliberativos sobre las decisiones de políticas públicas; ii) la creciente preocupación teórica con las características de la democracia deliberativa favoreciendo la difusión del tema de la efectividad deliberativa de las múltiples experiencias y mecanismos de participación.

En el caso brasileño, el autor señala que recientes estudios basados en las discusiones sobre «participación, deliberación y efectividad» buscan identificar, a partir de métodos y estrategias de investigación diversas, elementos deliberativos de reconocidas instituciones participativas, es decir, de los canales institucionales de participación ampliados en las últimas dos décadas, como los consejos gestores de políticas públicas establecidos desde la Constitución Brasileña de 1988, con el objetivo de evaluar su capacidad deliberativa y su impacto en el proceso de producción de políticas públicas.⁶⁰ A pesar de que son considerados, junto con los Presupuestos Participativos, como una de las principales experiencias de democracia participativa en el país, representando una conquista desde el punto de vista de la construcción de instituciones democráticas centradas en la profundización e institucionalización del diálogo entre Gobierno y sociedad, las evaluaciones muestran que los consejos gestores de políticas no están cumpliendo con su vocación deliberativa (Tatagiba, 2005).⁶¹

En efecto, los estudios realizados en las áreas metropolitanas de Río de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife y Belém, coordinados por Santos Junior, Azevedo y Ribeiro (2004) han analizado el perfil y la dinámica de funcionamiento de diversos consejos municipales, con el objetivo de investigar la capacidad de influencia de sus

⁶⁰ Para detalles sobre las investigaciones dedicadas a conocer la efectividad deliberativa de las instituciones participativas impulsadas en la democracia brasileña reciente, véase Avritzer (2011).

⁶¹ Brasil *et al.* (2012) distinguen los consejos municipales en dos tipos: los consejos gestores de políticas y los consejos temáticos característicos de diversos campos sectoriales. Los consejos sectoriales pueden tener referencias constitucionales, pero su establecimiento no está bajo un requisito legal. Así, la iniciativa de crear estos espacios de participación en diversas áreas es de los Gobiernos municipales. En la categoría de consejos gestores de políticas están los consejos municipales de salud, de educación, de la asistencia social y de la niñez y la adolescencia. De acuerdo con los datos cuantitativos levantados por los autores —la mayoría de ellos están regulados e instalados— presentan composición equitativa y función deliberativa, además de administrar fondos de políticas sociales municipales, lo que indica un alto grado de institucionalización. En menor proporción están los consejos sectoriales municipales, tales como los consejos de medio ambiente, de vivienda, de transporte y de política urbana. En cuanto a los consejos municipales de políticas urbanas, los autores destacan la reciente ampliación de estos canales en los municipios brasileños, crecimiento que atribuyen a la creación de marcos regulatorios e innovaciones institucionales, de los cuales se habla en el próximo apartado.

deliberaciones sobre las decisiones de las políticas sectoriales. A pesar de identificar en las opiniones de los actores sociales y agentes estatales miembros de los consejos por ellos entrevistados, el fuerte reconocimiento de los mismos como espacios de negociación e influencia en la construcción de políticas, los autores conjeturan que los consejos municipales serían colegiados constituidos más para refrendar decisiones ya tomadas por el órgano administrativo correspondiente que influir sobre las mismas (Ibíd.:45). Esto porque los dirigentes de las consejerías municipales son los responsables, directa o indirectamente, de las políticas sociales, lo que sugiere que las deliberaciones percibidas por los miembros de los consejos como efectivas sean aquellas de interés de la administración.

Sobre los problemas referentes a la dinámica de funcionamiento de los consejos gestores de políticas públicas indicados en la literatura reciente, Tatagiba (2005) señala la centralidad del Estado en la elaboración de la pauta de discusión y la baja capacidad propositiva de los actores de la sociedad civil en la definición de políticas públicas, cuestiones que se refieren a las asimetrías entre los agentes estatales y actores sociales, asimetrías que impactan no solo la capacidad deliberativa de los consejos municipales en la producción de las políticas, sino principalmente en el carácter democrático de esas instancias participativas. En las palabras de la autora:

(...) las experiencias participativas asumen características profundamente ambivalentes, justamente porque realizan el nuevo, innovando los procesos y contenidos de las políticas, al mismo tiempo en que mantienen límites rígidos al avance del diálogo entre públicos e instituciones en lo que respecta a la democratización de las decisiones. Por un lado, avanzan en el aspecto gerencial, estableciendo la importancia de la planificación y seguimiento de las acciones, sometiendo la acción estatal al control social, por otro lado ellas presentan un reducido poder de innovación en relación al centro de formulación de las políticas y sus rutas y actores tradicionales. Si innovan en las estrategias gerenciales, también pueden conducir finalmente a la reproducción de los canales tradicionales de elaboración de políticas (...) (Tatagiba, 2005: 250).⁶²

En este sentido, a pesar de la ampliación de los canales institucionales para la participación de la sociedad civil organizada en la definición de políticas públicas, especialmente a través de los consejos y conferencias nacionales, los análisis indican

⁶² Traducción de la investigación: «(...) as experiências participativas assumem características profundamente ambivalentes, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que respeita à democratização da decisão. Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais, também podem acabar levando à reprodução dos canais tradicionais de definição das políticas (...)» (Tatagiba, 2005: 250).

que las funciones deliberativas de estos canales aún son muy restrictivas, revelando el carácter ambivalente y contradictorio de la emergente realidad participativa en el país, sobre todo en lo que respecta a sus dificultades para profundizar la democracia a partir de la ampliación de las instituciones participativas diseñadas para la definición de políticas. De todas maneras, como sugiere la autora, las tendencias identificadas sobre la efectividad de las recientes experiencias de participación en los procesos de deliberación y decisión de políticas deberán ser exploradas, puesto que estos efectos dependen de ciertas condiciones cuya identificación y discusión continuará alimentando el debate contemporáneo sobre la experiencia democrática brasileña.

2.3 Desafíos para la democratización de las políticas urbanas brasileñas

Tras destacar dificultades relevantes para la profundización de la democracia brasileña, considerando la literatura académica que evidencia una disputa en torno a los significados de la participación de la sociedad en los asuntos públicos atribuidos por diferentes actores implicados en los canales institucionales de participación ampliada, en este apartado se señala el camino que ha llevado a la nueva forma de participación ciudadana originada de la institución del Plan Director Municipal, tras la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, instrumentos de regulación urbana considerados como los resultados más importantes de la agenda de la Reforma Urbana en Brasil, puesto que han generado posibilidades para la democratización de las políticas urbanas en el país (Avritzer, 2010).

Antes, sin embargo, se realiza un breve repaso sobre la trayectoria de la planificación urbana brasileña desde finales del siglo XIX hasta la década de 1970, cuando se inicia el proceso de reconstrucción de la democracia brasileña, contexto en que surgieron diversos movimientos sociales cuya acción colectiva les garantizaron importancia política a nivel nacional, entre ellos el Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). No se trata aquí de analizar las determinaciones sociales e históricas de una planificación urbana practicada durante casi un siglo, sino de informar desde una perspectiva histórica sus elementos más característicos en lo que se refiere a la producción social de la cuestión urbana en el país. Enseguida se señalan las movilizaciones sociales, marcos constitucionales e innovaciones institucionales que posibilitaron la implementación de uno de los principios de la referida agenda de

Reforma Urbana, lo de la «gestión democrática de la ciudad», subrayando la nueva forma de participación ciudadana impulsada por el proceso de elaboración de los llamados «Planes Directores Participativos», cuya experiencia compone la emergente realidad participativa promovida desde diversos niveles de la administración pública brasileña en los tiempos recientes.

2.3.1 Antecedentes de la producción social de la cuestión urbana

Al igual que los autores dedicados a entender los dilemas para la afirmación de una democracia más participativa en un contexto de hegemonía neoliberal, Vainer (2003) evidencia grandes desafíos para lo que define como «proyecto democrático de ciudad», siendo su análisis el punto de partida de este apartado. Admitiendo que todo «proyecto de ciudad» está anclado a una utopía⁶³, el autor elabora una breve cronología para analizar los ideales que orientaron los más importantes proyectos de ciudades en Brasil, siendo el primer modelo aquel que concibió la ciudad a partir de las medidas sanitaristas e higienistas que caracterizaron el llamado «urbanismo sanitarista» de Oswaldo Cruz y Pereira Passos, sus mayores representantes en el país.⁶⁴ Estas medidas integraron los «planes de mejoramiento y embellecimiento urbano» elaborados entre 1875 y 1930, los cuales marcaron el inicio de la planificación urbana en Brasil.

Ribeiro y Cardoso (1996) destacan que en ese periodo la ciudad fue percibida como el lugar del desorden social, de la corrupción y económicamente improductiva, concepción de ciudad que se define por un «anti-urbanismo». Los autores exponen que en la base del pensamiento social brasileño de entonces estaba la idea de un país esencialmente agrícola y sin una sociedad orgánica constituida, lo que derivó en la ausencia de lo urbano como una cuestión social. Así, las intervenciones estatales en el espacio urbano realizadas en ese periodo no configuraron un modelo de urbanismo, pues las soluciones propuestas no consideraban la ciudad en su conjunto sino solo áreas puntuales o

⁶³ Para los propósitos de su análisis, el autor define el término «utopía» como modelo o ideal de ciudad.

⁶⁴ Fruto del *Plano de Melhoramentos* de 1875, la conocida «Reforma Pereira Passos» fue una de las más importantes reformas urbanísticas llevadas a cabo en la ciudad de Río de Janeiro. Ejecutada entre 1903 y 1906, esta reforma incluyó obras de saneamiento, ampliación de calles, embellecimiento urbano, la apertura de la Avenida Central (actual *Avenida Rio Branco*), la reorganización de la zona central de Río y la integración del puerto a la ciudad. Cardoso y Ribeiro (1996) subrayan que a lo largo de la llamada «Primera República», también conocida como «República Vieja» (1889-1930), los planes urbanos son pautados por un *antiurbanismo*, sobre todo porque las élites brasileñas concebían la ciudad como el lugar del desorden social y político. El período tuvo a Pereira Passos como uno de sus mayores representantes por haber concebido e implementado la referida «reforma urbana» en Río de Janeiro, entonces capital de la República. Cabe aún destacar que, según los autores, esta reforma tuvo como estrategia principal la liberación del puerto de la ciudad para la inmigración aunque el discurso para la legitimación social de las intervenciones pasara por la contención de epidemias populares, como la tuberculosis.

sectores del sistema urbano. Esto porque pretendían una nueva imagen de la ciudad, convirtiendo la modernización en el principio de las intervenciones que, además de orientadas por los modelos estéticos europeos, presentaban un carácter socialmente excluyente (Ribeiro y Cardoso, 1996, Leme *et al.*, 1999, Villaça, 1999). En efecto, en la mayor parte de las intervenciones urbanas estaba prevista la apertura de nuevas vías, conectando áreas importantes de las ciudades y destruyendo aquellas consideradas insalubres, generalmente áreas más centrales, en las que residían los segmentos más pobres de la población, revelando que los procesos de segregación y el favorecimiento de los intereses de agentes privados (especialmente inmobiliarios) ya estaban presentes en las primeras experiencias de planificación urbana en el país.

Villaça (1999) afirma que entre 1875 y 1906 las élites brasileñas disfrutaban de condiciones hegemónicas para debatir abiertamente sus propuestas para las ciudades, lo que garantizó la efectividad de todas las acciones previstas en los planes de mejoramiento y embellecimiento urbanos elaborados durante dicho período. Dichas condiciones empiezan a dar señales de cambio a partir de la década de 1920, cuando se iniciaron debates sobre la necesidad de la introducción del urbanismo en Brasil, particularmente en la prensa especializada. En este contexto, los planes urbanos pasaron poco a poco, a incluir soluciones dedicadas a la legislación urbanística, la zonificación, la infraestructura vial, el abastecimiento de agua y saneamiento, el embellecimiento urbano y la vivienda (Ribeiro y Cardoso, 1996, Leme *et al.* 1999, Villaça, *Ibíd.*).⁶⁵

Ribeiro y Cardoso (1996) destacan la concepción del Estado que se instituye en el período de 1937 a 1945, que se caracteriza por un «objetivismo tecnocrático», puesto que los problemas nacionales pasarían por una intervención estatal orientada por el conocimiento objetivo y positivo de la sociedad. La política social presentaba objetivos estratégicos a partir de la seguridad y la asistencia a los trabajadores, como una forma de recuperar la capacidad productiva y promover la ciudadanía. Por otra parte —opinan los autores— aunque la pobreza pasara a ser concebida como un obstáculo para la modernización y la constitución de la nación, además de que la base de legitimación del

⁶⁵ Las experiencias del Plan Agache, elaborado por el urbanista francés Donat Alfred Agache para Río de Janeiro, del Plan de Avenidas, elaborado por el ingeniero Francisco Prestes Maia para *São Paulo*, y del Plan de Urbanización, elaborado por el arquitecto Arnaldo Gladosh para Porto Alegre, marcan la transición de los planes de embellecimiento de áreas de ciudades para los planes que tratan de varios aspectos del sistema urbano, más específicamente a partir de 1930. Así como Pereira Passos en Río de Janeiro, el ingeniero Prestes Maia también ocupó el cargo de Alcalde de la ciudad de *São Paulo*, contexto en que puso en marcha el Plan Avenidas, en cuya elaboración había actuado él mismo como técnico de la Secretaría de Obras de la ciudad. Leme *et al.* (1999) subrayan la importancia política que los ingenieros asumieron en ese contexto.

régimen político de entonces presentara una fuerte expresión urbana, las intervenciones estatales en el espacio de las ciudades siguieron reproduciendo el discurso higienista producido en los países centrales europeos desde finales del *siglo XIX*. Las ideas de caos urbano, embellecimiento, monumentalidad y control del uso del espacio predominaban en las soluciones dirigidas a las ciudades, pues se trataba de reproducir «ideas, prácticas y morfologías que sintetizan la modernidad, tal como ella se expresa en los países “civilizados”» (Ibíd.: 64).⁶⁶ Los autores suponen que las ideas «anti-urbanas» permanecieron a lo largo del referido periodo, porque las nuevas representaciones sociales se diseminan paulatinamente señalando además la industrialización incipiente, la importancia política de sectores regionales como factores explicativos para la manutención de dichas ideas en las prácticas urbanas definidas como «higienistas». De esta forma, la naciente valorización de lo urbano fue insuficiente para que se tornara en una cuestión social, especialmente cuando se toman en consideración los planes urbanos del periodo, que resultaron de la coexistencia de los espacios urbanos que expresaban los mecanismos de regulación estatal, por un lado, y los espacios ajenos a los mismos, precisamente aquellos destinados a los segmentos populares de la sociedad, por el otro.

Villaça (1999) coincide con los autores al afirmar que a partir de 1930 se inicia el periodo de inutilidad de la mayoría de los planes urbanos elaborados para las ciudades brasileñas, marcando el origen de lo que denomina como «Plan-Discurso». Según el autor, a partir del momento en que se planteó la problemática urbano-social en el país, los planes no se cumplieron más, debido a que los intereses que les servían de inspiración ya no pudieron ser abiertamente explicitados. En sus palabras, «los planes pasan a ser sólo discurso, pues (...) no hay cómo anunciar obras de interés popular, porque estas no serán realizadas, tampoco hay manera de anunciar las obras que se harán, pues no son de interés popular» (Ibíd.: 204). Cabe registrar que durante el período de 1930 a 1950, la ocupación urbana en las principales ciudades del país se llevó a cabo con intensidad. Ciudades como Río de Janeiro y *São Paulo* tuvieron un fuerte ritmo de crecimiento demográfico debido a los desplazamientos internos de la población atraída por las oportunidades generadas por el desarrollo industrial en el Sudeste nacional.⁶⁷

⁶⁶ Traducción de la investigación: «*idéias, praticas e morfologias urbanas que sintetizam a modernidade, tal como ela se expressa nos países “civilizados”*» (Ibíd.: 64).

⁶⁷ Traducción de la investigación: «os planos passam a ser discurso apenas, pois (...) não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não como anunciar as obras que serão feitas, porque não são de interesse popular» (Ibíd.: 204). Abreu (2010:96) pone de relieve el grande crecimiento de la población de Río de

Siguiendo la cronología elaborada por Vainer (2003), el «urbanismo sanitarista» fue sucedido por la «utopía urbana modernista» de *Le Corbusier*, cuando la ciudad pasó a ser proyectada desde la perspectiva moderna e industrial, basada en la racionalidad y la funcionalidad urbanas. Los conceptos urbanísticos del movimiento modernista, como se especificó en la Carta de Atenas por *Le Corbusier*, conciben la ciudad como una máquina (cuyos principios deberían obedecer las necesidades humanas para vivir, trabajar, recrearse y, principalmente, circular) proyectada por especialistas (ingenieros, arquitectos y urbanistas) sin la participación de los actores sociales para quienes se planifica la ciudad.

En Brasil, el llamado «urbanismo moderno» se expresó en su plenitud con la edificación de Brasilia, entre 1956 y 1960, consagrando el antiguo proyecto que pretendía trasladar la capital hacia el interior del país.⁶⁸ Se trata de un período en que predominaron ideas asociadas al *nacional-desenvolvimentismo* corriente que articuló el proyecto de constitución de la nación al eje económico revestido de valores urbano-industriales (Ribeiro y Cardoso, 1996). En este sentido, la industrialización y la modernización fueron incorporadas en la agenda gubernamental como los principales ingredientes para la superación del subdesarrollo y las desigualdades del país, lo que implicó un acelerado proceso de la urbanización de las ciudades.

Leme *et al.* (1999) subrayan que para dar cuenta de la nueva realidad social que se configuraba, surgieron los planes regionales dedicados a la superación del atraso y de la pobreza,⁶⁹ así como la introducción de temas en los estudios urbanos en función de la incorporación de nuevos métodos y profesionales de otras disciplinas que todavía no se habían ocupado de la cuestión urbana. No obstante, reconocen que el fortalecimiento del campo de la planificación urbana registrado en el periodo no garantizó el

Janeiro, provocado sobre todo por el aumento del flujo migratorio en dirección a la entonces capital de la República. El autor destaca que aunque no existen datos demográficos para el año 1930, la población de la ciudad en ese momento se situaría en alrededor de 1,4 millones de personas. A finales de 1950, esta misma población se había casi duplicado en tamaño, a un total de aproximadamente 2.500.000 habitantes.

⁶⁸ El proyecto de construcción de una nueva capital integró la agenda política de Juscelino Kubitschek, elegido presidente del país en 1955, quien adoptó una política económica desarrollista, que fomentó el proceso de industrialización y de urbanización en el país.

⁶⁹ La SUDENE (*Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste*) puede ser tomada como un ejemplo empírico de la primera década de ese período (1950-1964). Instituida por el presidente Juscelino Kubitschek en 1959, tenía como objetivo principal promover el desarrollo de la región noreste de Brasil. La creación de ese organismo resultó de la movilización social motivada por la creciente desigualdad entre esa región y las regiones más desarrolladas del país. Celso Furtado, miembro de la CEPAL (*Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe*, organismo de la ONU) y economista brasileño cuya obra representa el esfuerzo para entender los fenómenos económicos en su dimensión histórica e institucional, fue responsable por la estrategia de actuación del organismo a partir del diagnóstico que había presentado en su libro *A operação Nordeste*, de 1959. Sin embargo, la SUDENE tuvo su autonomía alterada a partir de 1964, cuando fue incorporada a la administración de los militares, llegando a la extinción en 2001 durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

enfrentamiento de los problemas urbano-sociales, cada vez más intensos y complejos, principalmente en las grandes ciudades del país.

En los primeros años del período de la dictadura militar (1964-1979), la concepción tecnocrática de la planificación urbana fue exaltada, presentada como una actividad revestida de una base técnico-científica capaz de hacer diagnósticos y proponer soluciones adecuadas, además de una supuesta neutralidad de los especialistas en sus directrices políticas para la cuestión urbana, una estrategia para asegurarles distancia de las críticas, principalmente en lo que se refiere a las contradicciones generadas por las intervenciones del Estado en el espacio de las mismas. En ese periodo fueron producidos los llamados «súper planes», con extensos diagnósticos urbanísticos, sociales y económicos, además de recomendaciones dirigidas a la administración pública, considerados como instrumentos de la más pura tecnocracia, ya que fueron elaborados en los despachos de los especialistas (Villaça, 1999: 216). No solo se inaugura una nueva forma de elaboración de los planes urbanos para las ciudades, sino que una nueva nomenclatura para los mismos, promoviendo una tecnificación y la consecuente despolitización de la cuestión urbana en un contexto ya marcado por contradicciones sociales y políticas (Ribeiro y Cardoso, 1996).⁷⁰

A partir de la década de 1970 las bases que sustentaban la llamada planificación urbana «centralizadora y tecnocrática» entraron en crisis. El cuadro de profundas desigualdades sociales y el deterioro de las condiciones de vida, principalmente de los segmentos más pobres de la población, fue acompañado por reflexiones críticas que buscaron evidenciar la primacía del gran capital en la política urbana brasileña.⁷¹ En efecto, la crisis del modelo tecnocrático de planificación urbana se asocia a la decadencia del régimen militar y a la emergencia de los movimientos sociales que reivindicaban los derechos ciudadanos y la redemocratización del país. Conforme las definiciones de Vainer (2003), se trata de la «utopía democrática de la ciudad» que orientó la acción colectiva de movimientos populares y sectores progresistas de la sociedad civil desde el inicio de la década de 1960 y que pretendían formular una agenda nacional en torno a la

⁷⁰ Cabe señalar que dichos planes fueron diseminados durante los años de actuación del SERFHAU (*Serviço Federal de Habitação e Urbanismo*), instituido junto con el BNH (*Banco Nacional de Habitação*) en los primeros meses del régimen militar (agosto de 1964). Entre sus atribuciones estaban las vinculadas a la vivienda y a la planificación urbana, por medio de directrices y asesoría a los municipios. Fruto de esa actuación surgió el *Programa de Planos de Desenvolvimento Local Integrado*, instituido en 1966, acompañado de un fondo para su financiación, creado en 1967.

⁷¹ Autores como Henri Lefebvre con *O direito à Cidade* (1968), *Revolução Urbana* (1970) y *O pensamento marxista e a cidade* (1972), Manuel Castells con *A questão urbana* (1972) y David Harvey con *Justiça Social e a Cidade* (1980) posibilitaron una renovación del debate crítico en los estudios urbanos en Brasil durante ese período.

cuestión urbana, como parte integrante del programa de «Reformas de base» propuesto durante el gobierno del presidente João Goulart (PTB), desafío silenciado por el histórico golpe militar en 1964, que tuvo que esperar hasta principios de la década de 1980, momento en que fueron construidos los principios de la llamada «agenda de la reforma urbana».⁷² Esta agenda fue retomada por el Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), espacio de articulación de diferentes movimientos y organizaciones centrados en la cuestión urbana durante el proceso de redemocratización, específicamente durante los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988), que abrió la posibilidad para que fuerzas políticas no hegemónicas influyesen en la elaboración de la nueva Constitución Brasileña a través de las «enmiendas populares».

Finalmente, cabe señalar que el vacío dejado por la planificación urbana tradicional —que en Brasil asumió un carácter centralizador, autoritario y tecnocrático— hizo que se presentasen propuestas para ocupar su lugar, dentro de las cuales destacó la orientada por la agenda neoliberal.⁷³ Al lado del «proyecto democrático de ciudad», que ha reintroducido la dimensión política en la planificación urbana como parte de la lucha por la democratización de políticas urbanas en el país, ha surgido una nueva concepción de gestión urbana, que pasó a disputar la hegemonía en las políticas de ciudades brasileñas. Vainer (2003) destaca que entre los modelos de planificación urbana que compiten para ocupar el lugar dejado por la planificación practicada en el período autoritario está la llamada «planificación estratégica de ciudades», que se ha propagado en América Latina a partir de la década de 1990 (contexto de las reformas del Estado que en Brasil se consolidó en medio de una disputa entre dos agendas principales: la democrático-participativa y la neoliberal), a través de la acción combinada de diferentes organismos multilaterales (como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRD y la ONU-Hábitat) y consultores internacionales, principalmente catalanes, que difundieron el «modelo Barcelona» como un ejemplo exitoso de gestión urbana en importantes ciudades de la región (como Río de Janeiro y Buenos Aires), como si las políticas urbanas pudieran ser transferidas, duplicadas o imitadas por otras ciudades que

⁷² Bajo un contexto de movilizaciones campesinas, sociales y sindicales, las llamadas «Reformas de base» pretendían un conjunto de reformas —entre ellas la reforma agraria y la reforma urbana— dirigidas a promover cambios en las estructuras económicas, sociales y políticas que garanticen la superación del subdesarrollo y la reducción de las desigualdades sociales en Brasil.

⁷³ Cabe recordar que se trata de un contexto marcado de crisis del Estado de Bienestar en los países del capitalismo avanzado y de crisis económica estructural en el país, cuando las medidas originarias del modelo neoliberal pasaron a orientar las agendas gubernamentales.

—en estos casos— están profundamente determinadas por realidades urbanas con marcadas desigualdades sociales y procesos de exclusión históricas.⁷⁴ Inspirado en la planificación empresarial, el «urbanismo emprendedor» (Harvey, 1989) convierte las ciudades en polos de atracción de capitales públicos y privados, privilegiando las políticas urbanas que aseguren la competitividad económica de las ciudades a escala global. Además, se apoya en la participación de agentes públicos y privados (es decir, una articulación público-privada) para la conquista de un amplio consenso, de modo que las críticas al proyecto de ciudad adoptado sean minadas, puesto que las mismas pasan a ser percibidas como un obstáculo para la realización del nuevo papel de la ciudad. En las palabras de unos de sus principales teóricos, «la consolidación de este nuevo papel dependerá de la posibilidad de estímulo de grandes proyectos de ciudad que cuentan con una participación activa de los principales agentes públicos y privados y conquistan un amplio consenso público» (Castells y Borja, 1996: 154).⁷⁵ En este sentido, además de los déficits y desigualdades sociales acumulados en relación a la cuestión urbana, inciden en el contexto de las ciudades brasileñas fuerzas políticas y económicas articuladas en múltiples escalas, las cuales desafían la afirmación del «proyecto democrático de ciudad», cuya agenda se señala a continuación.⁷⁶

2.3.2 La agenda de la Reforma Urbana y el Estatuto de la Ciudad

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso constituyente que antecedió a la promulgación de la Constitución Brasileña de 1988 estableció un marco político-institucional importante para el país, puesto que garantizó que reivindicaciones de los

⁷⁴ Jordi Borja y Manuel Castells se encuentran entre los pioneros de la sistematización teórica de la planificación estratégica de ciudades, siendo los responsables por la difusión internacional del «modelo Barcelona» en América Latina. En Río de Janeiro, Jordi Borja colaboró como codirector del Plan Estratégico de Río de Janeiro, elaborado a partir de 1994, y como miembro del equipo técnico de la candidatura a los JJOO de 2004. También fue asesor del Plan Estratégico de la ciudad de Buenos Aires.

⁷⁵ Traducción de la investigación: «(...) a consolidação deste novo papel dependerá da possibilidade de estímulo de grandes projetos de cidade que contem com uma participação ativa dos principais agente públicos e privados e conquistem um amplo consenso público» (Castells y Borja, 1996, p.154).

⁷⁶ Souza (2008) aclara que a partir de la segunda mitad de la década de 1980 se empezó a utilizar el término «gestión» en los diferentes campos de conocimiento como sucesor de la planificación a largo plazo. Para el autor, la difusión del término en Brasil resulta de la herencia del modelo tecnocrático de planificación, de carácter centralizador y autoritario, practicado durante los gobiernos militares, ya que el nuevo término sugiere un control más democrático, operando sobre la base de acuerdos y consensos. Advierte, sin embargo, que no se debe sustituir un término por el otro, ya sea por sus diferentes referencias temporales o por sus distintas aplicaciones prácticas. El autor entiende que planificación y gestión son a la vez distintas y complementarias. La planificación sería la preparación para la futura gestión tratando de prevenir o minimizar los problemas y ampliar la flexibilidad en la acción. En cambio la gestión efectiva, al menos en parte, las condiciones que ayudó a construir la planificación. Mientras que la gestión se refiere a los medios para administrar una situación con los recursos disponibles y las necesidades inmediatas, la planificación siempre se refiere al futuro, tratando predecir la evolución de un fenómeno o proceso (Ibíd.: 46).

movimientos sociales y organizaciones civiles fuesen incluidas en el texto constitucional, a través de la apertura para la presentación de propuestas de enmiendas populares. En efecto, el texto constitucional ha incluido el «principio de la función social de la propiedad y de la ciudad» a él incorporado tras las movilizaciones de los diversos actores de la sociedad civil articulados al Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).⁷⁷

La enmienda popular de Reforma Urbana propuesta por el MNRU se basaba en tres principios fundamentales, aquí enumerados de manera resumida: (i) el derecho a la ciudad y a la ciudadanía como resultado de la universalización del acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, a las condiciones de vida urbana dignas y al usufructo de un espacio social y culturalmente diversificado y con una dimensión política de participación de los habitantes en la conducción de los destinos de la ciudad; (ii) la gestión democrática de la ciudad entendida como forma de planificar, producir, operar y gobernar las ciudades bajo el control y participación de la sociedad, siendo la participación popular una prioridad, como condición para la conquista de derechos y ampliación de la ciudadanía; y (iii) la función social de la ciudad y de la propiedad, entendida como prevalencia del interés común sobre el derecho individual de propiedad, noción fundamental para el enfrentamiento de las injusticias sociales y ambientales producidas en el espacio de las ciudades (Grazia, 2012 [2003]: 54-56).

Por primera vez una Constitución brasileña trajo un capítulo específico sobre la cuestión urbana (cap. II, De la Política Urbana; artículos 182 y 183) con lo cual las municipalidades deberían promover una política urbana que garantice el derecho a la ciudad, la función social de la propiedad y de la ciudad y la gestión democrática de las ciudades. Sin embargo, los dispositivos fornecidos por la Constitución de 1988 carecían de reglamentaciones posteriores y deberían ser practicados a través del Plan Director, definido como el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana (§1º del artículo 182 de la Constitución), cuya elaboración e implementación pasa a depender de las fuerzas políticas que interactúan localmente, puesto que la competencia en la regulación del uso y ocupación del suelo urbano pasa a ser del poder municipal.

⁷⁷ La Constitución de 1988 condiciona el derecho a la propiedad a su función social. Es decir, la garantía al derecho a la propiedad será fundamental cuando la misma atienda a su función social o pública. Ya el principio de la función social de la ciudad determina que los beneficios producidos por el desarrollo urbano sean distribuidos en el sentido de combatir las desigualdades, promoviendo calidad de vida para el conjunto de los habitantes de las ciudades.

Uno de los desdoblamientos de las manifestaciones que tuvieron lugar durante el proceso constituyente fue la formación del Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), el sustituto del MNRU, que actuó en un proceso de discusión y negociación legislativa que duró más de una década, hasta la aprobación de la Ley 10.257 de 10 de julio de 2001, conocida como Estatuto de la Ciudad, que reglamenta los artículos constitucionales que tratan sobre la política urbana.⁷⁸ Promulgada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), esta ley no solo reconoce al Plan Director como el instrumento básico para la política de desarrollo y expansión urbana en el país sino que obliga a todos los municipios con más de 20.000 habitantes a que tengan sus Planes Directores elaborados y/o revisados con la participación de la población local, y aprobados por las Cámaras Municipales hasta octubre de 2006.

El Estatuto de la Ciudad también establece como una de las directrices de la política urbana el principio de la «gestión democrática de la ciudad», que incorpora la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión, previendo la institución de mecanismos de participación en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas urbanas locales y fortaleciendo los canales institucionales de participación dispuestos en el texto constitucional, tales como consejos de política urbana en los niveles nacional, estatal y municipal; celebración de debates, audiencias y consultas públicas; conferencias sobre los asuntos de interés urbano en los niveles nacional, estatal y municipal; y proyectos de ley, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano de iniciativa popular. También instituye instrumentos para la regulación del mercado inmobiliario y de los derechos de propiedad del suelo urbano para lograr el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad, a través de los requisitos fundamentales para el ordenamiento de la ciudad expresos en el Plan Director, con el fin de asegurar la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas. Para Ermínia Maricato, integrante histórica del FNRU, «se

⁷⁸ Participan en la coordinación nacional del Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU): (i) Movimientos sociales: la Central de los Movimientos Populares (CMP); la Confederación Nacional de Asociaciones de Vecinos (CONAM); el Movimiento de Lucha en los Barrios, Vila y Favelas (MLB); el Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda (MNLN); la Unión Nacional de Movimientos Populares (UNMP); (ii) ONG: la ActionAid Brasil; la Caritas Brasil; el Centro de Asesoramiento sobre Autogestión Popular (CAAP); la CEARAH Periferia; el Centro *Dom Helder Camara* de Estudios y Acción Social (CENDHEC); la Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educacional (FASE); el Centro para la Defensa de los Derechos Humanos *Bento Rubião*; la Hábitat para la Humanidad Brasil; el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE); el Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (POLIS); Derecho a la Tierra; (iii) Asociaciones de clase y de investigación: la Asociación Brasileña de Enseñanza de Arquitectura y Urbanismo (ABEA); la Asociación de Geógrafos Brasileños (AGB); la Asociación Nacional de Transporte Público (ANTP); el Consejo Federal de Servicio Social (CFESS); la Federación Nacional de la Asociación de Empleados de la *Caixa Econômica* (FENAE); la Federación Nacional de Estudiantes de Arquitectura y Urbanismo de Brasil (FENEA); la Federación Nacional de Arquitectos y Urbanistas (FNA); la Federación Interestatal de Sindicatos de Ingenieros (FISENGE); y el Observatorio de las Metrópolis (IPPUR/UFRJ).

trata de una utopía universal: el control de la propiedad de la tierra urbana y la gestión democrática de las ciudades para que todos tengan el derecho a la vivienda y a la ciudad» (Maricato, 2010: 7).⁷⁹

Es importante esclarecer que la enmienda constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana no incorporaba la propuesta de obligatoriedad del Plan Director Municipal, desacreditado por completo a esta altura. Además del proceso de disputa y negociación para la reglamentación de los artículos constitucionales que tratan de la política urbana, la exigencia del Plan Director resultó de la actuación de los sectores conservadores y los intereses inmobiliarios que lograron retardar la realización de las posibilidades creadas para la democratización de las políticas urbanas en el país. Avritzer (2010) aclara que el llamado *Centrão*, grupo conservador que asumió la tarea de revisar la propuesta del «Comité de Sistematización» de los trabajos durante la Asamblea Constituyente, trató de trasladar la decisión final sobre los asuntos urbanos a un escenario posterior a la Constituyente al proponer la no aplicabilidad automática de la nueva legislación. Así, los principios de la agenda de la reforma urbana que fueron incorporados al texto constitucional quedaron vinculados no solo a la exigencia de elaboración de un Plan Director Municipal sino al desarrollo de una legislación infraconstitucional, condición que derivó en un proceso de disputa y negociación en el parlamento brasileño que duró 13 años hasta la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, como se ha observado anteriormente.

Por una parte, bajo los principios de la agenda de la reforma urbana, el Plan Director revela características distintas, ya sea desde la función social de la propiedad y de la ciudad o de la gestión democrática de las ciudades, imprimiendo un nuevo carácter a la planificación urbana brasileña: su dimensión política. Por otra parte, como resultado de las disputas y negociaciones forjadas durante su proceso de tramitación y aprobación, el Estatuto de la Ciudad no solo incorporó principios de la agenda de la Reforma Urbana sino propuestas orientadas por el «urbanismo emprendedor» para la competencia urbana de ciudades, tal como la articulación público-privada prevista en las llamadas «operaciones urbanas consorciadas».

De todas maneras, aunque fuera derrotada en algunos aspectos, la incorporación de elementos de la agenda de la Reforma Urbana al texto constitucional propició avances

⁷⁹ Traducción de la investigación: «se trata de una utopía universal: o controle da propriedade fundiária urbana e a gestão democrática das cidades para que todos tenham o direito à moradia e à cidade» (Maricato, 2010: 7).

importantes, debido a que además de posibilitar la aprobación de marcos regulatorios e innovaciones institucionales tras la promulgación de la Constitución de 1988 (como la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001 y la creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades en 2003), alimentó debates sobre las causas de la pobreza urbana y de las desigualdades sociales y segregación espacial en las ciudades brasileñas e inspiró la acción política comprometida con la reducción de las mismas, tales como las experiencias de los presupuestos participativos iniciadas por Gobiernos locales de orientación democrático-popular que estimularon la participación de los sectores de menores ingresos en la definición de políticas públicas. La agenda de la Reforma Urbana también ha suscitado una revisión conceptual y metodológica de la planificación urbana tradicional en el país, pautada por el centralismo tecnocrático y la lógica particularista en la relación entre el Estado y la sociedad (Brasil *et al.*, 2012), además de fomentar la disputa por la democratización de las políticas urbanas a partir de la demanda por la ampliación de la participación de los actores de la sociedad civil en los espacios institucionales de decisión.⁸⁰ Como señala Raquel Rolnik,

(...) Si bien esta agenda no logró constituir una base con suficiente fuerza política para incidir profundamente en la dinámica estatal y en las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil de forma de promover la gestión de las ciudades hacia la creación de un espacio más cohesivo, incluyente y sustentable, esta sí constituyó una fuente de permanente tensión e innovación cultural introducida por los actores sociales, lo que ha ampliado desde un punto de vista territorial y político la democracia brasileña (Rolnik, 2009: 6).

2.3.3 El Ministerio de la Ciudad y la Campaña por el Plan Director Participativo

La experiencia participativa aquí analizada resulta de las posibilidades creadas tras la aprobación de unos marcos legales e innovaciones institucionales a nivel nacional, principalmente en lo que se refiere a la ampliación de los espacios institucionales de participación de los ciudadanos y organizaciones civiles en los procesos de planificación y gestión de políticas urbanas. Dos años después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (que instituye la participación de la ciudadanía en la definición de políticas urbanas, principalmente a través del Plan Director) fueron creados por el primer gobierno de Lula da Silva (PT): el Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades (ConCiudades). También se convocó la Conferencia Nacional

⁸⁰ El Movimiento Nacional de Reforma Urbana reunió a diferentes movimientos y organizaciones sociales alrededor de unos puntos prioritarios de la cuestión urbana dispuestos en la agenda que constituyó la propuesta popular de enmienda constitucional firmada por 131.000 suscripciones (Maricato, 2010).

de las Ciudades, en la que se produjo un espacio de debates y directrices para la elaboración de una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).⁸¹ En la última década se han producido, además, la aprobación de marcos regulatorios que establecen directrices nacionales para el sistema de vivienda de interés social (Ley Federal N° 11.124/2005), el saneamiento básico (Ley Federal N° 11.445/2007), los residuos sólidos (Ley Federal N° 12.305/2010), y la movilidad urbana (Ley Federal N° 12.587/2012).

Estudios recientes sobre la participación en los gobiernos de Lula da Silva, particularmente sobre la ampliación de las formas de interacción entre los movimientos sociales y los agentes estatales, muestran que la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003 aumentó la expectativa de cambio en la dirección de la política urbana en el país en el sentido de hacer cumplir lo que establece y regula el Estatuto de la Ciudad, especialmente el principio de la «gestión democrática de la ciudad», que se refiere a la constitución de espacios y prácticas participativas para la formulación e implementación de las políticas públicas, principio que constituye la pauta históricamente defendida por los actores vinculados al FNRU.

De acuerdo con Rolnik (2009), para los actores vinculados al FNRU, la creación del Ministerio de las Ciudades ha representado una posibilidad potencial, tanto para la democratización de las políticas urbanas como para la ampliación de los espacios de democracia participativa en el país, expectativa expresada por la creciente importancia de la participación formal en el proceso de desarrollo de políticas públicas, a través de consejos y conferencias nacionales. En el mismo sentido, Pandolfi y Ribeiro (2014) destacan que además de haber ocupado posiciones en el primer gobierno de Lula da Silva, con algunos de sus integrantes históricos presentes en el equipo reunido por el Ministro Olivio Dutra (ex alcalde de Porto Alegre por el Partido de los Trabajadores, conocido por la implementación del Presupuesto Participativo en esta ciudad en 1989), las acciones estratégicas de las organizaciones que componen la coordinación del FNRU fueron dirigidas hacia los espacios institucionales de participación de las

⁸¹ Mientras que el Ministerio de las Ciudades es el órgano del poder ejecutivo federal responsable por la construcción de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), el Consejo Nacional de las Ciudades es un órgano colegiado que forma parte de la estructura del Ministerio de las Ciudades y tiene como objetivo estudiar y proponer directrices para la formulación y ejecución de la PNDU, así como acompañar su implementación. Respecto a las Conferencias Nacionales de las Ciudades, de acuerdo con Pandolfi y Ribeiro (2014), a la primera Conferencia Nacional de Ciudades, realizada en 2003, asistieron 2.095 delegados y movilizó a más de 350.000 personas en las distintas conferencias municipales y estatales que condujeron a la conferencia nacional. En 2005 se celebró la segunda Conferencia Nacional de las Ciudades que contó con la participación de 1.820 delegados y 410 observadores de todos los Estados brasileños. Entre los representantes elegidos por la sociedad civil para participar del ConCiudades, el 57% eran representantes de entidades vinculadas al FNRU.

Conferencias de las Ciudades (nacionales, estatales y municipales) y reuniones del ConCiudades para la formulación de propuestas e implementación de las políticas urbanas. Los autores comentan la relación de proximidad establecida entre el FNRU y el gobierno de Lula da Silva tras la composición inicial del Ministerio de las Ciudades y la creación del ConCiudades: «durante este período, se pasó a hablar de “iniciativas compartidas”. Es decir, la proximidad de los movimientos sociales con el Gobierno era tan intensa que era difícil separar la agenda de cada uno» (Ibídem: 166).⁸²

Sobre las formas de interacción Estado-sociedad, los autores afirman que los movimientos sociales se centran en las acciones del Gobierno que, a su vez, fuerza al movimiento a reordenar su «repertorio de acción colectiva» (Ibíd.:133). Desde esta perspectiva, la relación de proximidad entre los actores sociales y estatales, es decir, la presencia de actores del FNRU en puestos estratégicos dentro del Ministerio de las Ciudades, al mismo tiempo que amplió las posibilidades potenciales de éxito de su agenda en el interior del Estado, impuso alteraciones en sus acciones estratégicas.⁸³ En efecto, el Ministerio de las Ciudades fue reconfigurado en 2005, con la salida de Olivio Dutra y gran parte de los integrantes del FNRU. Con la entrada de Marcio Fortes, del Partido Progresista (PP), de perfil conservador, y su equipo de perfil tecnocrático en la coordinación del Ministerio de las Ciudades, la plataforma de la reforma urbana fue reemplazada y la participación institucionalizada fue reducida.

Sobre las estrategias y posibilidades para la implementación de la agenda de la Reforma Urbana, a partir de las políticas propuestas por el Ministerio de las Ciudades, construidas en su relación de proximidad con actores del FNRU, además de la institución del ConCiudades y de las Conferencias como espacios fundamentales para la formulación y negociación de las políticas urbanas entre Gobierno y sociedad, también fueron incorporadas en la agenda del ministerio las acciones e instrumentos de gestión urbana para el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad y la promoción de la participación ciudadana en las políticas urbanas locales, cuya implementación depende de la aprobación del Plan Director Municipal, tal como

⁸² Traducción de la investigación: «(...) *Nesse período, passou-se a falar de “iniciativas compartilhadas”. Ou seja, a proximidade dos movimentos sociais com o governo era tão intensa que era difícil separar a agenda de cada um*». (Ibídem: 166).

⁸³ Resulta de esas estrategias la creación del Sistema Nacional para la Vivienda Social (SNHIS) destinado a las políticas y programas de vivienda para personas de bajos ingresos, y el Fondo Nacional para la Vivienda de Social (FNHIS) dedicado exclusivamente a la construcción de viviendas populares. Se trata de la Ley Federal N° 11.124 de 16 de junio de 2005. Cabe resaltar que un proyecto de creación de un Fondo Nacional de Vivienda Popular había sido enviado al Congreso por el FNRU en 1991 en forma de una ley de iniciativa popular que contó con miles de firmas.

establecieron la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad. De ahí que se estructurara la Campaña Nacional por los Planes Directores Participativos, que pretendía difundir contenidos y métodos participativos de planificación territorial en los municipios brasileños, como ha explicado Raquel Rolnik, integrante histórica del FNUR responsable por la entonces Secretaría Nacional de Programas Urbanos (SNPU) del Ministerio de las Ciudades, que llevó a cabo dicha campaña:

A partir de una propuesta elaborada por el ministerio, el Consejo de las Ciudades decidió estructurar una campaña con el fin de fomentar la elaboración de Planes Directores Participativos en las municipalidades, ya que en Brasil esta es una competencia de los Gobiernos locales. Esta campaña se dirigió a los gobiernos y a la sociedad civil en las ciudades que estaban obligadas por ley a elaborar sus planes. El objetivo de la campaña era difundir los nuevos contenidos, así como los nuevos métodos que la planificación territorial —y en particular los Planes Directores— deberían incorporar, teniendo en cuenta la misión que se les atribuía por el nuevo marco legal: hacer explícita «la función social de cada segmento de su territorio» considerando las realidades socio-territoriales de cada municipio. Todo esto debería realizarse a través de un proceso participativo de discusión y de construcción de consensos que deberían llevarse a cabo en cada ciudad (Rolnik, 2009: 8).

Respecto a la experiencia participativa impulsada por la elaboración de los Planes Directores Municipales, Santos Junior, Silva y Sant'Ana (2011:15-16) subrayan que la SNPU realizó dos acciones dignas de mención. Primero, el «Programa de Fortalecimiento de la Gestión Urbana», que priorizó el apoyo a la capacitación técnica e institucional de los municipios para la planificación territorial y gestión participativa. Segundo, la Campaña Nacional titulada «Plan Director Participativo: ciudad de todos», ejecutada a través de actividades de sensibilización y capacitación de agentes públicos, técnicos y actores locales para la elaboración de los Planes Directores de forma participativa por los municipios brasileños. Cabe destacar que esta campaña, iniciada en 2005, incorporó el tema de la «participación» de forma explícita al «Plan Director», destacando la idea de un instrumento de la planificación y gestión de las políticas urbanas que debe ser a la vez un producto y un medio para la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre grandes cuestiones urbanas, puesto que se pretendía una discusión ampliada para la formulación de una política nacional de desarrollo urbano (PNDU).

Los autores reafirman la importancia del Plan Director Municipal en su concepción actual (post Estatuto de la Ciudad), como un instrumento clave para la construcción de ciudades más justas y democráticas, objetivos que —según su opinión— pueden ser alcanzados a partir de fórmulas innovadoras de gestión urbana municipal. Por otro lado,

subrayan las dificultades de las administraciones en lo que respecta a los recursos técnicos, humanos y materiales, así como la baja difusión de canales institucionales de participación para la definición de las políticas urbanas locales. En este sentido, los autores opinan que la actuación del Ministerio de las Ciudades a partir de 2003 evidencia el reconocimiento oficial de la baja competencia de los municipios para afrontar los problemas urbanos, considerando oportuno el soporte del Gobierno federal y de los Estados brasileños para que las ciudades del país vuelvan efectivas políticas urbanas consonantes con las determinaciones presentes en el Estatuto de la Ciudad.

En su publicación sobre el Plan Director Participativo, la SNPU no solo reafirma el Estatuto de la Ciudad sino que destaca que este instrumento para las políticas urbanas resulta de un proceso participativo mediante el cual se establecen decisiones pactadas para el proyecto de desarrollo elegido por el conjunto de la municipalidad, en sus palabras «en el Estatuto de la Ciudad, el Plan Director es resultado de un proceso político, dinámico y participativo que moviliza a toda la sociedad, todos los segmentos sociales, para discutir y establecer un pacto sobre el proyecto de desarrollo municipal» (Ibíd., 2006: 15).⁸⁴ Sobre la Campaña Nacional por el Plan Director Participativo, la publicación informa que fueron definidos tres ejes estructurales reconocidos como cuestiones comunes a todas las ciudades brasileñas: (i) la inclusión territorial, es decir, el acceso a la tierra urbanizada y la regularización de áreas de ocupación popular; (ii) la justicia social, comprendida a partir de la justa distribución de los costes y beneficios del desarrollo urbano; y (iii) la gestión democrática, por medio de instrumentos que aseguren la participación efectiva de los habitantes de la ciudad en las decisiones e implementaciones del Plan Director.

En cuanto a la realización de las acciones programadas, la publicación informa que tras la inauguración de la campaña en cuestión representantes del Ministerio de las Ciudades realizaron talleres de capacitación de diversos agentes públicos y actores sociales para la formación de agentes multiplicadores en casi todos los Estados brasileños. Se formaron núcleos regionales de la campaña que confeccionaron sus estrategias de sensibilización y capacitación municipales, con una previsión de realización de actividades y demanda de apoyo financiero al Ministerio de las Ciudades, que definió criterios de selección de los municipios que demandaron recursos para la confección del Plan Director: «tuvieron

⁸⁴ Traducción de la investigación: «*no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município*» (SPNU, 2006: 15).

prioridad en la selección aquellos municipios que deberían cumplir los requisitos del Estatuto de la Ciudad hasta octubre de 2006: aquellos con más de 20.000 habitantes e integrantes de las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas» (Ministerio de las Ciudades/SNPU, 2006: 30).

El documento elaborado por la SNPU también identifica algunas de las dificultades afrontadas para llevar a cabo las acciones propuestas por la campaña nacional para el Plan Director Participativo: (i) el corto plazo para la sensibilización y capacitación de un gran número de municipios, lo que ha dificultado los desplazamientos de los representantes del Ministerio de las Ciudades hacia los diferentes Estados y municipios del país para la realización de talleres de capacitación de los agentes y actores locales, así como la formación de los núcleos regionales de la campaña; (ii) la falta de interés por parte de algunas administraciones municipales en la elaboración del Plan Director Participativo; (iii) las controversias que caracterizan el Plan Director; (iv) la sobrecarga de trabajo de los agentes que integraron los núcleos regionales de la campaña; y (v) el retraso en la llegada de los recursos para la realización de las acciones programadas. Respecto a las posibilidades del Plan Director contribuir a la promoción de aquello que llama «justicia social, sostenibilidad ambiental y democratización de las ciudades», el texto sostiene que la efectividad de sus proposiciones depende de los compromisos de los dirigentes políticos y de los intereses sociales locales, como el nivel de organización y movilización de la sociedad y las formas de participación que el proceso de elaboración del Plan Director asume en cada ciudad particular.

Avritzer (2008) evidencia la relevancia del contexto al analizar la efectividad de la participación de la sociedad en los espacios institucionales de formulación y negociación de políticas públicas, ampliados recientemente en Brasil. El autor distingue tres «instituciones participativas» —definidas como diferentes formas de incorporar a los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas— destacando sus variaciones en cuanto a la capacidad de democratizar las acciones gubernamentales: los Presupuestos Participativos, los Consejos de Políticas y los Planes Directores Participativos. Apoyado en Fung y Wright (2003) y Baiocchi (2003), el autor considera que los presupuestos participativos presentan un diseño participativo de «abajo hacia arriba», puesto que constituyen una forma de participación abierta a la entrada de los actores sociales, de ahí su mayor capacidad democratizadora, debido a su capacidad de alterar la relación entre el Gobierno y la sociedad. En el caso de los

consejos de políticas, señala que presentan un diseño institucional de «reparto de poder» constituido por el Estado, con representación mixta de actores de la sociedad civil y los actores estatales. Y, por último, los Planes Directores Municipales, a través de las audiencias públicas obligatorias, forman un tipo de institución participativa definida por el autor como de «ratificación pública» en el que las decisiones no se extenderían de manera efectiva a los actores de la sociedad civil, ya que involucra a los actores sociales en la ratificación de una decisión adoptada anteriormente por el Estado. A través del análisis de experiencias participativas en cuatro contextos diferenciados (Porto Alegre, Sao Paulo, Belo Horizonte y Salvador) el autor muestra que dichas instituciones participativas difieren al menos en tres aspectos: (i) en cómo se organiza la participación; (ii) en la forma en que el Estado se refiere a la participación; (iii) en la forma en la que la ley obliga al Gobierno a poner en práctica o no la participación, concluyendo que el éxito de los procesos de participación está relacionado con la forma en cómo se articulan el diseño institucional, la organización de la sociedad civil y la voluntad política para implementar la institución participativa.

En este sentido, a pesar de los nuevos marcos regulatorios e innovaciones institucionales para una pretendida democratización de las políticas urbanas en Brasil, se hace necesario investigar sobre la capacidad que tienen dichos marcos e innovaciones para promover un cambio en las prácticas de planificación y gestión de las políticas urbanas en el país, cuya efectividad democrática depende de factores contextuales como la conducta del Gobierno de turno y las formas de involucramiento de los diversos actores de la sociedad civil en los procesos de deliberación y decisión de políticas urbanas en el ámbito local. En este estudio se supone las limitaciones del principal elemento de promoción de la «gestión democrática de las ciudades» en Brasil, reafirmado por la Campaña Nacional por el Plan Director Participativo, sobre todo si se consideran las contradicciones de los marcos regulatorios y las prácticas políticas que enmarcan la historia de la planificación y gestión de las políticas urbanas brasileñas: «derechos universales, normatividad ciudadana —en el texto y en el discurso— versus cooptación, favor, discriminación —en la práctica de la gestión urbana—» (Maricato, 2009 [2000]: 135).⁸⁵

⁸⁵ Traducción de la investigación: «*direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana*» (Maricato, 2009 [2000]: 135).

CAPÍTULO 3: UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO INVESTIGADO

CAPÍTULO 3: UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO INVESTIGADO

En este capítulo se pretende una aproximación al contexto investigado, con el objetivo de identificar las principales características socioeconómicas, sociopolíticas y urbanas del municipio de *Nova Iguaçu*, considerando el proceso de formación y desarrollo de la *Baixada Fluminense* (región en la que se encuentra situado ese municipio) como parte del espacio periférico de la metrópoli de Río de Janeiro. Se presentan condiciones de una compleja y contradictoria realidad socioespacial que permiten, sin embargo, la apertura de algunas vías para la comprensión de las dinámicas de los recientes procesos y experiencias de participación ciudadana institucionalizada allí existentes. Es importante mencionar que tal emprendimiento no es tarea sencilla para el estudiante de su propia sociedad, debido a los prejuicios y estereotipos ante los que ningún investigador de campo está protegido. Este desafío se vuelve aún más difícil en la periferia urbana de la metrópoli de Río de Janeiro, usualmente presentada como una realidad social indiferenciada y homogénea. En este sentido, además de la preocupación permanente a la hora de abordar las categorías establecidas o clasificaciones empleadas para describir el espacio social en cuestión, se busca restringir tal aproximación a los elementos y aspectos que se consideran fundamentales para el fenómeno aquí estudiado.

Inicialmente se presentan los aspectos más generales de la urbanización de la *Baixada Fluminense* y las categorías previas que constituyen las representaciones sociales sobre esa región.⁸⁶ Luego la exposición se desplaza a la escala local, teniendo en cuenta los recientes datos demográficos, características socioeconómicas y transformaciones urbanas que producen nuevas contradicciones en la producción social del espacio de *Nova Iguaçu*. Por último, se hace referencia a las acciones de distintos Gobiernos locales y sus instrumentos de gestión urbana (unos claramente dirigido por los intereses del mercado y otros supuestamente comprometidos por la profundización democrática) y, al mismo tiempo, se enfatizan los testigos del principal movimiento social de base comunitaria que plantea demandas colectivas y requiere acciones públicas para la

⁸⁶ Sobre la base de trabajos académicos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la región de la *Baixada Fluminense*, se ubica el inicio de este proceso desde finales del *siglo XIX*, momento en que la sociedad brasileña experimentó cambios que resultaron de la alteración de los sistemas político y económico con la instauración de la Primera República, también conocida como «República vieja» (1889-1930), la sustitución de la mano de obra esclava por el trabajo asalariado (que incluía una política de inmigración), así como la modernización de las relaciones de producción agraria (especialmente de la economía del café), y la instalación de las primeras industrias en los principales núcleos urbanos del país.

extensión de los derechos urbano-sociales, sin lograr un cambio efectivo en la dinámica de organización interna del espacio urbano municipal, cada vez más lleno de contrastes.

3.1 La *Baixada Fluminense* en el espacio metropolitano de Río de Janeiro

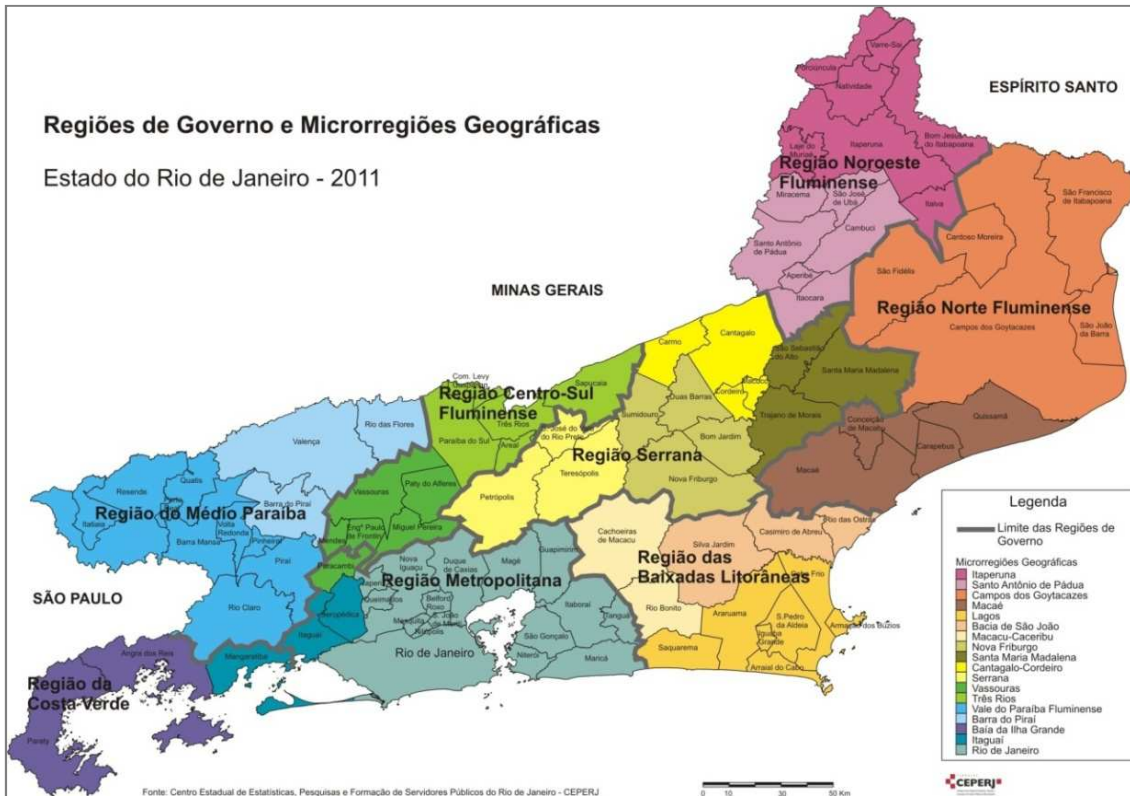
La región denominada *Baixada Fluminense*, en la que se sitúa la base empírica del presente estudio, forma parte del espacio definido institucionalmente como Región Metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ), también conocida como *Grande Rio* (Fig.1).⁸⁷ Los indicadores de 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) muestran que la RMRJ aloja al 74,2% de la población residente en el estado de Río de Janeiro, habitado por casi dieciséis millones de personas. En el caso de la *Baixada Fluminense*, los datos indican 3.333.801 habitantes, es decir la segunda región más poblada del Estado, superada solo por la capital «fluminense».⁸⁸

Es importante subrayar que la definición de la *Baixada Fluminense* cuenta con una diversidad de representaciones que varían según las intencionalidades de los agentes sociales y estatales en diferentes temporalidades, multiplicidad que afecta directamente a su configuración geográfica, que se amplía o se acorta según los objetivos del análisis pretendido, del proyecto gubernamental o de las acciones corporativas (Alves, 2003; Rocha, 2007). Por otra parte, hay consenso en cuanto a los municipios de *Nova Iguaçu*, *Duque de Caxias*, *Belford Roxo*, *São João de Meriti*, *Nilópolis*, *Mesquita*, *Japeri* y *Queimados* (todos ubicados en la porción oeste de la *Baía de Guanabara*, es decir, al norte de la capital de Río de Janeiro) que son incluidos como integrantes de la región, tanto en los estudios que la interpretan como en las instituciones que la definen (Fig. 2).

⁸⁷ El estado de Río de Janeiro está dividido política y administrativamente en 92 municipios, organizados en ocho microrregiones: *Metropolitana*, *Noroeste Fluminense*, *Norte Fluminense*, *Baixadas Litoraneas*, *Serrana*, *Centro-Sul Fluminense*, *Medio Paraíba* y *Costa Verde*, según se muestra en la figura 1. La región metropolitana de Río de Janeiro incluye la capital del estado, Río de Janeiro, y otros dieciocho municipios más, entre ellos *Nova Iguaçu*, escenario elegido para el presente estudio. En cuanto a la configuración geográfica de la *Baixada Fluminense*, la composición institucional más amplia cubre los siguientes municipios: *Belford Roxo*, *Duque de Caxias*, *Guapimirim*, *Itaguaí*, *Japeri*, *Magé*, *Mesquita*, *Nilópolis*, *Nova Iguaçu*, *Paracambi*, *Queimados*, *São João de Meriti* y *Seropédica* que, junto con los municipios de Río de Janeiro, *Niteroi*, *São Gonçalo*, *Itaboraí*, *Tanguá* y *Maricá* forman la RMRJ.

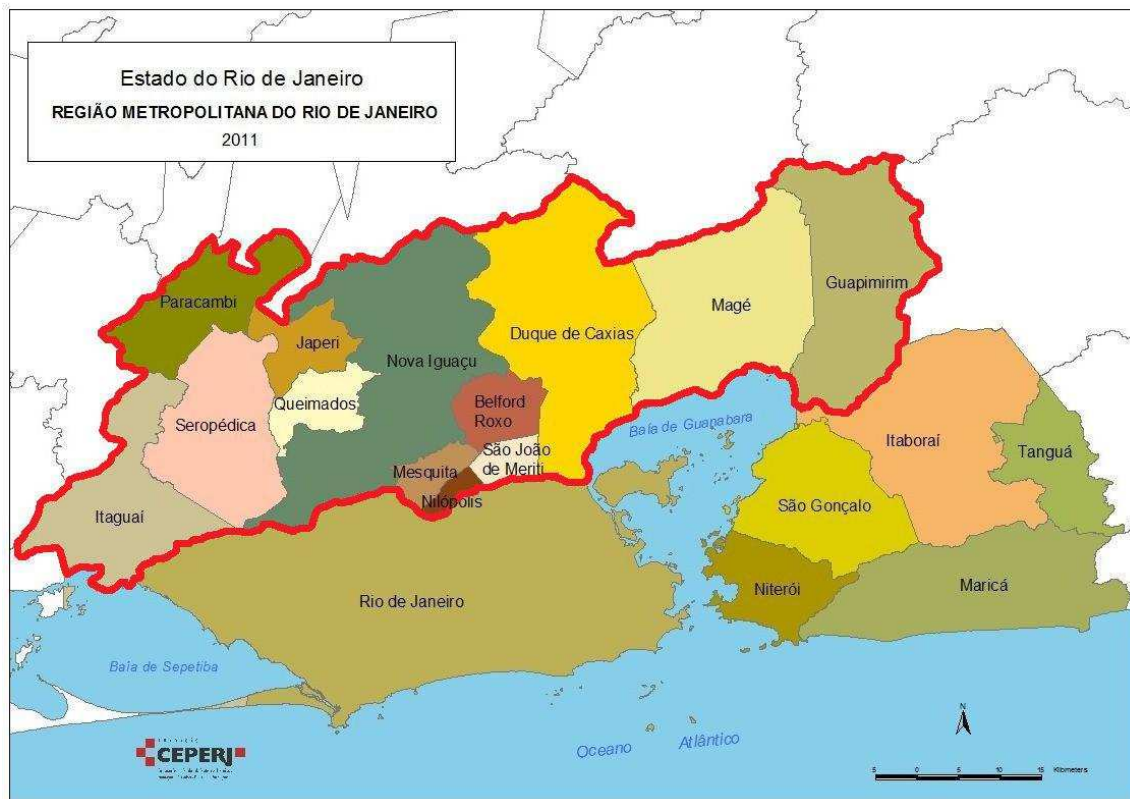
⁸⁸ El término «fluminense» proviene de la palabra en latín *flumen* que significa «río». Por eso, se denomina «fluminense» al estado de Río de Janeiro, a su capital y área metropolitana. También se usa «fluminense» para referirse a los habitantes nacidos en las regiones y municipios del Estado de Río de Janeiro, a excepción de la capital del estado, que lleva el mismo nombre. En este caso, también se usa el término «carioca» para referirse específicamente a la ciudad de Río de Janeiro y a las personas nacidas en la misma.

Figura 1: El Estado de Río de Janeiro



Fuente: Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ.

Figura 2: La RMRJ y los municipios que integran la *Baixada Fluminense*



Fuente: CEPERJ.

No se pretende promover una discusión de las distintas nociones sobre la configuración de la *Baixada Fluminense* y sus límites territoriales, indicados en la figura 2 (y marcados en rojo), los cuales sufrieron alteraciones según los intereses en juego históricamente situados.⁸⁹ Cabe señalar, sin embargo, que hasta la década de 1940, los referidos municipios eran parte de un solo territorio que tiene origen en la *Villa de Iguassú*, fundada en 1833 a las orillas del *Rio Iguassú*.⁹⁰ Dichos municipios se formaron como distritos que a partir de la década de 1940 pasaron por procesos de emancipación territorial, lo que no solo vincula la configuración geográfica de la *Baixada Fluminense* con el área original que pasó a llamarse *Nova Iguaçu* (Simões, 2004: 48), sino que sugiere una explicación para la posición superior que este municipio ocupa en el espacio constituido por la misma.

A pesar de la complejidad en la definición territorial de la *Baixada Fluminense*, para la comprensión de las profundas transformaciones que la afectaron en su formación y desarrollo son dos los aspectos que cobran relevancia: la proximidad geográfica y la relación económica con el municipio de Río de Janeiro, que en la actualidad ejerce la función de capital y núcleo metropolitano del Estado. Estos dos aspectos evidencian la «interdependencia funcional» (Santos, 1993: 75) de las ciudades que componen las áreas metropolitanas brasileñas, cuya formación se estableció principalmente como consecuencia del acelerado proceso de urbanización en el país.⁹¹ Como han observado Abreu (2010 [1987]) y Rocha (2007), la incorporación de la *Baixada Fluminense* a la RMRJ estuvo marcada por una relación de subordinación demandada por el crecimiento de las actividades productivas y de población en la ciudad de Río de Janeiro, argumento

⁸⁹ Para un abordaje sobre el conjunto de interpretaciones de la configuración geográfica de la *Baixada Fluminense* véase Alves (2003), Oliveira (2004) y Rocha (2007).

⁹⁰ «*Iguassú*» (originalmente *y-gúasu*) es la referencia asignada a este río por los indios *jacutingas*, naturales de la región, que significa «río grande» a través de la unión de los términos «y» (río, agua) con «gúasu» (grande).

⁹¹ Las primeras regiones metropolitanas brasileñas fueron instituidas en 1973, cuando se institucionalizó la Ley Complementaria No. 14, en obediencia a la Enmienda Constitucional No. 1 de 17 de octubre de 1960. La Región Metropolitana de Río de Janeiro, por su parte, fue oficialmente establecida en 1974 con la promulgación de la Ley Complementaria No. 20 de 1 de julio de 1974, que también estableció la creación de estados y territorios en el país, algo que tiene que ver con la trayectoria político-administrativa de la ciudad de Río Janeiro. Esta ley fijó la fusión de los antiguos estados de la *Guanabara* y de Río de Janeiro, unidades autónomas de la federación entre 1960 y 1975, año en que pasaron a constituir un solo estado con el nombre de estado de Río de Janeiro. Eso porque Río de Janeiro fue capital del país entre 1763 y 1960, año en que la sede del Gobierno se trasladó a la recién construida Brasilia. En lugar de incorporarse al estado de Río de Janeiro (que tenía como capital la ciudad de *Niterói*), tras el traslado de la sede del Gobierno, la ciudad de Río de Janeiro fue transformada en un estado, el *estado da Guanabara*. Cabe subrayar que el proceso de formación de las primeras regiones metropolitanas resultó de la implementación del II Plan Nacional Desarrollo – II PND (1975-1979), considerado el último plan de desarrollo económico del periodo militar en Brasil (1964-1985), que presentaba entre sus objetivos la reducción de las desigualdades entre los municipios a través de una política de inversiones en infraestructura urbana y vivienda. Souza (2013: 35) esclarece —sin embargo— que había otro propósito detrás de la creación de las primeras regiones metropolitanas brasileñas: intervenir más fácilmente en las áreas clave de la vida económica y sociopolítica del país bajo la égida del capitalismo y el autoritarismo.

que fortalece la noción de funcionalidad para explicar tanto la adición de la región como periferia urbana de la metrópoli fluminense como las interacciones (subordinadas o no) existentes entre el núcleo metropolitano y su *hinterland*.⁹²

El aporte teórico de Pierre Bourdieu (2012 [1993]: 159) en torno al análisis de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las estructuras del espacio físico como una condición para romper con las «falsas evidencias y los errores inscriptos en el pensamiento sustancialista de los lugares» permite entender que la región de la *Baixada Fluminense* no solo representa una determinada localización geográfica, sino un espacio social definido por su relación históricamente determinada con la RMRJ (más específicamente con el núcleo metropolitano, la capital de Río de Janeiro), del que se han apropiado material y simbólicamente diferentes agentes sociales articulados o en disputa, lo que implica acciones y representaciones definidas relacionamente en diferentes escalas espaciales y niveles de poder.

El sociólogo francés comprende el «espacio» como un conjunto de posiciones distintas y coexistentes definidas por su exterioridad mutua y por relaciones de proximidad o de alejamiento y también por relaciones de orden, como por encima, por debajo y entre (Bourdieu, 2011 [1994]: 18-19). Desde este punto de vista relacional, el autor observa que las distintas posiciones de los agentes en el «espacio social» son determinadas por la distribución del volumen global del capital y la composición del capital (sobre todo según la posesión de los tipos de capital que considera más eficientes: el económico y el cultural) por lo que concluye que las posiciones diferenciadas de los agentes tienden a reproducir las estructuras jerárquicas de la sociedad. También afirma que la posición del agente en el espacio social se reifica⁹³ en el espacio físico, constituyendo el «espacio social reificado» o físicamente objetivado, que se define por la distribución de diferentes bienes y servicios públicos y privados, así como de agentes y grupos

⁹² El término *hinterland* es utilizado para designar a una región íntimamente relacionada o económicamente subordinada a un núcleo urbano principal. Desde esa perspectiva, el núcleo y la periferia son contrarios de una misma unidad, puesto que se complementan entre sí.

⁹³ Cabe señalar que el concepto de «reificación» o «cosificación» de las relaciones sociales fue desarrollado por el filósofo Georg Lukács con base en las formulaciones de Karl Marx y su concepción sobre el «fetichismo de la mercancía», planteada para referirse al fenómeno relativo a los intercambios mercantiles del capitalismo en que los productos del trabajo social, las mercancías, adquieren una significación independiente de sus productores. En las palabras de Goldman (1962: 75 *apud* Margulis, 2006: 36) «se trata de un fenómeno social fundamental de la sociedad capitalista: la transformación de las relaciones humanas cualitativas *en atributo cuantitativo de las cosas inertes*, la manifestación del trabajo social empleado para producir ciertos bienes como valor, *como cualidad objetiva de estos bienes*; la reificación que se extiende en consecuencia progresivamente al conjunto de la vida psíquica de los hombres en la cual hace predominar lo abstracto y cuantitativo sobre lo concreto y lo cualitativo».

localizados, provistos de oportunidades desiguales para la apropiación de dichos recursos conforme su capital y la distancia física de estos recursos.

El espacio social reificado (es decir, físicamente realizado u objetivado) se presenta, así, como la distribución en el espacio físico de diferentes especies de bienes o de servicios y también de agentes individuales y de grupos localizados físicamente (como cuerpos vinculados a un lugar permanente) y dotados de oportunidades de apropiación de esos bienes y servicios más o menos importantes (en función de su capital y también de la distancia física de esos bienes, que también depende de su capital). El valor de las diferentes regiones del espacio social reificado se define en la relación entre la distribución de los agentes y la distribución de los bienes en el espacio (Bourdieu, 2012 [1993]: 161).⁹⁴

En este sentido, el valor de las diferentes áreas de una determinada ciudad o región se define por la distribución de los agentes y de los capitales en términos de relaciones que van estructurando las oportunidades (y las estrategias) de vida. De tal manera que la comprensión de la posición social y económica inferior de la *Baixada Fluminense* (y de los agentes físicamente situados en la misma) en la estructura del espacio social de Río de Janeiro requiere la superación tanto de las tendencias a la naturalización del orden social como del «enfoque sustancialista de los lugares» (que cree que el «campo» empírico proporciona todas las evidencias del fenómeno observado) hacia un análisis de las relaciones que subyacen la jerarquía socioespacial fluminense, tal como señala el autor:

La estructura del espacio social se manifiesta, por tanto, en los contextos más diversos, bajo la forma de oposiciones espaciales, el espacio habitado (o apropiado) funcionando como una forma de simbolización espontánea del espacio social. No hay espacio, en una sociedad jerarquizada, que no sea jerarquizado y que no exprese las jerarquías y las distancias sociales, bajo una forma (más o menos) deformada y sobretodo, disimulada por el efecto de naturalización que la inscripción durable de las realidades sociales en el mundo natural conlleva: diferencias producidas por la lógica histórica pueden, por tanto, parecer de la naturaleza de las cosas (basta pensar en la idea de «frontera natural») (Ibídem: 160).⁹⁵

⁹⁴ Traducción de la investigación: «O espaço social reificado (isto é físicamente realizado ou objetivado) se apresenta, assim, como a distribuição no espaço físico de diferentes espécies de bens ou de serviços e também de agentes individuais e de grupos fisicamente localizados (enquanto corpos ligados a um lugar permanente) e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e serviços mais ou menos importantes (em função de seu capital e também da distância física desses bens, que depende também de seu capital). É na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado» (Bourdieu, 2012 [1993]: 161).

⁹⁵ Traducción de la investigación: «A estrutura do espaço social se manifesta, assim, nos contextos mais diversos, sob a forma de oposições espaciais, o espaço habitado (ou apropriado) funcionando como uma forma de simbolização espontânea do espaço social. Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não expresse as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer da natureza das coisas (basta pensar na idéia de “fronteira natural”)» (Ibídem: 160).

Los estudios académicos sobre la estructura urbana de la metrópoli fluminense ofrecen pistas sobre dichas relaciones al abordar la dinámica de la configuración interna del espacio metropolitano. Sin pretender agotar este debate, es importante subrayar que los estudios de las décadas de 1970 y 1980 sobre las profundas desigualdades en las ciudades brasileñas y latinoamericanas (basados en los referenciales de la sociología urbana marxista de la época) destacaron un patrón dual de estructuración urbana, denominado centro-periferia y caracterizado por la distancia física y social entre las clases sociales en el lugar de residencia. Por otra parte, la literatura más reciente evidencia una estructura urbana desigual y fragmentada en vista del surgimiento de nuevas configuraciones espaciales y sus efectos en las formas de interacción social en el interior de las grandes metrópolis (Lago, 2007).⁹⁶

La perspectiva dualista de las desigualdades en las metrópolis brasileñas se sustenta en la lectura de la realidad urbana como una totalidad socioespacial marcada por la concentración del empleo, de los sectores sociales superiores y de los equipamientos y servicios urbanos comunes en las áreas centrales, por un lado, y, por otro, por las precarias condiciones de reproducción social de los espacios periféricos, habitados mayoritariamente por las clases populares. El estudio realizado por Mauricio de Abreu (2010 [1987]) sobre la evolución urbana de Río de Janeiro representa la forma más elaborada del referido modelo explicativo, puesto que divide a la sociedad urbana de Río de Janeiro, diferenciando a los estratos sociales más ricos concentrados en el área central privilegiada de los segmentos más pobres, emplazados en las precarias áreas periféricas; además de resaltar el papel que ha cumplido el Estado en la configuración de una estructura urbana contrastada por la dualización social. Tal como sostiene el autor, esta estructura no resulta únicamente de las fuerzas del mercado, sino también del papel desempeñado por el Estado a través del tiempo, ya sea mediante la creación de condiciones materiales que favorecieron la aparición del patrón de estructuración urbana

⁹⁶ De acuerdo con Lago (2007), hasta la década de 1980, el debate de la problemática urbana en las referidas ciudades estuvo marcado por la dimensión espacial de la desigualdad en el acceso al trabajo y a los bienes y servicios urbanos. Así, la noción de periferia empleada en dichos estudios designa el lugar de reproducción social precaria de los trabajadores. Más allá de referirse a las áreas geográficamente lejanas del centro urbano, esa noción califica el espacio periférico por el conjunto de carencias de derechos urbano-sociales, referencia que aún se mantiene, pues tal como afirma Rolnik (2010) «*a periferia é marcada muito mais pela precariedade e pela falta de assistência e de recursos do que pela localização*». («la periferia está marcada más por la precariedad y por la falta de asistencia y de recursos que por la localización»).

señalado o de políticas públicas que resultaron beneficiosas para la acumulación capitalista.⁹⁷

A finales de la década de 1980 las investigaciones urbanas comenzaron a cuestionar las lecturas basadas en el modelo centro-periferia. Estudios sobre la metrópoli de Río de Janeiro argumentan que este modelo de explicación había homogeneizado socialmente a las áreas que no se ajustaban a las características del núcleo metropolitano privilegiado, reduciendo la complejidad de la organización interna del espacio fluminense (Lago, 2007: 278).⁹⁸ Estos estudios enfatizan que los procesos de fragmentación y desigualdad en la estructura urbana de Río de Janeiro se habrían visto intensificados en vista de la diseminación de la pobreza por el tejido metropolitano (puesta de manifiesto en el crecimiento de los asentamientos marginales, tanto en las privilegiadas áreas centrales como en las precarias áreas periféricas) y, en algunos casos, de la aparición de urbanizaciones cerradas en la periferia (espacio tradicionalmente ocupado por los sectores más pobres), produciendo cierta heterogeneidad interna de las mismas, sobre todo por el aumento de residentes de la clase media que hasta la década de 1980 no eran significativos en las periferias distantes de la capital. También subrayan dos variaciones fundamentales en el patrón de segregación urbana en el espacio metropolitano. La primera se refiere a la escala de la segregación, alterada por la reducción de la distancia física entre los distintos sectores sociales en el lugar de residencia. La segunda se refiere a los tipos de segregación: la auto segregación de los sectores superiores, que pasaron a vivir encerrados en sus zonas de privilegio y distinción social, y la segregación involuntaria de los más pobres, obligados a trasladarse a las zonas percibidas como disfuncionales a la economía urbana y, por lo tanto, más accesibles a los mismos.

Esta «nueva configuración urbana» podría definirse por la mayor proximidad física entre los distintos sectores sociales en el lugar de residencia, produciendo un nuevo patrón de la segregación, tal como lo describe Caldeira (2000), para quien la proliferación de los «enclaves fortificados» en las ciudades latinoamericanas está asociada a la difusión del miedo a la violencia urbana y a la necesidad de garantizar la

⁹⁷ De hecho, si se examinan los principios que guiaron las políticas de intervención urbana en la ciudad de Río de Janeiro realizadas en los primeros años del *siglo XX*, el Estado quedará en evidencia como el agente responsable de proporcionar la base material necesaria para la transición de una economía orientada a la exportación de productos primarios (modelo agro exportador) a una economía industrial.

⁹⁸ Es importante señalar que estos estudios buscan redefinir la explicación del modelo centro-periferia sobre la base de las alteraciones en el patrón de desigualdades socioespaciales en el país, provocadas por los efectos de la crisis económica y estatal de la década de 1980. Para una lectura sobre los efectos de la referida crisis sobre las desigualdades sociales en el espacio metropolitano de Río de Janeiro, ver Lago (2000).

distinción social a través de mecanismos de separación y de control del acceso en espacios privatizados. Es decir, el nuevo patrón de segregación urbana resultaría de la difusión de nuevas formas espaciales y de sociabilidad en las ciudades, en las que se van expandiendo progresivamente espacios de residencia, de trabajo, de consumo y de ocio, privatizados bajo la vigilancia constante, provocando cambios en las relaciones habituales de proximidad y distancia social.

Consciente de que los modelos siempre implican un cierto grado de simplificación y generalización de una realidad concreta, Souza (2013) presenta una clasificación de los diferentes espacios del área metropolitana de Río de Janeiro en la década de 1990. Este modelo clasifica la RMRJ en cuatro tipos de espacios sociales: el «núcleo» correspondiente a las partes de los municipios de Río de Janeiro y *Niterói* que presentan una ocupación más densa y donde no existe una gran escasez de infraestructura (con la excepción de las *favelas* que allí están); la «periferia», espacio que se caracteriza por los asentamientos irregulares y por la existencia de grandes extensiones de tierra ociosas o subutilizadas con fines especulativos; el «espacio de la atracción de la auto segregación», que corresponde básicamente al barrio de *Barra da Tijuca*, donde se concentran los más grandes y mejores condominios exclusivos de Río de Janeiro; y, por último, la «franja rural-urbana», espacios que antes eran rurales y que ahora son dirigidos por una lógica de uso del suelo urbano, relegando a la agricultura a una categoría de actividad puramente residual.

Es necesario señalar que a pesar de las tendencias verificadas por los recientes estudios urbanos (en cierta medida manifiestas en el modelo mencionado anteriormente), la influencia del marco explicativo propuesto por el modelo centro-periferia continúa haciéndose sentir en las lecturas sobre la organización del espacio urbano de la metrópoli de Río de Janeiro. En efecto, en su análisis sobre las contradicciones provocadas por la importación del llamado «urbanismo barcelonés» a distintas ciudades latinoamericanas, tales como Río de Janeiro y Buenos Aires, el urbanista catalán Jordi Borja (2012: 55) coincide con dicho modelo explicativo al destacar que en esas ciudades «es aún muy fuerte la “dualización social” que conlleva un uso menor de la ciudad formal, los sectores más altos encerrados en sus zonas de privilegio y los más pobres en las zonas marginales».

Merece especial atención, sin embargo, el hecho de que los cambios en el histórico proceso de producción desigual del espacio metropolitano de Río de Janeiro, de

manifiesto principalmente en los nuevos mecanismos de segregación socioespacial intensificados a una menor escala geográfica, evidencian la configuración de un tejido urbano todavía más complejo y contradictorio. Efectivamente, existen situaciones particulares que destacan las limitaciones de la capacidad explicativa, tanto del tradicional concepto de periferia como de la mirada dualista de la estructura urbana fluminense: la aparición de nuevas centralidades económicas y el aumento de la presencia de los sectores sociales superiores en áreas de la periferia metropolitana que han ocupado históricamente las posiciones inferiores en la jerarquía urbana de Río de Janeiro.

El incremento de la heterogeneidad social de estas áreas (clasificadas tradicionalmente como el lugar de reproducción precaria de las clases trabajadoras) ha producido una relativa disminución de las distancias sociales que las separan del núcleo metropolitano privilegiado (Lago, 2007).⁹⁹ Por otra parte, el surgimiento de nuevas centralidades económicas en la periferia metropolitana de Río de Janeiro revela nuevas contradicciones en el proceso de reproducción del espacio fluminense, en cuanto a que la diferenciación y la segregación en la micro escala traducen un tejido urbano cada vez más desigual y fragmentado, con consecuencias para la interacción social cotidiana, ya que requiere la continua negociación de una realidad marcada por tensiones y conflictos. Es en medio de esta discusión que se presentan a continuación algunas consideraciones sobre las transformaciones urbanas y las representaciones sociales de la *Baixada Fluminense*.

3.1.1 La urbanización como punto de partida

De acuerdo con Monteiro (2005: 490) el estudio de las formas sociales y políticas de la *Baixada Fluminense* presupone el conocimiento sobre los orígenes de la población que allí se concentró a partir del proceso de «urbanización precaria» conducido a principios del *siglo XX*, debido a que los primeros asentamientos urbanos en la región se desarrollaron como expansiones de la periferia de la ciudad de Río de Janeiro, que ejercía la función de capital del país. El autor menciona a los grupos de colonos que se establecieron inicialmente en los márgenes de ciertos ríos que pasaron a contar con

⁹⁹ Para el contexto de la *Baixada Fluminense*, los municipios de *Nova Iguaçu* y *Duque de Caxias* constituyen los principales ejemplos de las «nuevas periferias» marcadas por el aumento de la diversidad social y segregación espacial.

amarraderos que facilitaban el flujo de la producción colonial, dando lugar a pequeñas aldeas-cruce, de las cuales la más importante fue la *Villa de Iguassú*, fundada en 1833 en las orillas del *Río Iguassú*, como se ha indicado anteriormente.¹⁰⁰ Sin embargo, no considera dichas aldeas como las responsables de la concentración de población en la región, teniendo en cuenta que la vida social local no giraba en torno a una actividad económica de adición (como la agricultura) sino al flujo de mercancías (y personas), funcionando como una especie de puerto comercial entre Río de Janeiro y el interior del país de entonces.

En su estudio sobre la historia del trabajo y de los trabajadores en las plantaciones de *Nova Iguaçu* (como esclavos africanos o criollos y pequeños productores libres), entre finales del *siglo XIX* y principios del *siglo XX*, Nascimento (2012: 95) subraya el silencio respecto al pasado de la *Baixada Fluminense* que —en su opinión— ha contribuido a la construcción de la imagen que la reduce a «un conjunto de ciudades dormitorio desordenadas y sin ley».¹⁰¹ En efecto, lo que se considera de forma reiterada en los estudios realizados para la elaboración de la presente tesis doctoral es que la ocupación de la región se intensificó en el segundo tercio del *siglo XX* a partir de un amplio proceso migratorio impulsado por la expansión urbano-industrial en el país (muy concentrada en el Sudeste nacional) y por la ausencia de derechos sociales en el campo, conjugada con las medidas de valorización de las áreas centrales de Río de Janeiro, provenientes de importantes reformas urbanísticas (iniciadas en los primeros años del mismo siglo, como la conocida *Reforma Pereira Passos*) y el consecuente desplazamiento de la

¹⁰⁰ El reconocimiento oficial de la *Villa de Iguassú* en 1833 se asocia a las rutas fluviales y terrestres de la región (que vino a llamarse *Baixada Fluminense*) necesarias para el flujo de la producción colonial del interior del país hasta el puerto de Río de Janeiro. El inicio de su decadencia se sitúa en la segunda mitad del *siglo XIX* tras la implementación de los ferrocarriles (la antigua *Estrada de Ferro Dom Pedro II*, en la actualidad *Estrada de Ferro Central do Brasil*) que provocó la aparición de asentamientos alrededor de las estaciones y el consecuente abandono de las rutas tradicionales, tornándolas inhabitables. En 1891 ocurrió la transferencia de la sede de la municipalidad a la localidad de *Maxombomba*, al margen de la vía férrea, que en 1916 recibió oficialmente el nombre de *Nova Iguassú*, en contraposición a la antigua sede, que a partir de entonces fue conocida como *Iguassú Velho*. Más tarde, por normas ortográficas, su escritura se cambió de *Nova Iguassú* a *Nova Iguaçu*.

¹⁰¹ Traducción de la investigación: «*um conjunto de cidades dormitório desordenadas e sem lei*». La *Baixada Fluminense* ha sido un proveedor y distribuidor de diversas materias primas a la capital de Río de Janeiro como describe el autor: «*Região de importantes municípios que margeiam as fronteiras da cidade do Rio de Janeiro, do Vale do Paraíba e as águas das baías de Sepetiba e da Guanabara, foi ela área de passagem dos principais meios de transportes que ligavam a capital ao interior e aos centros de abastecimento. Produziu açúcar, café, laranja, cerâmica, madeira e tantos outros produtos consumidos por sua vizinha maior e mesmo por países distantes. Seus moradores participaram deste processo como proprietários e trabalhadores nos múltiplos ofícios. Escravos, libertos, migrantes das mais diversas regiões, imigrantes, entre outros, deixaram suas marcas no que hoje entendemos por Baixada Fluminense*» (Nascimento, 2012: 96). («*Región de importantes municipios que bordean a las fronteras de la ciudad de Río de Janeiro, del Vale do Paraíba y las aguas de las bahías de Sepetiba y de la Guanabara, fue zona de paso de los principales medios de transportes que comunicaban la capital hacia el interior y a los centros de abastecimiento. Produjo azúcar, café, naranja, cerámica, madera e tantos otros productos consumidos por su vecina mayor hasta mismo por países lejanos. Sus habitantes participaron en este proceso como propietarios y trabajadores en los múltiples oficios. Esclavos, libertos, migrantes de las más diversas regiones, inmigrantes, entre otros, dejaron sus marcas en lo que hoy entendemos por Baixada Fluminense*»).

población más pobre hacia las afueras, es decir, más allá de las fronteras del entonces Distrito Federal.¹⁰²

En estrecha relación con el rápido crecimiento de la población urbana de la *Baixada Fluminense* están las iniciativas del Estado a través de la implantación de los ferrocarriles; las obras de saneamiento realizadas por el Departamento Nacional de Obras y Saneamiento (DNOS) —cuyo objetivo inicial era la creación de un cinturón agrícola para abastecer la demanda interna de la ciudad de Río de Janeiro—; la institución de la tarifa única de tren que benefició a los viajeros residentes en los suburbios lejanos y municipios de la *Baixada Fluminense*; y la apertura de importantes autopistas (la *Avenida Brasil*, en 1946, y la *Rodovia Presidente Dutra*, en 1951) que contribuyó al aumento de la accesibilidad de los mismos (Abreu, 2010 [1987]: 107).

Efectivamente, estas medidas aseguraron los procesos de descentralización de las actividades productivas y de expansión de los límites urbanos de la ciudad de Río de Janeiro, entonces capital del país, culminando en la profunda transformación económica, social y demográfica del espacio fluminense. Los datos referentes al número de lotes aprobados por los Gobiernos locales entre las décadas de 1930 y 1970, presentados en la tabla 1, muestran el rápido crecimiento urbano de municipios que en el futuro integrarían el área metropolitana de Río de Janeiro.

Tabla 1. Número de lotes aprobados por los Gobiernos locales – 1930/1976

	Hasta 1929	1930-1939	1940-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979
Niterói	-	296	4.419	4.995	1.622	3.092
São Gonçalo	-	922	38.617	82.614	19.510	15.724
Duque de Caxias	3.302	9.169	36.959	86.299	44.386	15.095
Nova Iguaçu	866	311	25.592	166.816	72.293	45.572
S. João de Meriti	5.356	3.169	10.386	19.623	3.479	1.244
Nilópolis	11.000	2.770	88	461	-	-
R. A. Anchieta	-	2.904	32	11.601	4.291	3.316
Total	20.524	19.541	135.640	372.409	145.581	84.043

Fuente: Abreu, 2010.

¹⁰² Siguiendo con el tema del silencio sobre el pasado de la región de la *Baixada Fluminense*, Alves (2003:29) destaca lo que puede ser la principal explicación para ello: la devastación natural provocada por los asentamientos urbanos. En las palabras del autor: «*falar dos jacutingas, dos pântanos e rios, das matas com seus ipês, canaleiras, maçarandubas, paus-ferros e graúnas exige, acima de tudo, um grande esforço de imaginação. (...) É verdade que o desmatamento desses primeiros anos de colonização para o plantio da cana-de-açúcar e para o fornecimento de lenha como combustível para os engenhos nem se compara com a devastação que se processará nos anos 30 e 40 do nosso século, quando a onda loteadora tornar-se-ia incontrolável*». («hablar de los jacutingas, de los pantanos y ríos, de las selvas con sus *ipês, canaleiras, maçarandubas, paus-ferros* y *graúnas* exige, por encima de todo, un gran esfuerzo de imaginación. (...) Es verdad que la deforestación de esos primeros años de colonización para el cultivo de la caña de azúcar y para el suministro de leña como combustible para los ingenios ni se compara con la devastación que se procesará en las décadas 1930 y 1940 de nuestro siglo, cuando la ola lotificadora se volvería incontrolable»).

Se constata que el primer gran impacto del «proceso de urbanización» que atingió a la *Baixada Fluminense* ocurrió en la década de 1940, cuando fueron aprobados 135.640 lotes. De 1950 a 1959, se verifica el auge de la ocupación urbana en los municipios de la región de entonces, período en que el número de aprobación de parcelas de tierra llegó a 372.409 unidades, destacando *Nova Iguaçu*, que concentró el 44,8% de esa producción en la década. De acuerdo con Alves (2003: 62), de 1922 a 1940 la población de *Nova Iguaçu* pasó de 6.000 a 22.382 habitantes, un crecimiento del 273%. Ya en la década de 1950 este crecimiento fue aún mayor, de 305%, lo que refleja el aumento de los asentamientos urbanos en el municipio en este período.¹⁰³

Es importante recalcar las alternativas que fueron creadas desde el poder municipal para asegurar la instalación de la población más pobre más allá de los límites de la entonces capital del país, como el surgimiento de los trenes de viajeros con regularidad y precios económicos, combinado con la venta de parcelas de terreno a precios populares en los asentamientos urbanos, a menudo irregulares y precarios. Destacan las medidas adoptadas por algunas municipalidades para albergar a esa población a través del estímulo de la producción de los asentamientos irregulares y de la tolerancia con respecto a las construcciones ilegales, además de la autorización de edificaciones de tipo proletario que contaban con un mínimo de encargos burocráticos que se limitaban al abono de una pequeña cuota para la aprobación de una planta prevista por el propio municipio (Abreu, *Ibíd.*; Alves, 2003; Simoes, 2006).

Por lo tanto, el proceso de urbanización de la *Baixada Fluminense* se asocia a las transformaciones que han ocurrido en la capital de Río de Janeiro, provocadas por los cambios económicos, sociales, políticos y culturales en el país desde finales del *siglo XIX* y durante las primeras décadas del *siglo XX*, período que inaugura la segregación de las clases sociales en el espacio fluminense a partir de una arbitraria acción estatal en connivencia con los intereses de la naciente burguesía urbana. Se asocia principalmente a la conducción del desarrollo urbano-industrial del país en el segundo tercio del mismo siglo, principalmente a partir de la década de 1950, cuando se impulsaron políticas desarrollistas dirigidas a los grandes centros urbanos.

Sobre las alternativas encontradas por los trabajadores más pobres (debido al aumento de la renta de la tierra urbana y la escasez de vivienda barata en las áreas centrales

¹⁰³ Cabe recordar que se trata de un período en que *Nova Iguaçu* integraba los distritos que se emanciparon a partir de la década de 1940.

consolidadas y privilegiadas) destacan la ocupación de colinas en la zona central de la capital y/o la compra de un lote de tierra en los asentamientos periféricos con condiciones precarias o inexistentes de infraestructuras urbanas, bienes comunes y servicios públicos esenciales. Esta última constituye la principal característica del proceso de ocupación urbana de la *Baixada Fluminense*, gestionada por agentes públicos y privados para controlar la expansión de las construcciones informales en la capital y alojar la mano de obra atraída por el bajo valor de la tierra y por la proximidad a la capital, donde se buscaban oportunidades de trabajo creadas por la industrialización. La función de la *Baixada Fluminense* en ese contexto sería la de un espacio para el alojamiento de las masas trabajadoras en áreas esencialmente residenciales, motivo por el cual sus municipios fueron llamados «ciudades dormitorio», puesto que la mayoría de sus habitantes trabajaban en la capital de Río de Janeiro, viajando largas distancias entre el hogar y el trabajo. A pesar del reciente dinamismo económico de sub centros como *Nova Iguaçu* y *Duque de Caxias*, esta noción de «ciudad dormitorio» sigue presente entre las principales categorías previas utilizadas para clasificar a los municipios de la región, tema que se aborda a continuación.

3.1.2 Sobre las representaciones sociales de la *Baixada Fluminense*

Los estudios de Alves (2003) y Barreto (2004) indican que entre las múltiples representaciones sociales de la *Baixada Fluminense* destaca aquella que la concibe como un territorio marcado por la escasez urbana, los índices de pobreza y violencia, y las prácticas políticas clientelistas. En efecto, a pesar de la reciente mirada positiva que identifica tanto el potencial cultural como la importancia económica de la *Baixada Fluminense* para la RMRJ, permanecen —sobre todo en el imaginario social de la capital de Río de Janeiro— las temáticas de la violencia, la pobreza, la falta de infraestructura y el abandono por parte del Gobierno.

Si bien considera la diversidad de representaciones y valores que componen las identidades sociales locales, Barreto (Ibíd.: 59) presenta elementos significativos de los discursos de los residentes que producen algún tipo de identificación de los mismos con la *Baixada Fluminense*, tales como: el origen común (migrantes procedentes de diversas regiones, pero principalmente del Nordeste del país), la dependencia económica en relación con la capital de Río de Janeiro, el abandono público durante un largo período,

la legitimidad del uso particular de la violencia en algunas circunstancias y la importancia de la vecindad y de las redes de relaciones interpersonales.

Costa (2008) también identifica las imágenes más comunes que asocian a la *Baixada Fluminense* con un lugar carente, peligroso y violento, donde la justicia se hace «con las propias manos» (es decir, sin la intervención de los aparatos oficiales del Estado), siendo la «pobreza» y la «violencia» las principales categorías empleadas para describir «desde afuera» a la región. Por otra parte, la autora constata que la identidad social de la región no solo se compone de rasgos peyorativos. Indica que la categoría «carencia» también se emplea para describir supuestas características propias de sus habitantes, percibidos como más «sensibles a las emociones» y «afectuosos», valores que, según la autora, no solo están relacionados a las evidentes carencias estructurales sino que procuran indicar el «lado bueno» de un lugar con una mayor solidaridad y compañerismo.

Se sumarían al «patrón periférico de ocupación» identificado anteriormente y a los elementos de sociabilidad urbana señalados, un proceso de disputas por la tierra y una «política de exterminio», como lo ha definido Alves (2002: 60), autor que realiza, desde una perspectiva histórica y política, una reflexión crítica sobre la violencia en la región y su enlace con las estructuras del poder (locales y supra locales), principalmente cuando se examinan las elevadas tasas de homicidios y la ineficacia de las políticas públicas para la reducción de las mismas, por un lado, y la trayectoria política de actores locales (candidatos, alcaldes, concejales y diputados) directamente asociados a los denominados «grupos de exterminio», por otro.¹⁰⁴

En efecto, el uso de la violencia física se ha introducido en la vida social y política de la *Baixada Fluminense*, siendo un tema muy explorado por los medios de comunicación masivos, principalmente la prensa escrita. Enne (2004) analiza el proceso de producción

¹⁰⁴ Simoes (2004:50) expone que tanto la implementación del ferrocarril como las obras de saneamiento que recuperaron las tierras de las viejas granjas (abandonadas debido a las sucesivas epidemias) renovaron el valor de cambio de las mismas, que se vio estancado tras el período de cultivo de caña de azúcar. Pero este abandono permitió la ocupación de dichas tierras por agricultores y esclavos fugitivos o abandonados por sus propietarios, que a partir de la referida revaloración fueron expulsados, por lo que —por pura apropiación— las tierras pasaron de nuevo a manos no solo de las familias tradicionales y de inmigrantes europeos, sino de «grileiros» (persona que toma posesión de la tierra a través de documentación falsa), que operan el desalojo de los ocupantes («posseiros») mediante recursos judiciales y de la violencia aplicada por policías y pistoleros. De acuerdo con Alves (2003:60), se inaugura una nueva fase en el uso de la violencia de la región como estrategia para la conquista y manutención de la propiedad de la tierra: la actuación de grupos de pistoleros, antes restringida a los servicios prestados a los señores y políticos en la resolución de sus conflictos pasa a ser utilizada por supuestos «promotores del desarrollo». Sobre los denominados «grupos de exterminio», el 31 de marzo de 2005 hubo una masacre en la *Baixada Fluminense* que resultó en la muerte de veintinueve personas. Como un ejemplo de lo que describen Alves (2002) y Barreto (2004) respecto a la legitimidad social del uso particular de la violencia extrema en la región, esa masacre causó una gran agitación social debido a que las víctimas fueron elegidas al azar y no presentaban ninguna conexión con el crimen.

de representaciones sociales de la región a través de la gran prensa de Río de Janeiro en la segunda mitad del *siglo XX*, destacando las décadas de 1960, 1970 y 1980 como las marcadas por la construcción de una imagen que la reconoce como el lugar de la violencia extrema y de los desmanes políticos. De acuerdo con la autora, la década de 1950 marca el inicio de la producción de dicho imaginario, proceso que toma forma bien definida en la siguiente década, a partir de la intensificación de las disputas por la propiedad de la tierra y de la ascensión política de Tenorio Cavalcanti, cuya trayectoria estaría vinculada a un sistema de patronazgo y al uso de la violencia como estrategia de poder económico y político. Siguiendo el estudio de la autora, en la década de 1970 la acción de los llamados «grupos de exterminio» consolida la imagen que asocia la *Baixada Fluminense* a la violencia, cuando los periódicos comenzaron a expresar más explícitamente sus análisis sobre la violencia en la región, con transmisiones de noticias de forma indiscriminada. Este cuadro se expande en la década de 1980, especialmente con la aparición de la figura de «Mão Branca», supuesto personaje vinculado a los «escuadrones de la muerte» que allí actuaban.

El hallazgo de la investigación realizada por Enne (2004: 3) es que la violencia aparece como el principal repertorio utilizado por la gran prensa de Río de Janeiro para referirse a la *Baixada Fluminense*, y los asuntos relacionados con los diversos aspectos de la vida social en los distintos municipios que la integran quedan prácticamente inexplorados en los artículos producidos en el período examinado por la autora, como se desprende del comentario a continuación:

Aspectos de la vida urbana (como saneamiento, condiciones de habitabilidad, salud, educación, tránsito, entre otros) prácticamente no eran explorados (las pocas materias que enfocan temas relacionados con otros aspectos que no a la violencia en la Baixada Fluminense, en general, se destinan a hablar del tránsito en la Avenida Brasil, que corta parte de los municipios de la Baixada). Materias de naturaleza política, como proyectos de ley, acciones del poder municipal, campañas o actividades públicas, por ejemplo, raramente eran producidas. De la misma manera, prácticamente se ignoraban materias que relacionasen la Baixada a actividades culturales o «pautas» de comportamiento Enne (2004: 3).¹⁰⁵

Durante la década de 1990 y principios de la de 2000 ocurrió un cambio sustancial en los enfoques relativos a la *Baixada Fluminense* en la prensa regional, que pasó a

¹⁰⁵ Traducción de la investigación: «Aspectos ligados à vida urbana (como saneamento, condições de habitação, saúde, educação, trânsito, entre outros) praticamente não eram explorados (as poucas matérias que abordam temas ligados a outros aspectos que não a violência na Baixada Fluminense, em geral, destinam-se a falar do trânsito na Avenida Brasil, que corta parte dos municípios da Baixada). Matérias de cunho político, como projetos de lei, ações do poder municipal, campanhas ou atividades públicas, por exemplo, raramente eram produzidas. Da mesma forma, praticamente se ignoravam matérias que relacionassem a Baixada a atividades culturais ou “pautas” de comportamento» Enne (2004: 3).

proyectar una imagen más positiva de la región, valorando sus eventos culturales y potencial mercado de consumo.¹⁰⁶ Además de considerar el contexto de apertura política del país y el de crecimiento de los movimientos sociales, así como la aparición de organizaciones culturales locales, Enne (Ibíd.) presenta unos factores que se pueden asociar a dicho cambio: la publicación de secciones dedicadas a la difusión de referencias positivas de la región, insertados en dos importantes periódicos, tales como *O Globo Baixada* (creado en 1989) y *O Dia na Baixada* (creado en 1990); la construcción de la autopista Presidente Joao Goulart (popularmente conocida como *Linha Vermelha*) que se inauguró en 1992, contribuyendo a la reducción de las distancias física y simbólica entre los residentes de los municipios de la *Baixada Fluminense* y la ciudad de Río de Janeiro; la percepción de que el fenómeno de la violencia se había generalizado; y la nueva representación social de la región como un polo de desarrollo económico.

Estudios sobre el reciente crecimiento económico de la *Baixada Fluminense* muestran que así como ocurrió a principios del siglo pasado, la región vuelve a configurarse como estratégica en el actual proceso de reestructuración urbana y productiva de la metrópoli de Río de Janeiro, sobre todo a partir de un conjunto de inversiones en infraestructura y financiación de grandes proyectos. Como opina Oliveira (2009) dichas inversiones van asociadas a un proceso de reinsertión de la economía de Río de Janeiro a la economía mundial, envolviendo una reconfiguración del espacio metropolitano con énfasis en el crecimiento de las ciudades medias y la interiorización de la economía. Rocha (2007: 10) destaca que «*la funcionalidad periférica comienza a ganar nuevos contornos*»¹⁰⁷, en vista de las actuales demandas de la acumulación capitalista que requiere no solo lo que Harvey (2006: 146) ha llamado «*coerência estruturada*» en relación a la producción y al consumo en un determinado espacio sino que también la reinención de la histórica interacción subordinada entre el núcleo y la periferia metropolitana de Río de Janeiro, basada en la circulación de mercancías y la concentración de trabajadores sin derechos urbano-sociales.

Sin pretender agotar la discusión sobre la reciente etapa de crecimiento económico de la región, asociada a las inversiones de grandes proyectos (perspectiva que enfatiza el

¹⁰⁶ Al igual que Enne (Ibíd.), Costa (2008) también señala los esfuerzos de los medios de comunicación y de la población locales para reemplazar la representación social dominante de la *Baixada Fluminense*, cuando nuevas categorías pasan a ser accionadas para referirse a las diversas actividades culturales y artísticas en la región.

¹⁰⁷ Traducción de la investigación: «*a funcionalidade periférica começa a ganhar novos contornos*» (Rocha, 2007:10).

espacio como lugar de la producción y del consumo), vale la pena destacar la ya bastante avanzada realización del proyecto del Arco Metropolitano de Río de Janeiro (BR 493/RJ-109)¹⁰⁸, que propone una carretera de circunvalación (de aproximadamente 145 kilómetros de extensión) de gran importancia para la ampliación y dinamismo económico del área metropolitana de Río de Janeiro (Fig. 3). El «Arco Metropolitano» —conocido así debido a su forma— plantea conectar dos grandes estructuras productivas: el puerto de *Itaguaí* (originalmente llamado puerto de Sepetiba), localizado en la ciudad de *Itaguaí*, y el Complejo Petroquímico del estado de Río de Janeiro (COMPERJ)¹⁰⁹, localizado en la ciudad de *Itaboraí*, cruzando los municipios de *Duque de Caxias*, *Nova Iguaçu*, *Seropédica*, *Itaguaí*, *Japeri*, *Belford Roxo*, *Magé* y *Guapimirim*, todos integrantes de la *Baixada Fluminense*, como se puede observar en el mapa 3. El proyecto del «Arco Metropolitano» incluso plantea conectar los principales ejes viales que convergen a la capital de Río de Janeiro, desviando el tráfico que circula por la Avenida Brasil y el puente presidente Costa y Silva, popularmente conocido como *Ponte Río-Niterói*.

Miagusko (2012: 3) advierte que el actual escenario económico del estado de Río de Janeiro, de atracción de inversiones públicas y privadas para la realización de mega proyectos productivos y urbanos, además de grandes eventos deportivos (como la Copa Mundial de fútbol de la FIFA en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016), evidencia importantes alteraciones en la representación social negativa de la *Baixada Fluminense* (aún dominante en el sentido común de la capital «carioca»), teniendo en cuenta que «de lugar violento, marcado por la acción de escuadrones de la muerte y las altas tasas

¹⁰⁸ El proyecto del Arco Metropolitano tiene su origen en la década de 1970, contexto de formación de las primeras regiones metropolitanas en Brasil, cuando ya se mencionaba la necesidad de un *Arco Rodoviário Metropolitano* en Río de Janeiro. En 2007 el proyecto fue incluido en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) del Gobierno federal. Creado en 2005, el PAC prevé inversiones en infraestructura en todo el país. Ya en las zonas urbanas, el programa prevé inversiones en el saneamiento y en la vivienda social, y la mejoría de barrios en condiciones de vida urbanas inadecuadas. Otros proyectos estatales que tienen a la *Baixada Fluminense* como locus privilegiado de intervención son: el *Projeto Iguaçu*, proyecto de saneamiento ambiental inaugurado en 2007, y el *Minha Casa, Minha Vida*, programa de acceso a la vivienda inaugurado en 2008, ambos también incluidos en el programa de inversiones del PAC. Cabe destacar que las unidades residenciales del referido programa social de vivienda hasta ahora producidas en *Nova Iguaçu* están situadas en áreas distantes e insuficientes en términos de infraestructura urbana y servicios esenciales. El municipio de *Nova Iguaçu* también ha sido beneficiado con la implantación del nuevo Campus de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ) en 2006, además del Centro Federal de Educación Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) inaugurado en 2003, siendo esta una última una institución federal de enseñanza profesional y tecnológica en los niveles secundario y superior.

¹⁰⁹ El COMPERJ es uno de los principales emprendimientos de la multinacional Petrobras en el sector petroquímico y de combustibles.

aspectos relevantes para la comprensión de las transformaciones en la formación y desarrollo urbano y social de la *Baixada Fluminense* señalados al inicio de este capítulo (la proximidad geográfica y la relación económica con el municipio de Río de Janeiro), no es difícil imaginar que entre los objetivos del supuesto dinamismo económico propuesto está la inducción del despoblamiento de zonas de la capital *carioca* para las áreas periféricas no ocupadas, principalmente en las inmediaciones de la nueva carretera, con grandes posibilidades de surgimiento y expansión de los asentamientos precarios.

Aún desde la mirada positiva del actual desarrollo económico de la RMRJ, Oliveira y Rodrigues (2009) destacan los municipios de *Nova Iguaçu* y *Duque de Caxias* como los «núcleos centrales» de la *Baixada Fluminense*. Los autores afirman que tanto las recientes inversiones en grandes proyectos de infraestructuras e instalaciones productivas como la inversión de proyectos inmobiliarios destinados a una creciente clase media con capacidad de consumo en dichos municipios han influido en la reorganización del espacio periférico de la RMRJ, además de haber alterado la identidad socialmente degradada que a ella se atribuye, construida en torno a los «escuadrones de la muerte», la pobreza, las precarias condiciones de vida urbana y la política clientelar.

Simões (2011) también habla del papel que juegan dichos municipios en el actual escenario metropolitano, destacando su relativa autonomía económica en relación con el núcleo de la metrópoli de Río y la influencia regional ya establecida por los mismos. Del mismo modo que los demás autores, él también asocia dicho dinamismo a las nuevas posibilidades de crecimiento económico de Río de Janeiro, ubicando su análisis en un contexto territorial más amplio teniendo en cuenta la importancia de la RMRJ para el estado de Río de Janeiro y de la *Baixada Fluminense*, dentro de la RMRJ.

Las aportaciones de Rocha y Oliveira (2012) sobre los efectos territoriales de la reestructuración económica y urbana que ocurre en Río de Janeiro revelan que entre los aspectos que conducen las transformaciones de la periferia metropolitana está la actuación de los agentes económicos y que operan en la construcción de nuevas prácticas y representaciones sociales de los espacios de producción y de consumo. Los autores identifican las optimistas proyecciones sobre la dinámica productiva en la *Baixada Fluminense* destacando el esfuerzo conducido por la Federación de la Industria de Río de Janeiro (FIRJAN) en la construcción de la imagen de una «nueva periferia»

vinculada al progreso y al desarrollo económico.¹¹² Aunque consideran el reciente incremento de las bases productiva y económica en la región, los autores afirman que dicho crecimiento no ha sido capaz de provocar contundentes alteraciones en las representaciones de la misma, en vista de la profundización de las desigualdades sociales y la permanencia de antiguos problemas relativos al desarrollo social evidenciados en las disonancias entre los índices económicos y de desarrollo humano y en las crecientes tendencias de segregación residencial urbana en las zonas centrales de sus principales municipios, características que se busca identificar más adelante.

3.2 Perfil socioeconómico de Nova Iguaçu: el municipio en números

El municipio de Nova Iguaçu, la base empírica de la presente tesis doctoral, se encuentra a una distancia de aproximadamente 30 km de la capital de Río de Janeiro y junto a otras 12 ciudades forman la región de la *Baixada Fluminense*, como ya se ha descrito anteriormente.¹¹³ Tiene como límites los municipios de Río de Janeiro, *Belford Roxo*, *Duque de Caxias*, *Mesquita*, *Japeri*, *Miguel Pereira*, *Queimados* y *Seropédica*. Sus principales vías de integración y acceso son: la *Rodovia Presidente Dutra* (BR-116) y la *Antiga Estrada Rio-São Paulo* (BR-465), ambas nacionales. Cuenta además con las siguientes carreteras estatales: (i) la *Avenida Abílio Augusto Távora* (RJ-105), popularmente conocida como «*Estrada de Madureira*», que conecta el municipio a la *Antiga Estrada Rio-São Paulo* (BR 465) y sirve como opción de entrada a la capital de Río de Janeiro; (ii), la *Estrada de Adrianópolis Jaceruba* (RJ-113); (iii) la *Avenida Governador Roberto Silveira* (RJ-111); y (iv) la *Via Light* (RJ-081), que conecta el centro de *Nova Iguaçu* a los municipios de *Nilópolis*, *São João de Meriti* y Río de Janeiro.

¹¹² En 1995, el Gobierno del estado de Río de Janeiro comenzó el *Programa Baixada Viva*, cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizando obras públicas de saneamiento en barrios de la *Baixada Fluminense*. En 1999, el programa recibió nueva denominación, el *Programa Nova Baixada*, nombre que muestra la preocupación de los agentes gubernamentales por la degradada imagen de la región. En esta segunda fase el programa extendió sus acciones al área de seguridad pública, con énfasis en la atención a mujeres víctimas de la violencia doméstica, además de las obras de drenaje, pavimentación de calles y urbanización de plazas, la construcción de guarderías y de plantas de tratamiento de aguas residuales. Es importante destacar que la FIRJAN también considera los municipios de *Nova Iguaçu* y *Duque de Caxias* como los dos polos regionales de la *Baixada Fluminense*, por lo que divide la región en dos regionales en las cuales mantiene sus sedes.

¹¹³ Cabe destacar que la capital de Río de Janeiro ejerce una fuerte atracción sobre los municipios que componen la *Baixada Fluminense*. En el caso de *Nova Iguaçu*, dicha atracción puede ser constatada por el porcentaje de su Población Económicamente Activa (PEA) que trabaja en la capital fluminense, aproximadamente el 45%.

De acuerdo con los indicadores de 2010 del IBGE, *Nova Iguaçu* abriga una población de 796.257 habitantes para un área territorial de 521, 247 km², siendo el cuarto municipio más poblado del estado de Río de Janeiro (detrás de Río de Janeiro, *São Gonçalo* y *Duque de Caxias*)¹¹⁴; tiene un total de 248.186 domicilios particulares permanentes (245.558 urbanos y 2.628 rurales), presentando una población casi exclusivamente urbana (98,9%) y una elevada densidad demográfica de 1.527,60 habitantes por kilómetro cuadrado, acompañada por su irregular distribución por el territorio municipal. Respecto a la composición de la población, los datos indican una mayor cantidad de mujeres (52,06% de la población total), especialmente en las edades más avanzadas que los hombres, y una estructura de edad con predominio de los jóvenes y adultos. El grupo de edad de 0-14 años representa el 24,02% de la población total, mientras que el grupo de 15-64 años (población potencialmente activa) comprende un 69,02%. Referente a los adultos mayores (65 años o más) su peso porcentual es de 6,96% de la población (Atlas Brasil, 2013).

En lo que se refiere a la situación económica de los habitantes, los datos indican que al igual que en otros municipios de la *Baixada Fluminense*, el ingreso mensual nominal de la mayoría de los hogares en *Nova Iguaçu* es bajo: en alrededor del 66% de los domicilios predomina el rango de ingresos entre más de ½ a 2 salarios mínimos, lo que confiere a la mayor parte de la población residente la característica de trabajadores sin privilegios económicos.¹¹⁵ Además, el 8,3% de los domicilios (20.599) no tienen ingresos, dato que revela la existencia de miles de personas en situación de vulnerabilidad social. Sólo el 3,7% de los hogares tienen un ingreso superior a 10 salarios mínimos y un 1% por encima de 20 salarios mínimos, lo que puede representar los residentes en los condominios residenciales de clase media y alta, cuya presencia ha aumentado en el núcleo central del municipio.

Los indicadores de pobreza muestran que en el último decenio el municipio tuvo un incremento de 24,47% en el ingreso per cápita, pasando de R\$ 474,80 en 2000 a R\$ 591,00 en 2010. Los mismos datos indican una disminución de la pobreza extrema (medida por el porcentaje de personas con ingreso per cápita del hogar igual o inferior a R\$ 70,00 mensuales, en reales de agosto de 2010) que pasó de 5,06% en 2000 a 3,38%

¹¹⁴ Vale resaltar que el número de habitantes tiene impacto sobre la receta municipal, pues es un criterio en la definición en la transferencia de fondos de la Unión (Gobierno Federal de Brasil) a los municipios, tal como el Fondo de Participación de los Municipios (FPM).

¹¹⁵ Datos de 2010 del IBGE. Cabe mencionar que el salario mínimo en Brasil en 2010 fue de R\$ 510 reales (aproximadamente USD\$ 290 dólares).

en 2010, y de la pobreza (medida por el porcentaje de personas con ingreso per cápita del hogar igual o inferior a R\$ 140,00 mensuales, en reales de agosto de 2010), que pasó de 18,52% en 2000 a 10,56% en 2010.¹¹⁶ Ya la desigualdad entre ricos y pobres —una de las principales características del modelo de desarrollo implementado en Brasil—, medida por el Índice de Gini, ha disminuido de 0.51 en 2000 a 0.48 en 2010, acompañado de una ligera reducción de la significativa concentración de la riqueza por el 20% más rico, que pasó de 55,3% a 52,7% del total de ingresos municipales (Atlas Brasil, 2013).

Los indicadores sobre educación entre la población en edad escolar en el municipio muestran que en el periodo 2000-2010, la proporción de niños de 5-6 años en la escuela pasó de 72,05% en 2000 a 88,39% en 2010. La proporción de niños de 11 a 13 años en los últimos años de la educación primaria o con educación primaria completa tuvo un significativo aumento, subiendo de 54,06% en 2000 a 83,91% en 2010. Ya entre los jóvenes de 15 a 17 años con educación primaria completa las proporciones para los referidos periodos fueron de 36,36% y 53,25% y de jóvenes de 18 a 20 años que habían completado la enseñanza secundaria fueron de 22,15% y 38,81%, respectivamente. Entre los estudiantes de 18 a 24 años, el 9,35% estaban matriculados en la educación superior en 2010, mientras que en 2000 esa proporción fue del 4,14%. Por otra parte, los mismos indicadores muestran que un 3,78% de los niños de 6-14 años no asistían a la escuela, porcentaje que entre los jóvenes de 15 a 17 años llegó al 12,75%. En cuanto a los niveles de educación de la población económicamente activa (PEA), los indicadores presentan que el 5,6% de los mayores de 25 años eran analfabetos. Ya entre los mayores de 18 años, el 60,37% había completado la escuela primaria y el 37,85% la enseñanza media, lo que significa una baja calificación de la PEA municipal (Ibídem).

En lo que se refiere al acceso de los hogares municipales a la infraestructura urbana y a los servicios comunes (como abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, iluminación y recolección de basura), los datos no solo refuerzan el imaginario social que describe los municipios de la *Baixada Fluminense* como marcados por la insuficiencia en sus condiciones urbano-sociales, sino también que hay en el interior del municipio de *Nova Iguaçu* distintos niveles de acceso a los equipamientos de uso colectivo y servicios esenciales a la población residente. De

¹¹⁶ El universo de personas se limita a los que viven en los hogares particulares permanentes (construidos exclusivamente para utilizarse como vivienda y, en la fecha de referencia, destinado a servir a una o más personas).

acuerdo con los tres parámetros establecidos por el IBGE (2010) para levantar el acceso al saneamiento de los hogares municipales, del total de los domicilios permanentes, el 64,7% son adecuados, 33,6% semiadecuados y 1,7% inadecuados.¹¹⁷ Es decir, en términos absolutos, más de un tercio de los hogares municipales carecerían de infraestructura básica y servicios comunes. Ya en términos relativos, los datos referentes al tipo de hábitat dan pistas del tratamiento desigual en la distribución de dichos servicios (que puede ser constatado a través de la simple observación directa en los distintos barrios locales): en la zona rural predominan los hogares semiadecuados (52,1%), seguidos por los inadecuados (28,6%) y los adecuados (19,3%), mientras que en la urbana esas proporciones son del 33,4%, 1,4% y 65%, respectivamente.

Incluso sobre las necesidades habitacionales del municipio, el diagnóstico del Plan Director Participativo (2007:12) presenta datos que refuerzan las precarias condiciones de vida urbana en que vive una parcela significativa de la población residente. Además de que casi la mitad de los hogares permanentes presentan algún tipo de problema que los convierte en inadecuados (referente a la excesiva densidad, al uso inadecuado de la tierra, a la escasez de infraestructura y a los hogares sin aseo), el déficit municipal de vivienda fue estimado en cerca de 23.000 casas, lo que representaba aproximadamente el 8,8% del total de las domicilios existentes en el período (FJP, *Déficit Habitacional do Brasil, 2000 apud* Plan Director Participativo, 2007). Los datos indican incluso que el componente principal del déficit habitacional era la cohabitación. Más de 17.000 familias compartían las unidades de vivienda, mientras que 4.300 vivían en habitaciones alquiladas. Las casas rústicas e improvisadas —a menudo asociadas con las ocupaciones (*favelas*) — representaban alrededor de 1.000 familias.

Por otra parte, el Producto Interno Bruto (PIB), principal indicador que mide la producción de riqueza, así como la participación de cada sector económico en un país o región en un determinado período, indica que el del municipio es el quinto más elevado de la RMRJ: R\$ 10.245.868, y que el PIB per cápita es de R\$ 12.822,61 (IBGE, 2011), lo que sugiere la existencia de significativas capacidades locales y la integración del municipio en la dinámica de la economía regional. Sin embargo, dentro de la dinámica económica de la RMRJ, el municipio de Río de Janeiro ejerce una extrema centralidad

¹¹⁷ De acuerdo con los parámetros establecidos por el IBGE (2010), los domicilios adecuados son aquellos que cuentan con un sistema de suministro de agua potable, tratamiento de las aguas residuales y recolección de basura. Los semiadecuados son los hogares con al menos una forma de saneamiento que considere convenientes. Los domicilios inadecuados son aquellos en que todas las formas de saneamiento se consideran insuficientes.

(concentrando el 45,3% del PIB del estado de Río de Janeiro y el 69% del PIB de la RMRJ), lo que provoca relaciones muy asimétricas en el interior del espacio *fluminense*.

En términos de participación de los sectores en la economía, los mismos datos muestran que el sector de servicios responde por 85,7% del PIB del municipio *iguaçuano*, en el que se incluyen el comercio y las actividades inmobiliarias, en aumento con la expansión urbana vertical registrada en los últimos años. Los sectores de la industria y agropecuario responden, respectivamente, por el 14,17% y el 0,79% de la producción de riqueza en el municipio.¹¹⁸ De acuerdo con los datos del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M), en 2010, de las personas ocupadas de 18 años o más (que representaba el 63,3% de la PEA municipal en el año de referencia), el 0,84% estaban empleadas en el sector agrícola, el 0,41% en la minería, un 8,51% en el sector manufacturero, 10,47% en el sector de la construcción, 1,17% en el sector de servicios públicos, 17.90% y 52.95% en el comercio y en los servicios respectivamente.

Los índices de desarrollo que miden variables no exclusivamente económicas de la realidad social, también destacan la favorable posición de *Nova Iguaçu*, sobre todo entre los municipios que integran la *Baixada Fluminense*. Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la Organización de las Naciones Unidas de 2000, el municipio presenta un índice considerado medio (0,76), ocupando la quinta posición en la región y la 45.^a posición en el estado de Río de Janeiro, lo que evidencia desigualdades en el interior de este espacio regional. Datos más recientes indican que el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) de *Nova Iguaçu* es de 0,713, situado en el rango de alto desarrollo humano, que se define entre 0,7 y 0,799 (IBGE, 2010), ocupando el sexto lugar entre los 13 municipios de la *Baixada Fluminense*.¹¹⁹ Entre los 92 municipios de Río de Janeiro, el municipio ocupa la 41.^a posición, lo cual representa una ligera evolución de su desempeño en relación con la clasificación anterior en la que aparece con un índice medio de desarrollo humano. Ya el actual Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM, 2010) indica que el desarrollo del municipio es considerado moderado (0,73), revelando ambigüedades entre los índices promovidos por los agentes estatales y privados, especialmente cuando se consideran los parámetros

¹¹⁸ Datos de 2011 del IBGE en colaboración con los Órganos Estatales de Estadística, las Secretarías Estatales de Gobierno y la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

¹¹⁹ El IDH Municipal (IDH-M) trabaja con las mismas variables que el IDH de los países (la educación, la longevidad y los ingresos), adaptado para evaluar las condiciones de contextos sociales menores. En cuanto a las primeras posiciones de los municipios de la *Baixada*, en lo que refiere al IDH-M de 2010, *Nova Iguaçu* va detrás de *Nilópolis* (0,753), *Mesquita* (0,737), *Paracambi* (0,720), *Sao Joao de Meriti* (0,719) e *Itaguaí* (0,715).

utilizados para medir el desarrollo humano de realidades tan complejas como las regiones metropolitanas brasileñas que representan uno de los mayores ejemplos de una sociedad de contrastes.¹²⁰

3.3 La configuración del espacio urbano municipal: aspectos fundamentales

Como se ha destacado al inicio de este capítulo, el proceso de integración de la *Baixada Fluminense* a la periferia urbana de la capital de Río de Janeiro inició entre finales del *siglo XIX* y principios del *siglo XX*, tras el despliegue del ferrocarril y las obras de saneamiento realizadas en ciertas partes de la región, que aseguraron la división de las antiguas haciendas en lotes urbanos que aparecieron alrededor de las estaciones de ferrocarril más próximas al entonces Distrito Federal. Los distritos de *Nilópolis*, *São João de Meriti* y parte de *Duque de Caxias*, situados en los límites de *Nova Iguaçu* con Río de Janeiro, fueron los primeros en verse afectados por la llamada «fiebre lotificadora».¹²¹ Ya el distrito-sede de *Maxambomba* (que corresponde, aproximadamente, a la actual zona central del municipio de *Nova Iguaçu*), mantuvo el carácter semirural (conservando la economía agraria tanto para el consumo interno como para la exportación) no por la relativa distancia a la capital, sino porque tras la Primera Guerra Mundial el país restauró sus actividades de exportación en las que se incluyeron la naranja, que con el apoyo oficial, encontró allí las condiciones favorables para su cultivo y flujo productivo (Abreu, 2010 [1987]:81).¹²²

De este modo, la producción de cítricos fue convertida en la principal actividad económica y forma de asentamiento de la población del municipio de entonces, desde finales del *siglo XIX* hasta mediados de la década de 1940 (Monteiro, 2005:491), momento en que las exportaciones se desplomaron en función de la Segunda Guerra

¹²⁰ El Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM), creado por la entidad del mismo nombre, es elaborado con base en los datos oficiales referentes a la educación, salud, empleo formal y renta. El índice tiene una periodicidad de corto plazo y una escala que varía de 0 a 1 para clasificar el desarrollo en los municipios brasileños. Según el índice, cuanto más próximo a 1, mayor el desarrollo municipal.

¹²¹ De acuerdo con Simões (2006:105), en la década de 1930 dichos distritos ya eran lugares típicamente urbanos con poblaciones superiores al distrito sede de *Nova Iguaçu*, realidad que condujo su emancipación administrativa en la década de 1940, visto que «*não fazia mais sentido que a administração dessas localidades ficasse subordinada ao pequeno núcleo semi-rural de Nova Iguaçu, muito menos a uma elite política fundamentalmente agrária*». («ya no tenía sentido que la administración de esas localidades quedara subordinada al pequeño núcleo semi-rural de Nova Iguaçu, por no hablar de una élite política fundamentalmente agraria»).

¹²² Es importante destacar que la cultura cítrica iniciada a finales del *siglo XIX* produjo una creciente renta del suelo en el municipio de *Nova Iguaçu* de entonces, debido a que los propietarios de tierras decadentes (antiguos dueños de plantaciones de caña de azúcar) las dividieron en pequeñas granjas para comercializarlas a los interesados en la plantación de naranjos, mercado que superaba los beneficios que podrían resultar de la conversión de las mismas en suelo urbano (Abreu, *Ibíd.*:82).

Mundial y las supuestas dificultades en el almacenamiento que llevaron a las pérdidas de la producción y a los límites de atención al mercado interno. Así que, la vitalidad de la producción de cítricos funcionó como una barrera a la ola de urbanización que ya se daba a lo largo de los ferrocarriles, lo que vincula su decadencia al «proceso de urbanización» que transformó la tierra de uso agrícola en tierra de ocupación urbana, una solución que estuvo motivada por los intereses de propietarios de tierras en decadencia debido a los problemas del sistema agrícola del municipio (provocados o no por el conflicto mundial) y de grupos inmobiliarios que pasaron a actuar en la demanda de vivienda barata para los trabajadores pobres y migrantes.¹²³

Por su parte, la implementación de la autopista *Presidente Dutra* (BR-116) más conocida como «*Via Dutra*», en 1951, aseguró la conexión entre los dos mayores centros económicos del país (Río de Janeiro y *São Paulo*) y la incorporación de nuevas áreas al tejido urbano municipal, visto que la instalación de industrias en las orillas de dicha autopista provocó la revalorización de la tierra urbana y el consecuente desplazamiento de los asentamientos con fines residenciales, reproduciendo a escala municipal la dinámica de segregación espacial de la población más pobre que se daba en la capital *fluminense* desde los primeros años del *siglo XX* (Oliveira y Rodrigues, 2009).

Se asocian al intenso proceso de ocupación urbana, los cambios político-administrativos que dieron lugar a las emancipaciones de importantes distritos municipales de *Nova Iguaçu*. Ya en la década de 1940, tres distritos se desmembraron del territorio *iguaçuano*: *Duque de Caxias* (1943), *Sao Joao de Meriti* (1943)¹²⁴ y *Nilópolis* (1947). En la década de 1990 ocurrieron cuatro emancipaciones distritales más: *Belford Roxo* (1990), *Queimados* (1990), *Japeri* (1991) y, por último, *Mesquita* (1999). Estas emancipaciones afectaron la economía de *Nova Iguaçu* con la pérdida de importantes polos industriales y de grandes cuotas de población, disminuyendo significativamente las fuentes de sus ingresos (Simoes, 2006; Rodrigues, 2006; Ozorio, 2007). Por otra parte, se añaden a las pérdidas provocadas por el referido proceso de fragmentación territorial, los moradores más pobres que vivían en los asentamientos precarios de los

¹²³ Como ha sido mencionado en el apartado anterior, la referida crisis económica está íntimamente relacionada al proceso de expansión periférica de la ciudad de Río de Janeiro, inducido por la consolidación de la actividad industrial en los principales centros urbanos del Sudeste nacional, hacia donde se dirigieron los flujos de migrantes en busca de oportunidades de trabajo (incluyendo antiguos esclavos), tanto que al término de la Segunda Guerra Mundial el Gobierno prohibió la exportación de naranjas, momento en que los naranjos fueron reemplazados por urbanizaciones precarias.

¹²⁴ En 1943 el distrito de *São João de Meriti* pasó a formar parte del recién creado municipio de *Duque de Caxias*, emancipándose del mismo en 1947.

distritos emancipados, forjando una mejora de los índices de calidad de vida urbana municipal (Simoes, 2006:229).

A pesar de las pérdidas ocasionadas por las emancipaciones de importantes distritos (sobre todo las que se produjeron en los años de 1990), el municipio de *Nova Iguaçu* mantuvo su centralidad en la *Baixada Fluminense*, siendo considerado actualmente como un «polo de desarrollo económico» con potencial atractivo para la RMRJ, gracias a que mantiene fuertes relaciones de interdependencia (urbanísticas, económicas y sociales) con su entorno, como destacan las referencias abordadas anteriormente y el diagnóstico realizado para subsidiar el anteproyecto de ley del Plan Director Participativo cuando ponen de manifiesto la importancia económica y social de los municipios de la *Baixada Fluminense* para el estado de Río de Janeiro y su región metropolitana.

*La interdependencia entre los varios municipios es enorme. La estructura hídrica de Nova Iguaçu es fundamental para la metrópoli, tal como el suministro de agua potable en la cuenca del río Guandú, nacido en el municipio. Así como el Hospital da Posse, el centro comercial de la ciudad es utilizado por toda la Baixada, caracterizándose como uno de los polos de desarrollo económico da RMRJ (Anteproyecto de ley del PDP, 2007).*¹²⁵

En lo que se refiere a la división político-administrativa del territorio, el municipio de *Nova Iguaçu* está organizado en cinco Sectores de Planeamiento Integrado (SPI). Estos sectores de planeamiento integran nueve Unidades Regionales de Gobierno (URG), siendo estas últimas subdivididas en 79 barrios que presentan notorias diferencias en cuanto a las condiciones económicas, sociales, urbanas y ambientales.¹²⁶ Dicha subdivisión fue definida a partir de la Ley complementaria N° 006 de 12 de diciembre

¹²⁵ Traducción de la investigación: «A interdependência entre os vários municípios é enorme. A estrutura hídrica de Nova Iguaçu é fundamental para a metrópole, como a adução de água potável na bacia do rio Guandu, que nasce no município. Assim como o Hospital da Posse, o centro comercial da cidade é utilizado por toda a Baixada, caracterizando-se como um dos pólos de desenvolvimento econômico da RMRJ». (Proyecto ley del PDP, 2007). Al analizar las alternativas estratégicas que llevaron a la incorporación de *Nova Iguaçu* al tejido urbano de Río de Janeiro, Soares (1962:68) sugiere una capacidad de resistencia y renovación del municipio ante las crisis económicas. Es interesante notar que ya a principios de la década de 1960, la autora destaca que entre las funciones ejercidas por el municipio estaba el comercio y los servicios ofertados a una población no residente, actividad que tras las transformaciones sociales y económicas provocadas por la crisis citrícola se había fortalecido.

¹²⁶ El barrio constituye la más pequeña unidad político-administrativa de *Nova Iguaçu*. Los barrios que componen cada URG (Unidad Regional de Gobierno) del municipio son los siguientes: **URG I CENTRO:** Centro, Califórnia, Vila Nova, Caonze, Bairro da Luz, Santa Eugênia, Jardim Iguaçu, Chacrinha, Moquetá, Viga, Rancho Novo, Vila Operária, Engenho Pequeno, Jardim Tropical, Prata; **URG II POSSE:** Posse, Cerâmica, Ponto Chic, Ambaí, Nova América, Carmary, Três Corações, Kennedy, Parque Flora, Bairro Botafogo; **URG III COMENDADOR SOARES:** Comendador Soares, Ouro Verde, Jardim Alvorada, Danon, Jardim Palmares, Rosa dos Ventos, Jardim Pernambuco, Jardim Nova Era. **URG IV CABUÇU:** Cabuçú, Palhada, Valverde, Marapicú, Lagoinha, Campo Alegre, Ipiranga; **URG V KM 32:** Km 32, Paraíso, Jardim Guandu, Prados Verdes; **URG VI AUSTIN:** Austin, Riachão, Inconfidência, Carlos Sampaio, Tinguazinho, Caciaia, Rodilândia, Vila Guimarães; **URG VII VILA DE CAVA:** Vila de Cava, Santa Rita, Rancho Fundo, Figueiras, Iguaçu Velho, Corumbá; **URG VIII MIGUEL COUTO:** Miguel Couto, Boa Esperança, Parque Ambaí, Grama, Geneciano; **URG IX TINGUÁ:** Tinguá, Montevidéu, Adrianópolis, Rio D'Ouro, Jaceruba.

de 1997, el Plan Director de Desarrollo Urbano Sostenible de la Ciudad de *Nova Iguaçu* (PDDUS), que ha implementado importantes marcos regulatorios en la ciudad. Como el principal instrumento de las políticas de desarrollo urbano municipal, el PDDUS estuvo sometido a un proceso de revisión que resultó en la elaboración de un nuevo plan denominado Plano Director Participativo (Ley Municipal N° 4.092 de 28 de junio de 2011).¹²⁷ La etapa de elaboración de este último plan municipal ha sido objeto de análisis del trabajo de investigación de doctorado que culminó en la presente tesis doctoral cuyos, resultados serán presentados en un capítulo posterior. Sin embargo, vale la pena adelantar que el Plan Director Participativo (PDP) establece la revisión de los límites de las URG y barrios de la ciudad definidos por el PDDUS a partir de una supuesta «homogeneidad interna» de las áreas municipales en sus aspectos ambientales y condiciones sociales, económicas y urbanas.¹²⁸ Tal como opinan Araujo y Vainer (2010), este criterio no solo ratifica las desigualdades socio-espaciales existentes a partir de la naturalización de la ocupación urbana de la ciudad, sino que evita una visión más integrada de sus problemas y conexiones.

Sobre la división político-administrativa es importante subrayar que el área urbana no constituye la mayor parte del territorio municipal, sino todo lo contrario. Efectivamente, el 67% de este territorio está compuesto por áreas de protección ambiental y áreas de protección permanente que presentan, sin embargo, problemas causados por la deforestación, la ocupación ilegal, la contaminación por aguas residuales, además de la fuerte presión de la expansión urbana (Ibídem). Al norte, se encuentra la Reserva Biológica de Tinguá (REBIO), el principal remanente de la Mata Atlántica en Río de Janeiro, declarada como Reserva de la Biosfera por decreto federal en 1989, ocupando aproximadamente el 35% del territorio municipal.¹²⁹ Al sur se encuentra el Área de Protección Ambiental (APA) Estadual Gericinó-Mendanha de uso sostenible, en la que

¹²⁷ En cumplimiento de las directrices establecidas por el PDDUS, los límites de los barrios fueron definidos a través de la Ley Municipal N° 2952, de 17 de diciembre de 1998, suplementado por el decreto municipal N° 6.083 de 12 de enero de 1999 y actualizado por el decreto municipal N° 6.629 de 17 de febrero de 2003.

¹²⁸ Cabe destacar que hasta el momento dicha revisión no ha sido realizada, lo que permite afirmar que a pesar de haber sido discutido y elaborado con la participación de representantes del movimiento comunitario, el nuevo ordenamiento todavía no se ha cumplido.

¹²⁹ La región de la Reserva Biológica de Tinguá comprende seis municipios: *Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Petrópolis, Miguel Pereira, Queimados y Japeri*. Estos dos últimos, no tienen su área cubierta por los límites de la Reserva Biológica (*Rebio*), pero como están muy cerca de la misma han sido incluidos en la Zona de Amortiguamiento (ZA). Desde marzo de 1991, la *Rebio* es Reserva de la Biosfera reconocida por la UNESCO.

se estableció el Parque Municipal de Nova Iguaçu definido como unidad de protección integral en 1998.¹³⁰

Respecto a la división social del espacio (distribución espacial de los diferentes sectores sociales, a partir del ambiente construido), es importante tener en cuenta que las formas de ocupación urbana con fines residenciales en *Nova Iguaçu* (engendradas por los agentes productores del espacio, sus relaciones y disputas) resultan de los profundos cambios ocurridos en el municipio a partir de la década de 1940, con el declive de las actividades agrícolas y la división de las tierras antes cultivadas en asentamientos irregulares acompañados de la autoconstrucción de viviendas, la implementación de conjuntos de viviendas sociales de bajo costo, la aparición de *favelas* y la formación de zonas densificadas y superiores en el área central.

Se vinculan a dichos cambios los elementos esenciales de la estructuración urbana (el ferrocarril y sus extensiones y un precario sistema de carreteras que pasaron a ejercer la conexión entre las diversas localidades del municipio), por un lado, y por otro, importantes características ambientales del territorio municipal que conserva áreas de uso agrícola y de protección ambiental, además de la existencia de grandes vacíos urbanos (espacios no construidos y, por lo tanto, sin ocupación funcional) mantenidos con fines especulativos por sus propietarios, principalmente los ubicados en áreas de la ciudad consideradas estratégicas.

La predominancia de construcciones horizontales, la precariedad y la desarticulación de la red viaria convierten, hoy en día, las distancias muy expresivas y dificulta las relaciones entre las varias regiones de la ciudad. La ocupación por actividades urbanas ha ocurrido, en su mayoría, en las tierras planas antes ocupadas por los cultivos y se destaca que el 67% del área municipal está ambientalmente protegida. (Anteproyecto de ley del PDP, 2007).¹³¹

Dichos elementos son fundamentales para la comprensión de la configuración del tejido urbano municipal, cuya dinámica reciente evidencia características similares a la estructura urbana de la metrópoli de Río de Janeiro. Del mismo modo en que se produce la desigual distribución de las infraestructuras urbanas y servicios públicos esenciales entre el núcleo y la periferia de la RMRJ, la carencia de esos medios de consumo colectivo se amplía o se acorta según la distancia del área central del municipio en

¹³⁰ Hay siete Áreas de Protección Ambiental más, que fueron definidas por leyes municipales entre 1998 y 2002: APA Guandu-Açu, APA Morro Agudo, APA Tinguazinho, APA Retiro, APA Jaceruba, APA Rio D'Ouro y APA Tinguá.

¹³¹ Traducción de la investigación: «A predominância de construções horizontais, a precariedade e a desarticulação da malha viária tornam, ainda hoje, as distâncias muito expressivas e dificulta as relações entre as várias regiões da cidade. A ocupação por atividades urbanas tem se dado, em sua maioria, nas terras planas antes ocupadas por plantações e destaca-se que 67% da área do município é ambientalmente protegida» (Ibidem).

cuestión (en torno al cual se organizan los sectores más ricos y se concentran las mejores condiciones urbanas locales), tal como describe el Ayuntamiento de *Nova Iguaçu* en el año 2002, citado en el diagnóstico realizado para la elaboración del Plan Director Participativo de 2007.

Por un lado está el centro de comercio y servicios con equipamientos y mejores niveles de urbanización. Con alguna verticalidad, la región detiene cerca de 85% de los beneficios urbanos de la ciudad y se caracteriza por la vitalidad del mercado inmobiliario, habiendo oferta de apartamentos para las clases media y alta. Por otro lado está la periferia, composta por parcelaciones precarias implantadas de forma fragmentada, en gran parte carente de equipamientos e infra-estructura, y edificada a partir de casas unifamiliares autoconstruidas (PCNI, 2002 apud Ibídem).¹³²

El documento preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006 para subsidiar una propuesta de préstamo del Programa de Urbanización Integral del Municipio de *Nova Iguaçu*, presenta factores que muestran la configuración de una estructura urbana marcada por la diferenciación y la desigualdad, destacando los efectos de la fuerte centralización ejercida por la URG Centro que, asociada a las deficientes condiciones de conexión y movilidad interna, no solo dificulta el acceso de la población residente de las localidades más distantes a los principales centros de comercio y servicios del municipio (tal como indica el referido documento) sino que refuerza y profundiza los mecanismos de segregación en el interior del mismo.

Del total de los barrios del municipio, 15 de estos se encuentran en la URG del Centro, la cual concentra los focos de comercio y servicios de Nova Iguaçu. Esta centralización de comercio y servicios y la deficiente comunicación entre los barrios, ha generado que la población, especialmente aquella residente en la periferia, tenga grandes dificultades para acceder a los principales centros de comercio y de servicios del municipio (BID apud Programa de Urbanización del Municipio de Nova Iguaçu, 2006:2).

El informe de evaluación ambiental realizado por la *Walm Engenharia e Tecnologia Ambiental Ltda* (2006) define la ocupación urbana de *Nova Iguaçu* como «desordenada y contrastante». De acuerdo con la descripción del referido informe, la estructura urbana del municipio presenta diferentes formas de uso y ocupación, donde destacan: (i) el centro y los subcentros de comercio y servicios con buenos niveles de urbanización y de acceso a instalaciones comunes; (ii) una zona intermedia suburbana más densa y

¹³² Traducción de la investigación: «De um lado está o centro de comércio e serviços com equipamentos e melhores níveis de urbanização. Com alguma verticalização a região detém cerca de 85% dos benefícios urbanos da cidade e se caracteriza pela vitalidade do mercado imobiliário, havendo oferta de apartamentos para classe média e alta. De outro lado está a periferia, composta por loteamentos precários implantados de forma fragmentada, em grande parte carente de equipamentos e infra-estrutura, e edificada a partir de casas unifamiliares autoconstruídas» (PCNI, 2002 apud Plan Director Participativo, Ibidem).

diversa, pero de uso predominantemente residencial; (iii) una amplia periferia formada por asentamientos irregulares implementados de una manera fragmentada, bajo deficientes condiciones de infraestructura urbana y con viviendas unifamiliares autoconstruidas. Por otra parte, se presenta el área de uso residencial del centro de la ciudad como de perfil social y nivel inmobiliario superiores, calidades que reflejan cierto aislamiento de esa área del tejido urbano municipal en su conjunto.¹³³

A través de una observación frecuente es posible constatar que el uso y la ocupación urbana alrededor de la estación de ferrocarril dividen el centro de la ciudad en dos zonas distintas en su forma espacial y contenido social. Una de mayor diversidad en su uso y ocupación, además de concentrar los espacios de poder político y económico de la ciudad, como el Ayuntamiento, la Junta de Concejales y el principal centro de comercio y servicios de la municipalidad. Por su parte, el «otro lado», como los residentes suelen llamar el área situada al sur de la estación de ferrocarril, se caracteriza por ser una zona de uso predominante residencial con varios edificios de entre quince y hasta veinte plantas, de alto patrón constructivo y elevado valor inmobiliario (lo que refleja el avance tanto del proceso de ocupación urbana como de aburguesamiento de dicha área), que evidencian la expansión de la autosegregación a través de la producción de condominios con zonas de ocio exclusivas y de circulación restringida.¹³⁴

De hecho, el número de inversiones en proyectos inmobiliarios realizados en el municipio de *Nova Iguaçu* ha crecido significativamente. Podemos afirmar que la ciudad se ha convertido en un área de crecimiento inmobiliario, siendo su núcleo central el lugar privilegiado de esa actuación, visto que concentra la producción empresarial de espacios comerciales y residenciales. El diagnóstico realizado por el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional* (IPPUR) en 2006 da pistas sobre el perfil social de los ocupantes en los edificios multifamiliares de alto patrón constructivo y valor inmobiliario cuando afirma que el área central del municipio constituye una «isla» de altos ingresos de la población, donde el 10% de los residentes son empresarios y el 19% profesionales de primer nivel, mientras que la periferia lo distingue como la

¹³³ De acuerdo con Lago (2007:291), el proceso de consolidación urbana del área central de *Nova Iguaçu* ocurrió en la década de 1980 con la expansión de las actividades económicas y acelerada valorización inmobiliaria, además de la ampliación de edificios de lujo similares a los que se encontraban en los barrios residenciales de la «élite carioca». Vale la pena destacar que dicha consolidación se ha producido al margen de la financiación estatal. Analizada en su conjunto, esta zona se caracteriza por formas de uso y ocupación de patrón poco diversificadas, además de presentar un creciente mercado inmobiliario destinado a las clases media y alta.

¹³⁴ La dinámica inmobiliaria del área no se limita a la producción de residenciales exclusivos. Cuenta aún con la llegada de nuevos centros comerciales y la ampliación de los ya existentes (desde la década de 1990), además de la inversión pública en proyectos puntuales de renovación urbana de la zona.

segunda ciudad de la Región Metropolitana de Río de Janeiro en número de personas que viven en la pobreza extrema y en situación de paro.¹³⁵

Desde la actual dinámica de producción social del espacio urbano en *Nova Iguaçu* se constata la configuración de una estructura más heterogénea, desigual y segregada, teniendo en cuenta que el municipio se ha convertido en un lugar privilegiado de actuación del capital inmobiliario en la región de la *Baixada Fluminense*, permaneciendo —en grande medida— los elementos que caracterizan al patrón periférico de ocupación descrito anteriormente. Eso porque el mercado inmobiliario en la ciudad mantiene la dinámica ya establecida, con un volumen elevado de proyectos concentrado en la zona central y de más alta renta, precisamente aquella dotada de las mejores condiciones socioeconómicas y de equipamientos e infraestructura urbana en relación con el resto del municipio, lo que revela una acción coordinada entre los órganos estatales y fracciones del capital.¹³⁶

Para los sectores sociales de bajos ingresos (el mismo que engrosa el déficit habitacional), quedan como principales alternativas de acceso a la vivienda: (i) la esperanza de ser sorteado en el actual programa de vivienda social del Gobierno federal (con las unidades residenciales limitadas y situadas en las áreas distantes y subequipadas del municipio); (ii) la ocupación/autoconstrucción (que mueve acciones individuales y colectivas desde hace más de un siglo); y (iii) la compra de un terreno/autoconstrucción en los asentamientos populares, mercado cada vez más difícil como posibilidad de acceso de los trabajadores más pobres, principalmente en las áreas superiores y de localización estratégica.

¹³⁵ Para la construcción del diagnóstico en relación con la pobreza y la extrema pobreza, se utilizó como parámetro el nivel de ingreso de hasta medio salario mínimo de la renta familiar per cápita (para definir la pobreza) y hasta ¼ de salario mínimo de la renta familiar per cápita (para definir la extrema pobreza).

¹³⁶ En la zona de mayor densidad urbana y de creciente auto segregación de los estratos sociales superiores, tal como la situada al pie de la *Serra de Madureira*, al sur del municipio, se verifican casos de ocupación del suelo como forma de acceso a la vivienda, lo que refleja el incremento de la presión urbana y evidencia la valoración de la renta de la tierra provocada por la significativa actuación del mercado inmobiliario destinado a las camadas superiores, amenazando esta área que si bien se define como área de protección ambiental (*APA Gericinó-Mendanha*) ha sido explorada por diferentes agentes sociales y para fines diversos. Aunque en una escala reducida, se puede afirmar que *Nova Iguaçu* experimenta problemas urbanos característicos de las grandes aglomeraciones, como la fragmentación de su estructura urbana. Efectivamente, la dinámica que ocurre en el área central del municipio no es muy distinta de la que sucede en la metrópoli de Río de Janeiro, donde la segregación por clases sociales se evidencia más sobre una estructura urbana que combina proximidad física y distancia social.

3.4 La experiencia en la planificación urbana

A pesar de presentar los elementos que caracterizan una urbanización precaria y dispersa, con tendencias crecientes de desigualdades sociales y segregación espacial, el municipio de *Nova Iguaçu* cuenta con una relativa experiencia en la planificación del uso del suelo urbano, siendo uno de los pocos municipios *fluminenses* a elaborar un Plan Director tras la promulgación de la Constitución de 1988, marco institucional del proceso de redemocratización del país. Vale la pena destacar que dicha experiencia se inició antes de la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, que trajo consigo la aplicabilidad de las normas constitucionales referentes al principio de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, y la imposición del Plan Director como el principal instrumento de la política de desarrollo y expansión urbana para las ciudades de más de 20.000 habitantes. También es destacable la disposición del poder municipal en la creación de instancias participativas de políticas sectoriales, además de adecuaciones de marcos legales a las nuevas directrices nacionales relativas a la política de desarrollo urbano y a la llamada «gestión democrática de la ciudad», que tiene a la participación como requisito en el proceso de planificación y gestión urbana (Carneiro *et al.*, 2008; Araujo y Vainer, 2010).

Tras la promulgación de la Constitución de 1988, *Nova Iguaçu* tuvo tres planes directores editados. El primer plan director fue editado el 22 de diciembre de 1992 a través de la Ley Complementaria N° 2.372, que también aprobó la creación de Consejos Comunitarios, de Comisiones de Saneamiento y de los Consejos Municipales de Política Urbana, de Medio Ambiente y de Cultura. Araujo y Vainer (Ibíd.), verifican que al igual que la capital de Río de Janeiro, el municipio de *Nova Iguaçu* aprobó su primera Ley Orgánica en 1990 y su primer plan director en 1992, tras la aprobación de la Constitución del Estado de Río de Janeiro en 1989, medidas que no solo resultaron de la descentralización política y administrativa alcanzada con la Constitución Federal sino también de la vinculación político-partidaria entre el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y los respectivos Gobiernos municipales de entonces.¹³⁷

Es de destacar que, tanto en Rio de Janeiro como en Nova Iguaçu, los alcaldes en los períodos de 1989-1992, Marcello Alencar y Aloizio Gama de Souza son, respectivamente, del Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), partido de base populista fundado por Leonel Brizola, nombre representativo en la política carioca. A pesar del perfil

¹³⁷ En Brasil, los municipios son regidos por leyes orgánicas que tratan de las competencias de los mismos. Son jerárquicamente superiores a las demás leyes municipales e inferiores a la Constitución del Estado y la Constitución Federal.

democrático presente en los planes directores de las dos ciudades, la fragilidad del proceso de participación popular no permitió su legitimación por gran parte de la sociedad civil, quedando la implementación de sus propuestas fuertemente dependiente de la decisión política (Araújo y Vainer, *Ibíd*: 120).¹³⁸

En ese período el municipio en cuestión también llevó a cabo el cumplimiento de la determinación de la revisión del plan director en cinco años. De este modo, el plan director aprobado en 1992 fue objeto de una revisión publicada por la Ley Complementaria N° 006 el 12 de diciembre de 1997, que alteró su nomenclatura a *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável* (PDDUS). El contenido de este plan director presenta los siguientes motivos para dicha revisión: (i) la ley anterior había definido un período de cinco años para la revisión del plan director municipal; (ii) los fraccionamientos sufridos por el municipio debido a las emancipaciones distritales ocurridas en la década de 1990; (iii) las alteraciones estructurales, que asociadas a las emancipaciones, indujo cambios en las dinámicas geográfica y económica en el municipio; (iv) la imprecisión de la ley anterior, no permitiendo una acción institucional eficaz dirigida a la planificación, a la gestión y al control de la dinámica urbana, social y económica del territorio municipal.¹³⁹

Con la aprobación del PDDUS en 1997, el municipio de *Nova Iguaçu* pasó a ser denominado «Ciudad de Nova Iguaçu», siendo el conjunto de su territorio delimitado como área urbana (no reconociendo la existencia de las zonas rurales o periurbanas en el municipio), una alteración que representa la propagación de una nueva forma de gestión del espacio urbano en el país.¹⁴⁰ En efecto, en el apartado que trata de sus «disposiciones finales y transitorias», el PDDUS define que el Ejecutivo municipal deberá presentar, dentro de los dos años a partir de su publicación, el *Plano Estratégico da Cidade de Nova Iguaçu* con las definiciones de directrices para las políticas sectoriales, lo que revela la adhesión de la municipalidad al modelo de gestión urbana

¹³⁸ Traducción de la investigación: «Destaca-se que, tanto no Rio de Janeiro quanto em Nova Iguaçu, os prefeitos nos períodos de 1989-1992, Marcello Alencar e Aloizio Gama de Souza respectivamente, são do Partido Democrático dos Trabalhadores (PDT), partido de base populista fundado por Leonel Brizola, nome representativo na política carioca. Apesar do perfil democrático presente nos planos diretores das duas cidades, a fragilidade do processo de participação popular não permitiu sua legitimação por grande parte da sociedade civil, ficando a implementação de suas propostas fortemente dependente da decisão política» (Araújo y Vainer, *Ibíd*: 120).

¹³⁹ El PDDUS se divide en tres títulos: Título I - Disposiciones preliminares; Título II - Instrumentos del PDDUS, y el Título III - Disposiciones finales y transitorias. Estos títulos tienen capítulos, secciones y subsecciones, dentro de las que cabe mencionar: Objetivos y Directrices Generales; Macrozoneamiento; Organización Territorial; Sectores de Planificación Integrada; Unidades Regionales de Gobierno; Ocupación y Uso del Suelo; Política de Desarrollo Urbano; Consejo de Política Urbana; Planes de Estructuración Urbana; Urbanización de Consorcio; Fondo de Desarrollo Urbano; Operaciones Interconectadas; Política Municipal del Medio Ambiente.

¹⁴⁰ El PDDUS define además que su contenido deberá ser objeto de revisión en un plazo de 1 año a partir de la fecha de su publicación, contrariando así la determinación legal de diez años para que una nueva revisión se realice. Cabe destacar que con las discusiones del Plan Director Participativo, las áreas de uso agrícola del municipio volvieron a ser reconocidas por el poder municipal.

comprometido con el llamado «empresarialismo urbano» (Harvey, 1996) que se ha difundido a partir de la década de 1990 provocando la reorientación de las políticas urbanas en las ciudades más diversas. Dicha determinación se cumplió en 1999, tomando como referencia la planificación estratégica de Barcelona y Río de Janeiro (Araújo y Vainer, *Ibíd.*:123), algo que no solo incluye la ciudad de *Nova Iguaçu* entre las pioneras en la adopción de la llamada «planificación estratégica de la ciudad» en el país, sino que también evidencia una vez más que las directrices políticas para el desarrollo urbano local se encuentran más allá del territorio municipal.¹⁴¹

Como ya se ha mencionado el proceso de construcción del Plan Director Participativo (PDP) de *Nova Iguaçu*, desarrollado por el primer gobierno de Lindberg Farias (2005-2008), del Partido de los Trabajadores, será analizado en un capítulo posterior. En este apartado cabe únicamente señalar que dicho proceso fue marcado por la coexistencia de dos instrumentos de políticas urbanas en el municipio, los cuales movilizaron distintas fuerzas político-partidarias e intereses económico-sociales: (i) el Plan Estratégico de la Ciudad de *Nova Iguaçu* elaborado en 1999, durante el primer mandato de Nelson Bornier (1996-1999), cuyas directrices políticas sobresalen en la dinámica urbana municipal desde hace más de una década; y (ii) el *Bairro-Escola* ejecutado en la primera administración *petista* en el municipio, que también fue responsable por el proyecto participativo del Plan Director Municipal suscitado desde el Ministerio de las Ciudades en el primer gobierno de Lula da Silva, en conformidad con el Estatuto de la Ciudad, que asegura la participación ciudadana en la definición de las políticas urbanas locales.¹⁴²

Ozório (2007) realiza un análisis de esas dos experiencias y sus principios fundamentales desde la perspectiva de la coexistencia paralela de los dos instrumentos de gestión urbana, definiendo los mismos como «antagónicos y complementarios». De acuerdo con la autora, el modelo de gestión urbana practicado en el primer mandato de

¹⁴¹ Cabe subrayar que, en este contexto, tanto en Río de Janeiro como en *Nova Iguaçu*, los representantes políticos, Marcello Alencar y Nelson Bornier, respectivamente, eran miembros del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), de base neoliberal y representativa en el escenario político nacional de entonces, visto que el presidente Fernando Henrique Cardoso, del mismo partido político, cumplía su primer mandato (1995-1999).

¹⁴² Nelson Bornier fue elegido alcalde de *Nova Iguaçu* dos veces consecutivas, de 1996 a 1999 y de 2000 a 2004, compitiendo inicialmente por el PSDB y posteriormente por el PMDB y ejerciendo el cargo de 1996 a 1999 y de 2000 a 2004. En 2002 dejó su segundo mandato para competir por el cargo de diputado. Actualmente ejerce su tercer mandato como alcalde del municipio (2013-2017). El cuadro político conservador representado por Bornier se rompió con la irrupción de Lindberg Farias, del PT, elegido dos veces seguidas como alcalde de *Nova Iguaçu* (de 2005 a 2008 y de 2009 a 2012), resultado que ha reflejado los cambios en el escenario político nacional, representados por la elección de Lula da Silva, del mismo partido. Lindberg dejó su segundo mandato en 2010 para competir por la posición de Senador de la República por el Estado de Río de Janeiro, en la que quedó en primer lugar.

Bornier estuvo marcado por la asociación entre las esferas estatal y municipal de Gobiernos a partir de una pretendida acción conjunta para la promoción de la ciudad, haciéndola competitiva y más atractiva para los inversionistas y los emprendedores (principalmente comerciantes y agentes del sector inmobiliario), siendo el plan estratégico el instrumento para convertirla en un polo económico regional del área metropolitana de Río de Janeiro. En efecto, el documento producido por la administración de entonces, trajo como marca la competición entre ciudades que compone el área metropolitana. Además, se incorporó el carácter de largo plazo a la visión estratégica de la ciudad y se presentaron las experiencias de Barcelona y Río de Janeiro como modelos a seguir, es decir, la reproducción de propuestas oriundas de otras realidades, tradición en el campo de la planificación urbana brasileña.

El Plan tiene como objetivo principal convertir la ciudad en un centro metropolitano generador de oportunidades comerciales, de servicios e industriales, mejorar la cualidad de los servicios públicos y de la estructura urbana, además de preservar el patrimonio ambiental, histórico y cultural. Para ello, el primer paso fue dado en abril de 1998 con la realización del seminario «A cidade como sujeito de desenvolvimento: a necessidade de uma visão de longo prazo». En este suceso, los responsables por la planificación estratégica de Barcelona, Rio de Janeiro y otras ciudades enseñan sus experiencias, métodos y resultados (PEC de Nova Iguaçu, 1999:5).¹⁴³

La estrategia política del plan estratégico tuvo como principal medida de intervención urbana las obras de revitalización del centro comercial de la ciudad, realizadas entre octubre de 2001 y diciembre de 2004, sin articular acciones de mejora de las condiciones de vida urbana (vivienda, espacio público y políticas sectoriales). Tal como expone Ozório (2007) dicha intervención resultó de un concurso nacional organizado por el Instituto de los Arquitectos de Brasil (IAB) —en el que se inscribieron treinta empresas de arquitectura— que para llevarse a cabo necesitó de aproximadamente R\$ 100.000, financiados por los comerciantes de la zona. La ejecución inicial del proyecto fue posible por medio del poder municipal y enseguida fue conquistada la adhesión de las principales empresas estatales prestadoras de servicios públicos que asignaron recursos efectivos a sus nuevas instalaciones, además del Gobierno del estado de Río de Janeiro, con la liberación de fondos para las obras en las zonas comunes. Respecto a los agentes locales participantes de dicho plan (que no era más que un proyecto de

¹⁴³ Traducción de la investigación: «O Plano tem como objetivo principal tornar a cidade um centro metropolitano gerador de oportunidades comerciais, de serviços e industriais, melhorar a qualidade dos serviços públicos e da estrutura urbana, além de preservar o patrimônio ambiental, histórico e cultural. Para tanto, o primeiro passo foi dado em abril de 1998 com a realização do seminário 'A cidade como sujeito de desenvolvimento: a necessidade de uma visão de longo prazo'. Neste evento, os responsáveis pelo planejamento estratégico de Barcelona, Rio de Janeiro e outras cidades mostraram suas experiências, métodos e resultados» (PEC de Nova Iguaçu, 1999:5).

intervención urbana del área central del municipio dirigida a su dinamismo económico), la autora menciona que estuvieron implicados la Asociación Comercial e Industrial, la Cámara de Comerciantes, el Sindicato del Pequeño Comercio y la Agencia de Apoyo a Emprendedores y Pequeña empresa.

Sobre los efectos de las acciones emprendidas por dicho proyecto, la autora presupone inicialmente que la pretendida modernización del centro comercial de la ciudad no se ha configurado como una actuación estatal sobre la organización del espacio urbano. Destaca, sin embargo, que a pesar de ser producto de una intervención de carácter puntual, la renovación urbana realizada ha contribuido para la expansión de las desigualdades urbano-sociales ya existentes en el interior del municipio cuando articuló fracciones del capital y políticas de gestión del espacio (incluso en sus escalas de decisión más amplias) interfiriendo decididamente en la valorización del suelo urbano y en los usos y funciones de los lugares convertidos en nueva fuente de inversión inmobiliaria, lo que aumenta las posibilidades de desplazamientos involuntarios de la población y usuarios de menor renta.

Ese conjunto de infra-estructura construido en el centro comercial cambió significativamente la morfología de la zona, convirtiéndola nueva fuente de inversión inmobiliaria, dentro de un proceso de valoración del suelo urbano. Por otro lado, dicho conjunto profundiza la segregación en el espacio desde la destrucción de la morfología de la ciudad, que amenaza, desapropia o hasta expulsa aquellos que no tengan las mismas condiciones de acomodarse a los nuevos patrones establecidos (Ozorio, 2007: 49).¹⁴⁴

En la experiencia administrativa dirigida por Lindberg Farias, del Partido de los Trabajadores, se buscó aproximar los sectores populares a las decisiones gubernamentales. La educación se convirtió en la principal bandera de su gestión, a través del programa *Bairro-Escola* que tuvo como propuesta integrar las políticas urbanas alrededor de la educación. Este programa conquistó el Premio *Caixa Melhores Praticas em Gestão Local* y el Premio *Tecnologia Social*, concedido por la *Fundação Banco do Brasil*, aunque no configura una propuesta innovadora, ya que su origen está enlazado a una experiencia promovida por una organización no gubernamental de Sao Paulo llamada *Cidade Escola Aprendiz*.

¹⁴⁴ Traducción de la investigación: «*Esse conjunto de infra-estrutura construído no centro comercial muda significativamente a morfologia da área, tornando-a nova fonte de investimento imobiliário, dentro de um processo de valorização do solo urbano. Por outro lado, esse mesmo conjunto aprofunda a segregação no espaço a partir da destruição da morfologia da cidade, que ameaça, desapropria ou até expulsa aqueles que não tenham as mesmas condições de se adequar aos novos padrões estabelecidos*» (Ozorio, 2007: 49).

El programa fue implementado en el municipio de *Nova Iguaçu* en 2006, organizado en tres áreas de actividades: (i) la educación integral; (ii) la renovación urbana; y (iii) la defensa de los derechos humanos y la reducción de la mortalidad de menores. El eje de la educación integral se basó en la idea de que el proceso educativo debe extenderse más allá de los límites físicos de la escuela y de sus actividades tradicionales, buscando la ampliación de la jornada escolar en articulación con las comunidades cercanas como una oportunidad de diversificación de las actividades escolares y de una participación social más efectiva de las localidades. La renovación urbana tenía como objetivo la mejora de la calidad de vida urbana de los barrios a través de obras públicas (tales como la pavimentación de calles y aceras, la recuperación de plazas e instalación de equipos en parques y jardines, el arte urbano, la instalación de pistas para el paso de peatones, etc.) que permitan el movimiento de los estudiantes entre la escuela y el espacio proporcionado por las organizaciones locales asociadas al programa. Finalmente, la defensa de los derechos humanos y la reducción de las mortalidades infantil y juvenil tenían como principal meta garantizar una red integrada de protección de la vida que incluyese el acceso a la atención primaria de salud y el apoyo social a las familias, además de la inclusión de adolescentes y jóvenes para desarrollar actividades de monitoreo en los talleres del programa.

A pesar de la valoración positiva del *Programa Bairro-Escola* (apoyado con recursos financieros y presentado como prioridad de una administración municipal calificada como progresista y comprometida con la participación popular), principalmente por apoyarse en un proyecto de Educación Integral y de construcción de una «Ciudad Educadora» (concepto que atribuye a la ciudad funciones educativas, considerada agente de formación y desarrollo personal y colectivo de sus habitantes), el análisis de Lavinás y Fogaça (2011) destaca que dicho programa estuvo por debajo de las expectativas, gracias a que además de haberse limitado a la extensión de la jornada escolar, no ha alcanzado los objetivos cuantitativos anunciados (en términos de cobertura), y ha presentado una absoluta falta de los instrumentos necesarios para la evaluación de sus resultados desde el punto de vista cualitativo. Desde el punto de vista del diseño e implementación de la política pública municipal, las autoras subrayan que el proceso de formulación del programa se ha producido al margen de los marcos institucionales existentes, debido a que la toma de decisión ha sido orientada por

criterios político partidistas y por la necesidad de establecer una marca para el nuevo Gobierno.

A partir de estas consideraciones es posible constatar que la etapa de elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu* (objeto de la investigación de doctorado que culminó en la presente tesis) no solo estuvo contrastada por la coexistencia paralela de dos instrumentos de gestión urbana (el Plan Estratégico, elaborado en la gestión de Nelson Bornier-PSDB, y el *Bairro-Escola*, principal programa del Gobierno de Lindberg Farias-PT), sino también por un juego de intereses que, asociados al prestigio internacional de los principios de los referidos programas de Gobiernos, constituían lo que supone haber sido un proyecto político (y de ciudad) más allá del territorio municipal. Además, a pesar del apoyo legal que tiene el Plan Director (principal instrumento de planificación del uso y apropiación de suelo urbano en el país), las sucesivas alteraciones verificadas (sobre todo las que ocurrieron en la década de 1990) forjan un supuesto compromiso del poder municipal con las adecuaciones de leyes a los cambios y/o dinámicas geográficas y económicas a los que están sometidas las localidades. Dichas alteraciones de contenidos, disposiciones e incluso de nomenclatura alimentan las indagaciones del presente estudio sobre la limitada capacidad que tienen los marcos institucionales para garantizar la aplicación de sus disposiciones y, principalmente, sobre el papel que han cumplido los diversos planes directores como instrumentos de regulación del uso y apropiación del suelo urbano, en general, y como instrumento para la supuesta democratización de la planificación y gestión urbana, en lo particular.

3.5 Sobre la acción colectiva de base comunitaria

Se concluye este capítulo dando especial énfasis al principal movimiento social de base comunitaria del municipio, teniendo en cuenta la importancia que se le atribuye cuando se trata de las reivindicaciones colectivas por la expansión de los derechos urbano-sociales locales, especialmente para las capas más empobrecidas. Asimismo la actuación de dicho movimiento ha sido fuertemente reconocida en la primera administración *petista* en *Nova Iguaçu* (2005-2008) en la que influyeron una combinación de factores político-partidistas, económicos y marcos institucionales en distintos niveles de decisión, dentro de las que destaca el estrechamiento de los vínculos

entre el Gobierno municipal y actores de la sociedad civil no dominantes (sobre todo líderes populares incorporados a la administración), y la amplia difusión de experiencias de participación a partir de la instauración de las Conferencias Nacionales de la Ciudad y de la Campaña Nacional por el Plan Director Participativo, impulsadas por el Ministerio de las Ciudades.

La historia de la *Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu*, popularmente conocida como MAB, tiene su origen en la década de 1970 momento en que se agudizaron las contradicciones urbano-sociales en *Nova Iguaçu* (uno de los ejemplos más significativos de la absorción de los flujos migratorios en Río de Janeiro entre las décadas de 1940 y 1970). Es en este contexto que surgió el *Movimento de Amigos de Bairros* (MAB), que a partir de entonces produjo la politización de las insatisfacciones populares referentes a las precarias condiciones de vida urbana cotidiana a las que estaban sometidos los moradores de las localidades alejadas del área central. Más allá de la reivindicación de derechos urbano-sociales, el MAB tenía como objetivo sustituir las viejas prácticas políticas clientelistas (Simões, *Ibíd.*:59).

Se trata, sin embargo, de un periodo de recrudescimiento de la dictadura militar brasileña, tras la promulgación del Acto Institucional N° 5 (AI-5) en diciembre de 1968, decreto que suspendió garantías constitucionales referentes al ejercicio de derechos políticos y civiles (entre los cuales las manifestaciones individuales y colectivas sobre los asuntos públicos), además de que aprobó la intervención en los municipios y Estados, medidas que afectaron directamente el cotidiano político-institucional de *Nova Iguaçu* tal como lo describe Bernardes (1983):

Los espacios de lucha en Nova Iguaçu en lo decenio 1964-1974 son reducidos y las raras manifestaciones emergen de forma fragmentaria, unas veces tímidas, como las reivindicaciones de los barrios, otras veces explosivas, como los quiebra-quiebra de trenes. Pero por cada acción casi siempre corresponde una reacción represiva. Tenemos un cuadro autoritario en el país que se refleja en el municipio, agravado por la crisis interna en el poder público local, envuelto en la corrupción y política de privilegios hacia el atendimento de minorías. Se encontraban bloqueados los canales de participación de los habitantes que solo son recordados en las vísperas de elecciones (Bernardes, 1983:59).¹⁴⁵

¹⁴⁵ Traducción de la investigación: «*Os espaços de luta em Nova Iguaçu no decênio 1964-1974 são reduzidos e as raras manifestações emergem de forma fragmentaria, umas vezes tímidas, como as reivindicações dos bairros, outras vezes explosivas, como os quebra-quebra de trens. Mas à cada ação quase sempre corresponde uma reação repressiva. Temos um quadro autoritário no país que se reflete no município, agravado pela crise interna no poder público local, envolto em corrupção e política de privilégios voltada para o atendimento de minorias. Encontravam-se bloqueados os canais de participação dos moradores que só são lembrados às vésperas de eleições*» (Bernardes, 1983:59). La intervención militar en *Nova Iguaçu* resultó en confiscaciones de alcaldes y concejales (de la oposición) acompañadas por la imposición de intervencionistas. El municipio de *Duque de Caxias* también fue afectado por

El estudio realizado por Percival Tavares Silva (1993) sobre el origen y la trayectoria del MAB, muestra que ya en la década de 1940 surgieron unas tentativas puntuales de organización de los moradores de *Nova Iguaçu* para la obtención de servicios urbanos, y las primeras asociaciones de vecinos fueron formadas en la siguiente década. Este movimiento se expandió hasta 1964, año del golpe militar que interrumpió la experiencia democrática y las promesas de un cambio estructural en el país desde las llamadas «Reformas de Base» que orientaban el gobierno de Joao Goulart (1961-1964). El autor destaca que las manifestaciones de las primeras asociaciones de vecinos presentaban un carácter reivindicatorio sin una politización más amplia, puesto que trataban de minimizar las precarias condiciones de reproducción social de las camadas populares. Por otra parte, son estas condiciones las que impulsaron tanto las reacciones colectivas contra las autoridades públicas locales como las prácticas de auto organización de los moradores a fin de superar los límites más básicos que el espacio urbano periférico les imponía, tales como los esfuerzos conjuntos de los moradores dedicados a la auto construcción de viviendas, la apertura y limpieza de la zanja, la apertura del pozo, la quema de basura, la colocación de lámparas en las calles, etc. (Bernardes, 1983:147).

En vista de la represión impuesta por la dictadura militar, sobre todo tras la promulgación del AI-5 en 1968, sectores progresistas de la Iglesia Católica pasaron a desempeñar un papel subsidiario de las iniciativas comunitarias a través de las nuevas perspectivas presentadas por las llamadas *Comunidades Eclesiales de Base* (CEB's).¹⁴⁶ Entre 1974 y 1981 (periodo de mejora gradual de la represión, sobre todo después de 1978) ocurrió lo que Silva (1993) define como el «resurgimiento del movimiento de barrios» en *Nova Iguaçu*, después de que la Cáritas Diocesana local abriera un espacio a cuatro médicos (ex activistas estudiantiles de Río de Janeiro, vinculados a partidos de izquierda en clandestinidad) comprometidos con las causas de los trabajadores más pobres para desarrollar una experiencia colectiva de educación para la salud (por lo

dichas intervenciones, convirtiéndose en «área de seguridad nacional» (donde los derechos políticos y civiles no tienen efecto), debido a la presencia de la Refinería de Petróleo en el municipio (REDUC) y de un tramo de la autopista interestatal conocida como *Rodovia Washington Luís* (BR-040).

¹⁴⁶ Bernardes (1983) y Silva (1993) hacen hincapié en la actuación del obispo Don Adriano Hipólito, que a partir de 1966 promovió importantes cambios en la Diócesis de *Nova Iguaçu* (establecida en 1960 con un perfil conservador) que condujeron a una estrecha identificación con las clases populares. Las comunidades eclesiales de base (CEB) se convirtieron en la cuna de los movimientos sociales de la región de la *Baixada Fluminense*, teniendo en cuenta las resistencias silenciosas que se articularon durante la dictadura militar. Se incluyen entre sus actividades a los siguientes grupos: *Clube de Mães*, *Grupo de Jovens*, *Pastoral Operária*, *Juventude Operária Católica* (JOC) e *Ação Católica Operária* (ACO).

tanto más allá de la asistencia sanitaria), inaugurada en *Cabuçu*, barrio distante del centro municipal.

Bernardes (1983) y Silva (1993) coinciden cuando afirman que el origen del MAB resultó de las tensiones entre las expectativas iniciales de la Iglesia y la actuación de los referidos médicos que pretendían afrontar los problemas relacionados con la salud y el saneamiento básico a través de la discusión con los participantes en los cursos sobre las precarias condiciones de vida urbana a las que estaban sometidos, con el fin de ayudarlos a organizarse como sujetos de derechos. Los autores aclaran, sin embargo, que dichas tensiones no produjeron una ruptura inmediata entre la Iglesia y los agentes sanitarios, pues la actuación de los últimos surgió como una propuesta de la Cáritas Diocesana y contaba con el apoyo del obispo local, Don Adriano Hipólito. Estas condiciones aseguraron la realización del primer debate abierto a los residentes que estaban dispuestos a discutir los problemas del barrio de *Ambaí-Parque Flora* (cuya agenda de discusión trascendió el tema de la salud, incluyendo la educación, la vivienda, el saneamiento, etc.).

A partir de esta discusión inicial, se produjeron nuevos encuentros que dieron lugar a los *Encontros de Amigos do Bairro*, experiencia que se extendió a otros barrios periféricos como *Carmari* y *Nova América*, que terminaron por crear sus propios «grupos de amigos de barrio», favoreciendo así la difusión espacial del movimiento y la vinculación de los esfuerzos a las cuestiones políticas más amplias. Desde luego, el creciente número de participantes y el intercambio de informaciones entre los mismos convergieron en la celebración de la Primera Asamblea del movimiento en octubre de 1978 (que resultó en la conquista de un canal directo de las reclamaciones en el ayuntamiento y en la expansión territorial del movimiento en 1979, año en que el movimiento popular asumió mayores dimensiones en el país) y en la transformación del MAB en la *Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu* en 1981, preservando la denominación original del movimiento.¹⁴⁷

Sin dejar de reconocer el espacio de *Nova Iguaçu* como fruto del trabajo y la resistencia cotidiana de sus residentes (por lo tanto, más allá de los enfrentamientos políticos y las

¹⁴⁷ La década de 1980 presenció el resurgimiento del movimiento social en la *Baixada Fluminense*, con la institucionalización de la Federación de Asociaciones de Barrios en *Nova Iguaçu* (MAB), del Movimiento de Unión de Barrios en *Duque de Caxias* (MUB) y la Asociación de Barrios y Moradores de *São de Meriti* (ABM) las cuales pasaron a articular un conjunto creciente de Asociaciones de Barrios. Por otra parte, si los movimientos populares se multiplicaron en la década de 1980, no se puede decir lo mismo sobre la década siguiente, cuando surgieron formas más institucionalizadas y articuladas de organización popular, como el Foro Nacional de Lucha por la Vivienda, por la Reforma Urbana, de Participación Popular, etc.

formas institucionalizadas de participación), Bernardes (Ibíd.) identifica importantes limitaciones para el avance de la movilización popular con el fin de alcanzar niveles más elaborados de organización: (i) la diversidad interna; (ii) la importancia dada a la visibilidad pública en lugar de la organización dentro de los barrios; (iii) la ausencia de un plan de acción con demandas consolidadas; y (iv) la ausencia de una actuación política proclive a construir un perfil clasista del movimiento, para la autora, condición necesaria para la preservación tanto de su identidad como para su invulnerabilidad a la desmovilización o la cooptación por el Estado. De todas maneras, son conocidas las históricas acciones colectivas del referido movimiento en torno a las reivindicaciones de los barrios (incluso durante la dictadura militar), principalmente la significativa influencia que tiene en la lucha por el derecho al saneamiento, a la salud y a la vivienda en la *Baixada Fluminense*.¹⁴⁸

Sobre las actuales estrategias de acción colectiva del MAB, en su reflexión sobre las percepciones de justicia y competencias políticas en *Nova Iguaçu* a partir de la descripción e interpretación de la gramática política de los actores que participan en el referido movimiento, Freire (2007) identifica una característica singular del modo por el cual se movilizan los recursos políticos en el espacio público municipal. En lugar de expresar el sentimiento de la indignación por la negligencia de los Gobiernos municipales en temas considerados prioritarios, se moviliza como recurso político la emoción relacionada con el sentimiento de abandono, humillación y falta de respeto no solo para reclamar por la necesidad de resolver los problemas sociales locales, sino también para conmover a los observadores de los manifiestos para que se reconozcan y compartan las demandas de cambio social. Para la autora, ese repertorio emocional como gramática política tiene que ver con la búsqueda de reconocimiento en el espacio público y, por lo tanto, está algo asociado a la dificultad de ser percibido en el mismo.

En este sentido, el escaso interés por las actividades políticas y ciudadanas que caracteriza a la población de la *Baixada Fluminense* es un factor que merece atención en este apartado. Los indicadores referentes a la asociación en la RMRJ en la década de 1990 muestran un bajo grado de participación social con realce para las diferencias entre núcleo metropolitano y sus alrededores. Mientras que en la ciudad de Río de Janeiro el 27% de los residentes mayores de 18 años estaba afiliado a algún tipo de

¹⁴⁸ Respecto a la lucha por los servicios de saneamiento en la región, en 1984 fue fundado el Comité Político del Saneamiento de la *Baixada Fluminense*, un foro permanente que se constituyó como un importante canal de participación social organizada en torno al tema del saneamiento.

organización asociativa, grado superior a la media de la región metropolitana (24%), la *Baixada Fluminense* tuvo el menor porcentaje de personas vinculadas a organizaciones de la sociedad civil (17%), dato que refuerza el supuesto de una población indiferente a las esferas formales de participación política (Santos Junior, 2001; Ribeiro y Santos Junior, 2003).

*(...) El bajo grado de asociacionismo sería, en ese sentido, la expresión de la frágil cultura cívica existente en la Baixada Fluminense, que podría explicar la reproducción y la mantención de reconocidas prácticas políticas marcadas por el clientelismo y por el caciquismo, que aún vigoran con fuerza en esa área, donde la gran mayoría de la población se muestra indiferente hacia la política formal, está ausente de la sociedad civil organizada, no se hace representar sus intereses en la esfera pública y convive con un poder público manipulado como instrumento de favorecimiento de los intereses particulares de los grupos que dominan la política local (Santos Junior, 2001: 159).*¹⁴⁹

La supuesta apatía ciudadana revelada por los indicadores de asociación no estaría ligada a la trayectoria de una sociedad con acumulación de demandas y promesas públicas incumplidas, sino a su relación con los actores políticos y agentes estatales definida como «básicamente clientelar» en la que los derechos son convertidos en privilegios o favores políticos (fundamentalmente electorales). Desde esa perspectiva, a pesar de poseer una tradición organizativa de los sectores populares (rota durante la dictadura militar y recuperada con la redemocratización), la mayoría de la población de la región no estaría interesada en la crítica social y urbana, de modo que se establecieran condiciones favorables a las prácticas políticas efectivas y transformadoras, condicionando su actuación a los proyectos de determinados actores políticos o autoridades locales. Para este enfoque, la relación entre los dirigentes, políticos y población estaría mediada por el interés en obtener beneficios propios, dejando al voto como el principal recurso del intercambio político.

*(...) Lo que impera allí es la expectativa del poder de negociar alguna cosa posible de las contradicciones entre sus necesidades e intereses de autoridades y candidatos. La población sabe que el voto es importante y puede convertirse útil. Parece calcular lo que puede ganar de manera minorista sin dar mucho crédito a las promesas de atacado. Ese no es el discurso de segmentos politizados o intelectualizados. Esto es discurso de trabajadores, de amas de casa, de empleados y empleadas del comercio, de la industria o de servicios que trabajan en Rio o en la Baixada (Silva, 2010: 5).*¹⁵⁰

¹⁴⁹ Traducción de la investigación: «(...) O baixo grau de associativismo seria, nesse sentido, a expressão da frágil cultura cívica existente na Baixada Fluminense, que poderia explicar a reprodução e a manutenção de reconhecidas práticas políticas marcadas pelo clientelismo e pelo mandonismo, que ainda vigoram com força nessa área, onde a grande maioria da população se mostra indiferente à política formal, está ausente da sociedade civil organizada, não faz representar seus interesses na esfera pública e convive com um poder público manipulado como instrumento de favorecimento dos interesses particulares dos grupos que dominam a política local» (Santos Junior, 2001: 159).

¹⁵⁰ Traducción de la investigación: «(...) O que vige ali é a expectativa de poder barganhar alguma coisa possível das contradições entre suas necessidades e interesses de autoridades e candidatos. A população sabe que o voto é importante e pode se tornar útil. Parece calcular o que pode ganhar no varejo sem dar muito crédito às promessas

Por otra parte, las referencias hasta ahora abordadas sugieren que las razones para la «frágil cultura cívica» de la población de la *Baixada Fluminense* señalada también deben ser buscadas en el modo por el cual se ha efectuado el proceso de ocupación urbana de la región, casi absolutamente aparte de la regulación del Estado. Desde esa perspectiva, se trata de buscar respuestas en las condiciones sociales (materiales y simbólicas) que inhiben la participación de la ciudadanía en la región. Efectivamente, además de tornarse ausente en sus relaciones privadas y tener sus posibilidades de asociación vaciadas en función de las largas distancias entre el lugar de residencia y de trabajo realizadas por un precario sistema de transporte, el «ciudadano común» (trabajador pobre, ex migrante convertido en un transeúnte por excelencia) tiene que asumir como responsabilidad tanto la construcción de su vivienda como la resolución de los graves problemas que afectan su realidad urbana más inmediata y aún convivir con un escenario marcado por la violencia real y simbólica practicada por agentes vinculados a la estructura del poder local y regional.¹⁵¹

El estudio realizado por Monteiro (2005) destaca cómo el origen migrante de la población conjugada al abandono del poder público en el proceso de ocupación «proletaria» de la región ha contribuido para la formación de maneras informales tanto en la resolución de los problemas vividos a nivel local como en la participación política de líderes de las comunidades. Según el autor, la participación de estos líderes no presenta un carácter reivindicativo sino que una forma esencialmente asistencialista tal como las redes de ayuda a las personas que viven en situación de precariedad, es decir, asociaciones de carácter afectivo, lo que refuerza la perspectiva que identifica el uso de la emoción como recurso político.

(...) una investigación más intensiva de la población baixadense nos revela una gente que, estando allí desde hace mucho poco tiempo y llegada de regiones diversas del interior brasileño, desarrolló en esa periferia avanzada de la antigua capital federal un modo sui generis de vida de lo cual se destacan mejor una recusa a veces radical de la participación política basada en la reivindicación y aceptación de la responsabilidad por la realización de los servicios públicos (Monteiro, 2005: 500).¹⁵²

de atacado. Esse não é o discurso de segmentos politizados ou intelectualizados. É discurso de trabalhadores, de donas de casa, de empregados e empregadas do comércio, da indústria ou de serviços que trabalham no Rio ou na Baixada» (Silva, 2010: 5).

¹⁵¹ Como prueba de la insuficiencia del sistema de transporte colectivo municipal constituido por los ferrocarriles y los autobuses, el llamado «transporte alternativo» constituido por furgonetas y camionetas transportan a centenas de pasajeros diariamente.

¹⁵² Traducción de la investigación: «(...) uma investigação mais intensiva da população baixadense revela-nos uma gente que, estando ali há muito pouco tempo e vindo de regiões diversas do interior brasileiro, desenvolveu nessa periferia avançada da antiga capital federal um modo sui generis de vida do qual se destacam melhor uma recusa às

Además de la existencia de un rechazo hacia participación política como una confirmación de la manera popular de hacer frente a las dificultades cotidianas en los márgenes del poder público, el autor identifica una percepción que vincula las principales instancias del poder municipal a la corrupción. Estos aspectos son de gran relevancia para la presente investigación visto que señala no solo una forma concreta de organización y reproducción de la vida social sino que también una forma de relación de los ciudadanos corrientes con las principales instancias del poder municipal.

Lejos de la consideración de los baixadenses obreros está el recurso a los órganos burocráticos del Estado: las instancias municipales del poder público como el Ayuntamiento y la Cámara de Consejeros no significan más que una inútil presencia o una fuente interminable de opresión indirecta determinada por la corrupción que para cualquier baixadense es parte integrante de la vida política (Ibídem: 499).¹⁵³

El análisis detallado de las experiencias de participación institucionalizada impulsadas en el municipio en cuestión se apreciará en detalle en el capítulo de análisis. Sin embargo, cabe anticipar que el trabajo de campo realizado ha permitido constatar que las experiencias participativas impulsadas desde la administración local en los últimos años (audiencias públicas, conferencias municipales y elaboración del Plan Director Participativo) presentan importantes limitaciones, tales como su carácter específico y transitorio, con efectos para la continuidad de la participación y, por lo tanto, de su estabilidad. Asimismo, los principales canales institucionales de participación (consejos gestores de políticas), establecidos para conducir la participación de la ciudadanía en la formulación, implantación y/o evaluación de las políticas públicas, están restringidos a unos pocos actores colectivos, dando forma a un entorno político en el que el derecho a participar en las decisiones y asuntos de interés público es bastante limitado.

De todas formas, los recientes acontecimientos en Brasil han difundido de manera amplia reivindicaciones que tienen que ver con las precarias condiciones de la vida urbana cotidiana y la percepción de que son los agentes privados los que controlan las acciones públicas en la organización de los espacios urbanos. No cabe duda de que lo que ha sucedido en el país aún carece de explicación. Sin embargo, es cierto que la intensificación de las manifestaciones que han surgido de las calles de las principales ciudades brasileñas (aunque de orientación diversa y forma difusa), ha revelado un

vezes radical da participação política baseada na reivindicação e aceitação da responsabilidade pela realização dos serviços públicos» (Monteiro, 2005: 500).

¹⁵³ Traducción de la investigación: «*Longe da consideração dos baixadenses proletários está a recorrência aos órgãos burocráticos do Estado: as instancias municipais de poder público como prefeitura e câmara de vereadores não significam mais que uma inútil presença ou uma fonte interminável de opressão indireta determinada pela corrupção que para qualquer baixadense é parte integrante da vida política*» (Ibídem: 499).

malestar de una sociedad que no universalizó los derechos sociales y mantiene parte significativa de su población sin derechos elementales, situación que se agudiza con el avance de las formas más salvajes de desarrollo capitalista mediante la reestructuración productiva y urbana que, asociado a las exigencias de los grandes eventos deportivos, ha provocado la gravedad de las desigualdades sociales ya existentes y las violaciones de los derechos de las poblaciones más vulnerables.

En este sentido, a pesar de las dificultades de organización política del ciudadano corriente, por un lado, y de las ambigüedades de los procesos y canales de participación existentes, así como la dura represión de la fuerza policial como solución ante los conflictos, por otro, se está de acuerdo con Harvey (2013 [2012]) al afirmar que las protestas sociales abren posibilidades para que los movimientos de oposición urbanos y periurbanos se opongan a las cuestiones de desigualdades y segregación, reivindiquen el derecho a la ciudadanía y batallen por prácticas alternativas para un desarrollo inclusivo, colectivo y efectivamente democrático.

CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA

CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA

4.1 Motivaciones iniciales

Esta tesis resulta del trabajo de investigación presentado en el marco del presente programa de doctorado en 2012, en el que se tuvo el primer acercamiento sobre el tema de la participación ciudadana suscitada recientemente desde diversos niveles de la administración pública brasileña para la formación de una política nacional de desarrollo urbano, tomando como objeto de estudio el proceso de elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu*, municipio que integra el área metropolitana de Río de Janeiro. El análisis de las entrevistas cualitativas realizadas con actores participantes de dicho proceso ha revelado una experiencia participativa modesta y con un alcance muy limitado, por lo que se considera importante abordar las argumentaciones que permiten una reflexión más profunda sobre los límites de la nueva forma de participación de los ciudadanos y las organizaciones civiles en la deliberación de políticas locales en el país. También se han identificado los vínculos de los interlocutores de la investigación realizada con diversos mecanismos de participación promovidos por el Estado, lo que ha reforzado la necesidad de explorar los discursos sociales producidos y compartidos por los sujetos que en ellos interactúan sobre la participación de la ciudadanía en la gestión de las cuestiones públicas.¹⁵⁴

Es importante señalar la experiencia personal y académica de la autora de la tesis, principalmente en lo que se refiere a los canales institucionales de participación mencionados. Como residente del municipio de *Nova Iguaçu* desde 2005, ha experimentado las dificultades a las que se afronta la mayoría de los habitantes de las periferias urbanas brasileñas, siendo esta vivencia una de las razones que la llevó a participar de la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad de *Nova Iguaçu*, realizada en agosto de 2007, a partir de una convocatoria que pretendía la presentación y discusión pública de las directrices políticas del Plan Director Participativo elaborado.¹⁵⁵ Esta

¹⁵⁴ En este sentido, el trabajo de campo de la tesis se dividió en dos etapas. La primera etapa se desarrolló en el mes de enero de 2012, momento en que las entrevistas abiertas estuvieron centradas en la nueva forma participativa generada por el Plan Director Municipal. Fue a partir de esta investigación que se pudo entender mejor la dinámica de las recientes experiencias participativas movilizadas desde diversos niveles de la administración pública brasileña para la deliberación de políticas públicas en el ámbito local. La segunda etapa del trabajo de campo fue realizada entre los meses de septiembre de 2013 y mayo de 2014, periodo en que se buscó explorar los discursos de la población del municipio sobre sus experiencias en los canales de participación ciudadana.

¹⁵⁵ Cabe destacar que la autora de la tesis siempre ha vivido en áreas de la periferia urbana de Río de Janeiro. Ha nacido en el municipio de *Duque de Caxias*, que compone el área metropolitana de Río de Janeiro, pero ha crecido en el barrio de Campo Grande, localizado en la zona oeste de la ciudad de Río de Janeiro, lo que le ha permitido experimentar mejores condiciones materiales y subjetivas que aporta la periferia de la capital, desde el acceso a las

participación le garantizó la representación de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ) - Campus de *Nova Iguaçu*, en la que actúa como docente desde 2006, en el Consejo Municipal de Política Urbana (CONPURB), desde octubre de 2007 a julio de 2009, período en que este consejo asumió un carácter provisional. La experiencia que tuvo como representante de la entidad académica local tanto en la conferencia municipal como en el consejo de políticas urbanas la llevó a indagar sobre la función que estos espacios públicos instituidos ejercían en los procesos de deliberaciones y de toma de decisiones de políticas públicas, así como sobre las relaciones de sentidos producidas y compartidas entre los diferentes actores que interactúan en los canales institucionales de participación. Esta ha sido la interrogante inicial que se ha convertido en un «problema investigable» (Vallés, 1999: 83).¹⁵⁶

4.2 Las prácticas de investigación social adoptadas

Ayudado en la perspectiva de la investigación cualitativa en España, Fernando Conde (2009) resalta la propuesta del «pluralismo metodológico y la utilización más adecuada de una u otra metodología de investigación y de análisis e interpretación de sus resultados, en función de los objetivos concretos de la investigación que se esté realizando a cada momento». El autor considera que la investigación social, concebida de acuerdo con las características de su objeto y al servicio de sus objetivos, está abierta a una pluralidad de referentes teóricos y aproximaciones metodológicas, perspectiva que

infraestructuras urbanas y servicios públicos esenciales hasta la percepción y ejercicio de los derechos ciudadanos. Respecto a *Nova Iguaçu*, el municipio pasó a ser su lugar de residencia a mediados de 2005 y de actuación académico-profesional a mediados de 2006.

¹⁵⁶ En el contexto de la 3ª Conferencia Municipal de *Nova Iguaçu*, realizada en agosto de 2007 como parte del proceso participativo impulsado por la elaboración del Plan Director, la autora de la tesis actuaba como colaboradora en un proyecto de extensión universitaria, promovido por la UFRRJ y financiado por los ministerios de Educación y de las Ciudades de Brasil, que suscitó la reflexión sobre la participación ciudadana en las políticas de saneamiento ambiental de dicho municipio. Como responsable de los contenidos formativos sobre los temas «El derecho a la ciudad» y «Los retos de la participación» invitó a un grupo de alumnos integrantes de dicho proyecto de extensión universitaria a participar de la conferencia, con el objetivo de conocer las directrices del Plan Director elaborado por un Consejo Gestor compuesto por miembros representantes de la administración, de la consultoría y de los sectores de la ciudadanía. En este sentido, el interés en participar de ese debate también fue motivado por el tema en cuestión, siendo voluntaria la participación del grupo, sobre todo porque se trataba de un espacio abierto a los ciudadanos locales interesados en las cuestiones relativas a las políticas urbanas, los cuales podrían participar como convidados (con derecho a voz) o delegados independientes (con derecho a voz y voto) en las deliberaciones sobre las directrices políticas del anteproyecto de ley del Plan Director, además de los delegados natos (miembros del Consejo de Política Urbana y del grupo gestor del Plan Director Participativo, con derecho a voz y voto), los delegados representantes de distintos segmentos organizados de la sociedad civil (con derecho a voz y voto) y los delegados suplentes representantes de segmentos sociales organizados (con derecho a voz). Por otra parte, cabe decir que al identificarse como residente y docente de la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu*, la autora de la tesis fue convertida en delegada de entidad académica local, papel que le garantizó el derecho a voz y voto en las deliberaciones, favoreciendo la indicación de su nombre para la elección de los nuevos representantes del CONPURB, lo que ocurrió al final de la conferencia realizada durante tres días. Respecto a su actuación como docente de la UFRRJ - Campus de *Nova Iguaçu*, se vincula a dos áreas de interés: políticas públicas y planificación urbana.

convierte el investigador social en un «sujeto en proceso», como define Jesús Ibáñez (1986: 283), pues «de la misma forma que incide e interviene en el fenómeno investigado, es también transformado por éste en el transcurso del propio proceso de la investigación» (Conde, *Ibíd.*: 16-19).

En su planteamiento por una epistemología y metodología «pluralista» en la investigación social, Alfonso Ortí (1986), parte del reconocimiento de las dimensiones complementarias entre las denominadas «técnicas cuantitativas» y «prácticas cualitativas» para una aproximación empírica a la compleja realidad social. Apoyándose en Ibáñez (1979), quien asume una postura crítica con relación a esta división, Ortí reconoce la especificidad de dichas «aproximaciones metodológicas», puesto que «hechos» y «discursos» pertenecen a dimensiones diferenciadas de la realidad social. Desde su opinión, la verificación empírica de los hechos y el análisis e interpretación de los discursos «constituyen enfoques parciales y vías estrechas —más bien “desfiladeros”— para el acceso a esa misma realidad social» (*Ibíd.*: 227).

De este modo, para esta investigación se ha diseñado una metodología que concierta las prácticas de observación directa, conversaciones informales y entrevistas abiertas, propias del enfoque cualitativo de investigación social, con análisis de datos censales y lecturas de estudios académicos que caracterizan el contexto social investigado en los aspectos económico, social, político y urbano. También se cuenta con la utilización de fuentes documentales relativas al establecimiento de los canales institucionales de participación en el ámbito de las políticas urbanas, a las etapas programadas para el proceso de elaboración del Plan Director Participativo y a los contenidos que este expresa en sus principales directrices para las políticas urbanas del municipio en cuestión.¹⁵⁷ Por otra parte, el recurso metodológico de la tesis para una aproximación al fenómeno social estudiado es el análisis sociológico del discurso, por lo que los procedimientos de interpretación y análisis de los datos recogidos están basados fundamentalmente en el material empírico producido por las entrevistas realizadas con diferentes actores involucrados directamente en las principales instituciones participativas relacionadas con la cuestión urbana.¹⁵⁸ Además de que la entrevista

¹⁵⁷ La obtención de documentos oficiales producidos por los entrevistados que coordinaron el proceso participativo del Plan Director de *Nova Iguaçu*, ex miembros del ayuntamiento, asesores y técnicos encargados de ejecutar el proceso en cuestión, también son parcialmente analizados.

¹⁵⁸ Las entrevistas individuales fueron realizadas con ex miembros del ayuntamiento, responsables del proceso del Plan Director Participativo y representantes de la sociedad civil organizada en los canales institucionales de participación que se han promovido recientemente desde la administración municipal. También se mantuvieron conversaciones informales con ciudadanos comunes sin ninguna experiencia en esos espacios políticos, con el

abierta constituye una de las técnicas cualitativas de investigación sociológica orientadas «para la *producción e interpretación de los discursos*» (Ibíd.: 225), se considera que los discursos sociales son reflejo y condicionantes de acciones e interacciones de los sujetos que están implicados en espacios públicos constituidos para la deliberación de políticas públicas.

Respecto a las funciones que cumplen las llamadas técnicas cualitativas a la investigación sociológica, Ortí observa que las mismas «se orientan (de modo intencionalmente específico) a captar (de forma concreta y comprensiva), analizar e interpretar los aspectos significativos diferenciales de la conducta y de las representaciones de los sujetos y/o grupos investigados» (Ibíd.: 271-272). Asimismo, los discursos producidos por los sujetos sociales mediante entrevistas abiertas hacen emerger «relaciones de sentido complejas, difusas o más o menos encubiertas; relaciones que sólo se configuran en su propio contexto significativo global y concreto» (Ibíd.: 272). En la presente tesis se buscan estas «relaciones de sentido», puesto que se pretende interpretar los sentidos diversos de la participación ciudadana, a partir del análisis de los discursos producidos por unos sujetos implicados en prácticas participativas concretas, lo que refuerza la pertinencia metodológica de la entrevista abierta para una aproximación al fenómeno social aquí investigado.

El empleo de la entrevista presupone que el objeto temático de la investigación, sea cual fuere, será analizado a través de la experiencia que de él poseen un cierto número de individuos que, a la vez, son parte y producto de la acción estudiada, ya que el análisis del narrador es parte de la historia que se narra (Alonso, 2003 [1998]: 78).

La observación también asume una dimensión complementaria a las entrevistas abiertas, puesto que no solo permite captar comportamientos en el momento en que éstas son llevadas a cabo, sino que amplía la comprensión del fenómeno investigado. En efecto, durante la segunda etapa del trabajo de campo, la utilización de esa práctica de investigación social se ha convertido en una aliada, pues mediante la asistencia tanto en la audiencia pública organizada para la presentación del Plan de Saneamiento Municipal, como en un evento de reapertura del principal espacio cultural del municipio (ambos promovidos por la administración en el segundo semestre de 2013) se ha podido tomar contactos con representantes de entidades locales, además de la oportunidad que la asistencia a la audiencia pública ha proporcionado a la investigación, es decir, la de

objetivo de captar sus percepciones sobre la participación institucionalizada en los procesos de políticas públicas locales.

practicar la observación directa de una experiencia más de participación, suscitada desde la iniciativa estatal. Esas observaciones constituyeron un material complementario de la tesis, utilizado de manera no sistemática para ilustrar argumentos sobre la dinámica de las experiencias participativas.

Sobre la validación de la entrevista abierta como una práctica cualitativa para la comprensión de interacciones sociales concretas, se considera la recomendación de que las entrevistas abiertas solo pueden ser leídas de una forma interpretativa, debido a que la información producida por las mismas «no es ni verdad ni mentira, es un producto de un individuo en sociedad que hay que localizar, contextualizar y contrastar» (Alonso, 2003 [1998]: 70).

No se trata tampoco de una práctica de investigación social en la que el sujeto del análisis hace un simple registro de los hechos observados, sino de un «juego de estrategias comunicativas» entre entrevistador y entrevistado (Ibíd.: 71). La posibilidad de escucha que la entrevista abierta ofrece a la investigación social cualitativa requiere de una postura de saber escuchar el que habla; no se limita al procedimiento metodológico, sino que se articula a una postura de reflexividad del investigador cualitativo, teniendo en cuenta el continuo proceso de toma de decisiones al que se ve sometido, como se ha destacado anteriormente. En este sentido, el análisis del material empírico producido por las entrevistas abiertas abre camino para la reconstitución de las condiciones sociales e ideológicas en las que se desarrolla el fenómeno social investigado, pues, se trata de «un proceso de determinación de un texto en un contexto, no de aislamiento de un texto» (Ibíd.: 70).

Cabe destacar que las entrevistas realizadas se centraron en temas que interesan a la investigación, previamente marcados en un guión,¹⁵⁹ pero de tal manera que preservaran la flexibilidad necesaria para el relato de las experiencias y el registro de las percepciones de cada interlocutor en particular. Para el análisis de los discursos pretendido se priorizan las voces que posibilitan una aproximación a los diversos sentidos de la participación ciudadana establecida para la construcción de políticas públicas en el ámbito local. De esta forma, en el proceso de interacción entre los participantes en el discurso —entrevistador y el entrevistado— prevalecen las opiniones

¹⁵⁹ Tanto el guión como el formulario de consentimiento utilizados en las entrevistas abiertas están adjuntos a la investigación.

y los posicionamientos de los sujetos acerca de sus prácticas, en relación con los canales institucionales de participación a los que estuvieron involucrados.

4.3 Las decisiones de muestreo

De acuerdo con Vallés (1999: 89), las decisiones de muestreo cualitativo son los elementos de la investigación que envuelven «los pormenores de la selección de contextos, casos y fechas», siendo organizaciones sociales y/o espacios geográficos concretos los contextos relevantes al problema de la investigación. Como ya se ha señalado, se ha elegido como base empírica del presente estudio el municipio de *Nova Iguaçu*, lugar de residencia, actuación académico-profesional y de experiencia participativa de la autora de la tesis, representante en instancias periódicas y estables de participación ciudadana, como la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad, en la que se realizó un debate público sobre el anteproyecto de ley del Plan Director Participativo, y el CONPURB, que es el órgano estable de participación política urbana municipal.

Estas experiencias participativas observadas en la realidad social estudiada, se han desarrollado, bien de manera periódica, o bien de manera permanente. La forma de participación producida por el Plan Director Municipal, de carácter periódico y establecido por acto normativo municipal, busca promover la intervención de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la definición de las directrices políticas para el desarrollo urbano local. Los consejos gestores de políticas son órganos colegiados permanentes establecidos por acto normativo y buscan la participación de representantes del Gobierno y de la sociedad civil en la deliberación sobre las políticas públicas sectoriales. Las conferencias son instancias periódicas para la discusión pública de temas específicos (en el caso de las conferencias de ciudad, la discusión es sobre los asuntos de interés urbano) y suscitan la participación de representantes del Gobierno y de la sociedad civil en los niveles nacional, estatal y municipal.

Respecto a los criterios de selección de los entrevistados para la investigación, la definición de las primeras entrevistas abiertas contó con el apoyo del ex secretario ejecutivo del Consejo de Política Urbana de *Nova Iguaçu*, con el cual la autora de la tesis mantuvo contacto a partir de 2007, año en que ella ingresó en dicho consejo como miembro titular representante de la UFRRJ. La elección de este informante no fue arbitraria, sino que intencional para la realización de las primeras entrevistas, así como

lo declaró Foote Whyte (2005) sobre la importancia de tener el apoyo de individuos claves en cualquier grupo u organización que estudia un investigador social. El informante en cuestión ejerció un cargo de asesoría en la administración municipal entre 2005 y 2011, desempeñando el papel de «gerente de movilización social» en el consejo gestor responsable por la elaboración del Plan Director Participativo, cuyo proceso ha sido objeto de análisis del trabajo de investigación de doctorado. Además, dicho informante tiene una biografía relevante para este estudio, pues su actuación en la administración municipal estuvo enlazada a los vínculos político-partidistas y asociativos locales, ya sea con el Partido de los Trabajadores (PT) o con la Federación de las Asociaciones de Barrios de *Nova Iguaçu* (MAB), información que será explorada más adelante. De momento, solamente es relevante mencionar que se trata de un ex dirigente de una importante entidad local (que tiene como papel organizar el movimiento asociativo de barrios de la ciudad) con amplia experiencia en la representación política de los canales institucionales de participación, ya sea como sociedad civil o como Gobierno.

A través de las primeras conversaciones mantenidas con este informante sobre el tema del trabajo de investigación de doctorado, se ha elaborado una lista con los nombres y contactos telefónicos y electrónicos de algunos actores identificados, según su actuación en el proceso que resultó en el anteproyecto-ley del Plan Director Participativo. Estos actores participaron como representantes de la administración, de la sociedad civil organizada y como miembros del equipo técnico contratado por el ayuntamiento para asesorarlo en la elaboración del referido Plan Director.¹⁶⁰ Se ha establecido como prioridad para las primeras entrevistas realizadas contactar representantes de la administración y de los sectores de la ciudadanía que estuvieron directamente implicados en dicho proceso participativo.¹⁶¹

¹⁶⁰ El equipo que prestó asesoría técnica a la revisión de este Plan Municipal pertenecía al Instituto Vía Pública, organización sin fines lucrativos contratada por la administración de entonces para prestar dicho apoyo en la construcción del plan, entre junio de 2006 y marzo de 2008. Cabe destacar que el principal asesor técnico es Nabil Bonduki, arquitecto urbanista y profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad de *São Paulo* (USP). Fue superintendente de Vivienda Popular en *São Paulo* (1989-1992) y concejal del municipio de *São Paulo* (2001-2004) por el PT. Ha sido consultor en la elaboración de planes directores y habitacionales de los municipios de *Franca*, *Ipatinga*, *Taboao da Serra*, *Sao Paulo*, *Salvador*, *Distrito Federal* y *Nova Iguaçu*. Actuó en la coordinación de la consultoría para la elaboración del Plan Nacional de Vivienda. Fue secretario de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano del Ministerio del Medio Ambiente (2011-2012), actuando en la instauración de la Ley Nacional de Residuos Sólidos. Actualmente es concejal del municipio de *São Paulo* por el PT.

¹⁶¹ Con el fin de explicar tal decisión, es importante destacar que los plazos para la realización del trabajo de investigación en el marco del programa de doctorado fueron motivo de grandes incertidumbres, debido a que hubo resistencia del consejo superior del *Campus* universitario al cual la autora de la tesis está vinculada como docente, cuando la misma solicitó un alejamiento integral de sus actividades para que pudiera dedicarse a los estudios de doctorado en el exterior. Los trámites burocráticos y políticos a los que tuvo que someter el proceso de una

Cabe señalar que de los sujetos entrevistados que actuaron como representantes del Gobierno municipal en el proceso participativo en cuestión, ninguno pertenecía más a sus cuadros institucionales en el momento de la entrevista. Esta información puede explicar, en alguna medida, la disposición de los mismos en participar de la investigación, por lo que se entrevistó a cinco personas que, según las atribuciones que tenían, estuvieron involucradas directamente en las acciones y estrategias para la realización de una experiencia participativa del Plan Director Municipal. Vale la pena mencionar además que los entrevistados que actuaron como asesores técnicos superiores del ayuntamiento hasta la finalización de la elaboración del anteproyecto-ley del Plan Director, no acompañaron las etapas de relatoría y aprobación del mismo en el legislativo, ni tampoco su sanción por el ejecutivo municipal. Si la actuación de funcionarios sin vínculos formales con la administración puede resultar en discontinuidades de las directrices políticas y acciones proyectadas con cada cambio de mando de la misma, la ausencia de los agentes responsables de la etapa de elaboración del Plan Director en la fase de su aprobación e implementación se constituye como un hecho relevante para la investigación, principalmente si se indaga la morosa institución legal del plan, teniendo en cuenta que su proceso de elaboración fue concluido en mayo de 2008 y la aprobación en junio de 2011.

Conforme a lo relatado en el inicio de este apartado, los primeros entrevistados fueron seleccionados de manera intencional, contactados individualmente por vía electrónica y telefónica en un acercamiento en el cual, además de presentarse como docente de la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu* y estudiante de doctorado en España, la autora de la tesis levantaba la posibilidad de que le concedieran una entrevista para hablar de la experiencia de la elaboración del Plan Director Participativo de la ciudad. Al principio hubo cierta preocupación en cuanto a la representatividad de los participantes en el proceso. Sin embargo —y sobre todo por las limitaciones de tiempo— se decidió contar con seis (6) personas entrevistadas, ya que fueron las que respondieron afirmativamente ante la solicitud y cinco (5) de ellas habían actuado como representantes de la administración en el contexto de elaboración del referido Plan Director. De tal manera que los ex asesores y técnicos superiores de la administración fueron los que presentaron una mayor contribución en la primera etapa del trabajo de campo. Se

excedencia laboral para formación le ha frenado en el cumplimiento de las actividades en el campo como lo había planteado inicialmente.

consultó a más representantes de la sociedad civil, pero ninguno respondió a la solicitud.

Siguiendo con el interés del trabajo de investigación de doctorado que se enmarca en el tema de la participación de la sociedad en los procesos de las políticas públicas en el ámbito local, se ha planeado un segundo trabajo de campo ya que se pretendía analizar los significados atribuidos a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos por diferentes actores implicados en las experiencias participativas impulsadas por la administración. En este sentido, para el acercamiento al universo social investigado, se han iniciado conversaciones informales con actores integrantes de asociaciones locales, con el objetivo de identificar a los representantes de la sociedad civil en los canales institucionales de participación del municipio; también organizaciones sociales vinculadas con las temáticas de los derechos humanos y con las cuestiones urbanas y ambientales fueron contactados. La intención era ampliar el conocimiento acerca de las recientes experiencias participativas desde la perspectiva de los sectores de la ciudadanía local, en vista de la limitación encontrada en la primera etapa del campo. A partir de esos contactos, se ha realizado la mayoría de las entrevistas abiertas con representantes de la ciudadanía en los canales institucionales de participación, teniendo en cuenta que los entrevistados proporcionaron los contactos de otros participantes potenciales. Una compañera de trabajo docente de la autora de la tesis en la UFRRJ también ha facilitado unos contactos de activistas sociales de la región de la *Baixada Fluminense* tras conocer el tema y los objetivos de la tesis de doctorado aquí desarrollada, además de la posibilidad de asistir a actividades oficiales promovidas por la administración municipal durante el trabajo de campo en las que se pudo contactar a representantes de entidades locales en las experiencias participativas.

Un aspecto importante que conviene resaltar se refiere al perfil de los interlocutores de la investigación, considerándose que las informaciones que los mismos proporcionaron sobre sus trayectorias personales en las entrevistas revelaron distintos vínculos con diversas experiencias participativas, lo que ha suscitado la reflexión sobre los «grupos sociales» representativos a los cuales se vinculan los discursos producidos. Entre los entrevistados se puede distinguir básicamente a dos grandes grupos según sus vínculos con los canales institucionales de participación: el compuesto por los participantes vinculados a las estructuras gubernamentales (E3, E4, E5 y E6) y el compuesto por los participantes cuya representación en esos canales de participación está enlazada a los

sectores sociales organizados (E1, E2, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13 y E14). Respecto a este grupo de sujetos discursivos, se puede dividir en dos subgrupos: el que representa a las organizaciones de la sociedad civil (E2, E8, E11, E12 y E13); el que representa a organizaciones civiles locales, cuyos miembros también actuaron como representantes de los órganos estatales en las instituciones participativas (E1, E7, E9, E10 y E14).

4.4 Limitaciones y salidas encontradas en el campo

En la primera etapa del trabajo de campo se han encontrado dificultades en el contacto con los representantes de organizaciones sociales locales que estuvieron directamente implicados en el proceso de elaboración del Plan Director Participativo, como se ha mencionado anteriormente. Se observó cierto silencio por parte de los representantes de la ciudadanía en el espacio de participación constituido por este proceso, pues solo una de las cinco personas a las que se contactó estuvo dispuesta a hablar, además de que las limitaciones de tiempo frenaron la búsqueda de alternativas para alcanzar las entrevistas pretendidas. De todas maneras, la indisposición por parte de los representantes de los sectores sociales organizados contactados se ha constituido no solo como una limitación del trabajo de investigación de doctorado, sino que una cuestión a ser interpretada, ya que a esto podría estar enlazada la participación de la ciudadanía en el Grupo Gestor responsable por la elaboración colectiva del nuevo Plan Director del municipio. Dicha limitación condujo a la realización de una entrevista con el actual director de una distinguida entidad profesional vinculada con la temática urbanística que estuvo representada en el proceso participativo en cuestión y que, por tanto, pudo valorarlo «desde afuera».¹⁶²

Considerando las limitaciones de la entrevista individual para descubrir mecanismos sociales profundos y latentes, como lo ha observado Ortí (1986), se había planteado la realización de entrevistas de grupo (grupos de discusión) con representantes de los distintos sectores sociales implicados directamente o no en los procesos y prácticas participativas investigadas. Sin embargo, fueron encontradas dificultades para reflexionar sobre el uso de esa práctica de investigación social, tras constatar que los espacios institucionales de participación del municipio de *Nova Iguaçu* no son

¹⁶² El material producido por esta entrevista no será objeto del análisis del discurso pretendido, pues el participante no autorizó la grabación de su entrevista bajo el argumento de ser un conocido empresario en el municipio.

ampliados como sugieren los marcos regulatorios y pretenden los sectores académicos defensores de la participación de la sociedad en los procesos de deliberación y decisión de políticas públicas, por un lado, y por otro, el hecho de confirmar que los principales canales existentes (incluso los que se mantienen tras el reciente «boom participativo» en el país) no solo funcionan de manera muy limitada sino que los representantes de los sectores sociales organizados que forman parte de dichos canales son casi siempre los mismos, es decir, se conocen entre ellos, lo que influye en los discursos producidos a través de los grupos de discusión. Estas constataciones ayudaron a entender las diversas excusas presentadas ante las demandas por contribuir con la investigación mediante entrevista, tanto de los agentes públicos responsables de la coordinación de todos los consejos gestores de políticas públicas municipales como de algunos actores sociales y políticos involucrados en los referidos espacios participativos supuestamente activos y permanentes. Como apunta Callejo (2002: 417), «la entrevista es un contrato de confesión limitada y no todos están dispuestos a la confesión, especialmente los *más culpables*».

Cabe resaltar que esos contornos de la participación ciudadana en el contexto investigado fueron observados en el segundo momento del trabajo de campo, tras la realización de las primeras entrevistas abiertas con miembros de organizaciones civiles y entidades locales que habían actuado en los canales institucionales de participación. Después de algunas conversaciones con el director de esta tesis, se planteó la realización de entrevistas de grupo con los sectores representativos de la realidad social que no tenían experiencia en los canales de participación, lo que llevó al establecimiento de conversaciones informales con diversos residentes locales, en un intento de conocer su familiaridad respecto a las recientes experiencias participativas, lo que permitió constatar que las personas sin experiencia en esos espacios políticos no conocían, en absoluto, la existencia de los mismos, constatación que, desde los objetivos de la investigación, les impedía contribuir al análisis pretendido.

La reflexión sobre el rol que asumen las instituciones supuestamente participativas y permanentes de la realidad social en el estudio indicó que se deberían establecer conversaciones con las organizaciones civiles y entidades locales que no formaban parte de esas instituciones, pero que tenían una vivencia de participación social y política en el municipio en cuestión. De ahí las insistentes tentativas directas e indirectas de contacto con el órgano público responsable por todos los consejos municipales, puesto

que allí se podría haber identificado (mediante análisis de las convocatorias y actas de reuniones con los asuntos y temas discutidos, regimientos internos, relatorías e informaciones de miembros concejales, entre otros) los sectores de la ciudadanía no representados en esos canales estables de participación. No se logró ese objetivo tras numerosos intentos de búsqueda de informaciones directas sobre los consejos municipales, por lo que se destaca en breves palabras que queda por explorarlo. De todas maneras, como advierte Conde (2009: 10), las limitaciones existentes no deben ser encaradas «como una justificación para reducir la calidad de la investigación, sino como un reto para desarrollar la misma en condiciones reales en las que esta se demanda y se desarrolla». Eso porque, opina el autor, los condicionantes no deben ser comprendidos como ajenos a la investigación sino como parte intrínseca de la misma.

Cabe aquí realizar una pequeña reflexión sobre el funcionamiento del Consejo Municipal de Política Urbana (CONPURB), del cual formó parte la autora de la tesis como representante de la UFRRJ-Campus de Nova Iguaçu desde octubre de 2007 hasta julio de 2009. Durante este período, de casi dos años de representación, se recibieron tan solo seis convocatorias de reuniones, de las cuales tres ocurrieron concretamente en vista de las dificultades de formación del quórum mínimo. Aunque si tuviera esta información, su percepción sobre la limitada actuación del CONPURB la identificaba como un caso particular, teniendo en cuenta el «carácter provisional» por él asumido en el período referido. Esta situación provisional había sido debatida en la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad, realizada en agosto de 2007, como algo a ser revertido en el momento en que el Plan Director Participativo fuera instituido, lo que sólo ocurrió en junio de 2011 cuando ya no actuaba como miembro del referido consejo. De ahí las insistentes tentativas de contacto junto al órgano público responsable de la coordinación de todos los consejos gestores de políticas del municipio, lo cual se utilizó como estrategia para dificultar el acceso a las informaciones directas sobre el funcionamiento de estas instituciones participativas, estrategias que pasaron desde el simple hecho de ignorar las peticiones hasta las justificaciones de reestructuración del referido órgano público municipal.

Considerando las dificultades para realizar los grupos de discusión, se decidió expandir el número de entrevistas cualitativas, las cuales constituyeron la opción metodológica más adecuada y posible para los propósitos de esta investigación. Así, fueron realizadas doce (12) entrevistas individuales más, durante el período comprendido entre

septiembre de 2013 a mayo de 2014, con actores sociales en su gran mayoría involucrados directamente en los principales mecanismos de participación relacionados con las políticas públicas locales.¹⁶³ Considerando las entrevistas realizadas desde el trabajo de investigación de doctorado, se logró un total de 18 entrevistas en profundidad para el análisis pretendido.¹⁶⁴ Esto permitió identificar distintas concepciones de la participación ciudadana desde el punto de vista de unos sujetos que presentan una vivencia en diversas prácticas participativas impulsadas y/o dirigidas por el Estado.

Finalmente, es pertinente destacar que todas las entrevistas realizadas fueron precedidas por una conversación en la que la autora de la tesis se presentaba como docente de la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu* y estudiante que cursaba doctorado en España, interesada en el tema de la participación ciudadana en las políticas públicas locales. Es importante destacar este punto, pues a lo largo del trabajo de campo se percibió que el vínculo con la UFRRJ no solo había interferido positivamente en los actores sociales y ex comisionados de la administración pública, quienes fácilmente se han dispuesto a hablar, sino que despertó desconfianzas por parte de algunos de los entrevistados, incluso entre los actores de la sociedad civil organizada, que al referirse a la Universidad la distanciaban de los movimientos sociales. Cabe señalar también que tras presentar, en términos generales, el tema de la tesis doctoral a los interlocutores de la investigación, se les solicitaba permiso para el uso tanto de la grabadora para guardar un registro, así como para la posterior transcripción de las entrevistas y del material producido por las mismas en los análisis del estudio, dejando claro desde el principio que no serían identificados. Solo después de la autorización del entrevistado, se encendió la grabadora para empezar la entrevista.¹⁶⁵

¹⁶³ Este segundo momento del trabajo de campo ocurrió después de la estancia de estudios de 1 año y medio en España para el desarrollo y presentación del trabajo de investigación de doctorado, realización del examen del Diploma de Estudios Avanzados y matrícula en el período de la tesis doctoral.

¹⁶⁴ Para alcanzar los objetivos de la tesis se analiza e interpreta el discurso producido en 14 entrevistas en profundidad. Las cuatro entrevistas cuyos discursos no serán interpretados fueron realizadas con residentes vinculados a los sectores económicos y académicos del municipio cuya actuación profesional está directamente asociada con el tema de las políticas urbanas pero que no tienen ninguna experiencia de participación en los canales institucionales, ya sean como representante estatal u organización ciudadana.

¹⁶⁵ Esta conversación inicial duraba cerca de 10 minutos. Cuando se solicitaba al entrevistado su consentimiento para utilizar la grabadora durante la entrevista y para usar sus palabras en el análisis de la investigación por lo que se obtuvo la autorización de todos los informantes, cuyos discursos serán analizados. Hubo dos variaciones en esa conversación inicial. En la primera entrevista se pudo conversar un poco más con el primer informante, que al llegar considerablemente tarde de la hora acordada (quince minutos antes de que empezara la entrevista programada con el segundo informante), se decidió realizar una entrevista grupal (con los dos primeros entrevistados a la vez).

4.5 Los interlocutores de la investigación y contextos de las entrevistas

En este apartado se hace una breve caracterización del perfil de los sujetos discursivos de la tesis, presentando elementos del contexto situacional de cada entrevista. La primera entrevista fue realizada con dos interlocutores a la vez (E1 y E2) en las instalaciones universitarias de la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu*.¹⁶⁶ Tanto el local como el horario de la entrevista fueron acordados con los entrevistados, quienes prefirieron el campus de la UFRRJ como lugar de la entrevista ya que ambos residían en *Nova Iguaçu*, además de la oportunidad para conocer las nuevas instalaciones universitarias en la ciudad. El primer entrevistado (E1) fue miembro de la Federación de las Asociaciones de Barrio de *Nova Iguaçu* (MAB) desde 1997 hasta 2005, llegando a ocupar un cargo directivo; además, fue representante de la misma entidad en el CONPURB entre 2001 y 2004. En 2004 actuó en la organización de los núcleos de base y en la manutención del funcionamiento del polo regional del PT en la ciudad. También actuó como asesor en la administración municipal, de 2005 a 2011, período que incluyó la mayor parte del gobierno de Lindberg Farias, del PT. Como funcionario de la administración, el interlocutor integró el Comité Ejecutivo del Grupo Gestor del Plan Director Participativo, ejerciendo el cargo de «gestor de movilización social», según su relato, en función de haber sido miembro de MAB y representante de la entidad en el CONPURB. Además de la disponibilidad para llevar a cabo la entrevista y de haber proporcionado los contactos de unos actores que estuvieron implicados en el proceso

¹⁶⁶ Es oportuno aclarar los motivos por los cuales la primera entrevista fue realizada con dos personas a la vez. El primer entrevistado (E1), considerado un informante especial del trabajo de investigación de doctorado por haber facilitado los contactos electrónicos y telefónicos de algunos actores directamente implicados en el proceso participativo del Plan Director y porque tiene una vivencia como representante de la sociedad organizada y como funcionario de la administración en los canales de participación, no estuvo presente en la primera cita acordada para el 6 de enero de 2012 a las 11:00 horas. Tras esperarle hasta las 12:00 horas, se supo mediante llamada telefónica que la conversación no tendría lugar ese día, por lo que se acordó una nueva cita para el 9 de enero, a las 14:00 horas. El día 7 de enero se habló con el segundo (E2) y tercer (E3) participantes de la investigación tras el contacto inicial por correo electrónico y llamadas telefónicas. Al tercer informante le venía bien que la entrevista fuera realizada en el despacho donde trabajaba, por lo que se acordó una cita para el día 11 de enero a las 13:00 horas. Al segundo le venía bien que la plática ocurriera en el centro de *Nova Iguaçu*, lugar de su residencia. Sin embargo, al dialogar sobre el día y hora de la entrevista con este último, y al mencionar que ya había otra entrevista pautada para el 9 de enero en el Campus de la UFRRJ, dijo que también le gustaría conceder la entrevista en las instalaciones universitarias. Así que la cita fue acordada para el día 9 de enero a las 16:00 horas, lo que vino muy bien para la investigadora, pues haría dos entrevistas en el mismo día y lugar. Vale aclarar que estas fechas están dentro del período de vacaciones escolares en Brasil, por lo que la investigadora no se encontraba en su residencia habitual situada en el municipio de *Nova Iguaçu*. Al llamar al primer informante (E1) el 9 de enero, para informarle que se le estaba esperando, la investigadora supo que este se retrasaría un cuarto de hora. Desafortunadamente, llegó al Campus a las 15:45 horas, es decir, con casi dos horas de retraso. Fue entonces cuando se optó conversar con los dos informantes a la vez, para no desaprovechar la oportunidad de hablar con un importante sujeto que estuvo implicado en diversas prácticas participativas, y porque negociar y concertar nuevas citas con los demás entrevistados demandaba tiempo y esfuerzo. Aunque se reconocen las limitaciones inherentes a esta decisión tomada, como situaciones de protagonismo del habla de uno sobre la del otro y algunas posiciones contrarias frente a las cuestiones presentadas durante la entrevista, la misma proporcionó información relevante para el análisis pretendido.

participativo del Plan Director Municipal, el entrevistado ha ofrecido fuentes documentales relevantes, como el Decreto 7.513/2006, que instituye la etapa de elaboración del plan municipal y su Grupo Gestor, leyes urbanísticas y del fondo municipal de habitación de interés social.

El segundo interlocutor de la investigación (E2) fue miembro titular del Consejo Municipal de Política Urbana (CONPURB) representando la Caritas Diocesana de *Nova Iguaçu* (2006-2009). En ocasión del Plan Director Participativo actuó como miembro del Grupo Gestor responsable de su elaboración, representando además de la entidad local, a los residentes de la Unidad Regional de Gobierno I (URG-Centro) del municipio. Licenciado en Geografía por la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), en el contexto de la entrevista actuaba como Educador Popular en el Centro Sociopolítico de la Caritas Diocesana de *Nova Iguaçu*. También integraba el colegiado nacional de la Pastoral Operaria, como representante de la región sudeste del país.

La entrevista con la tercera participante de la investigación (E3) fue realizada en la oficina donde trabajaba, en un Centro de Salud de *São João de Meriti*, municipio de la *Baixada Fluminense*, pero que además es el lugar donde residía.¹⁶⁷ Titulada en Trabajo Social, en el contexto de la entrevista actuaba en el Programa ETS-SIDA *São João de Meriti* y prestaba consultoría en el área de política urbana para el Ayuntamiento de Río de Janeiro. Ejerció un cargo comisionado en la administración petista de *Nova Iguaçu*, desde finales de 2005 hasta principios de 2008. En ocasión de la elaboración del Plan Director Participativo actuaba en un proyecto de reasentamiento de familias en situación de ocupación urbana definida como «irregular» y programado por la entonces secretaria adjunta de Habitación de la Secretaría Municipal de la Ciudad. La entrevistada se considera relevante para el análisis que aquí se realiza, pues su actuación como representante de la administración en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo en cuestión estuvo vinculada al que calificó de «participación popular» en los programas de intervención urbana, además de su trayectoria de actuación social y política en su ciudad de origen, también integrante de la región de la *Baixada Fluminense*.

La entrevista con el cuarto interlocutor (E4) fue realizada en una cafetería situada en el núcleo central de la capital de Río de Janeiro, en una zona considerada como el

¹⁶⁷ Tanto el local como el horario de la entrevista fueron sugeridos por la entrevistada. La entrevista se llevó a cabo a la hora acordada, con una duración prevista de una hora. Cabe señalar que han sucedido algunas interrupciones durante la conversación ya que la hija de la entrevistada se encontraba dentro de su oficina de trabajo, aunque una compañera suya se encargó de la niña hasta el final de la cita.

«corazón» político y cultural de la ciudad.¹⁶⁸ Arquitecto-urbanista por la Universidad de *São Paulo* (USP), en el contexto de la entrevista cursaba un máster en Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Federal Fluminense (UFF). También ejerció un cargo como comisionado en la administración petista de *Nova Iguaçu*, actuando como asesor técnico especializado, desde 2005 hasta 2007. En ocasión del proceso participativo del Plan Director desempeñaba actividades en la Secretaría Municipal de la Ciudad, órgano responsable de llevar a cabo tal experiencia participativa. Entre las funciones que ejerció como miembro de la administración están la elaboración de cartas consultivas para captación de recursos junto al Ministerio de las Ciudades; la organización de la oficina regional de capacitación sobre planes directores en cooperación con el Ministerio de las Ciudades; y la actuación como miembro de la comisión organizadora de la Etapa Municipal de la 2.^a Conferencia Nacional de las Ciudades. También fue miembro de la Comisión Ejecutiva de la Etapa Municipal de *Nova Iguaçu* en la 3.^a Conferencia Nacional de las Ciudades; y de la Comisión Ejecutiva de la experiencia participativa del Plan Director Municipal.¹⁶⁹

El quinto participante de la investigación (E5) es arquitecto-urbanista por la UFRJ y máster en Arquitectura y Urbanismo por la USP, con actuación académico-profesional en los temas de políticas de vivienda, gestión urbana, planes directores participativos y regularización de tierras urbanas. Fue asistente de investigación en el Observatorio de Políticas Urbanas y Gestión Municipal del Instituto de Pesquisa y Planeamiento Urbano y Regional (IPPUR) de la UFRJ. También ejerció un cargo como comisionado en la administración de *Nova Iguaçu*, actuando como asesor técnico especializado, de 2005 hasta 2008. Entre las funciones que desempeñó como funcionario están la elaboración de los procedimientos preliminares y metodología para la implantación del Grupo Gestor para la construcción del Plan Director de forma participativa, actuando en su comisión ejecutiva; la representación del ayuntamiento junto a la Caixa Económica Federal y al Ministerio de las Ciudades en reuniones de capacitación técnica, y montaje de los procesos y proyecto base para la contratación de consultorías para la elaboración del Plan Director en cuestión; representación suplente de la secretaria municipal de Urbanismo y Medio Ambiente en el CONPURB; organización, participación y

¹⁶⁸ Tanto el lugar como la hora de la entrevista fueron sugeridos por el entrevistado. Cabe señalar que han sucedido algunas interrupciones durante la conversación debido al ruido en el entorno.

¹⁶⁹ El entrevistado facilitó una importante fuente documental en formato digital, como fotos de los talleres realizados durante el proceso de elaboración del Plan Director, el mapa que resume las estrategias macro formuladas en el plan, el decreto del ayuntamiento en el que se regula el consejo gestor responsable de la elaboración de las propuestas del plan y diapositivas con las informaciones presentadas y discutidas por dicho consejo.

representación de la administración municipal en las Conferencias Municipal, Estadual y Nacional de las Ciudades. La conversación con este entrevistado (E5) fue realizada en la misma cafetería donde se llevó a cabo la entrevista con el cuarto participante de la investigación, algo que vale la pena aclarar. Al programar el día y la hora de la entrevista, el interlocutor propuso que la cita fuera en el centro de la capital de Río de Janeiro, lugar donde residía, cuando la investigadora mencionó que haría otra entrevista en dicha localidad el 16 de enero a las 16:00 horas. Así que al entrevistado le pareció bien que la cita fuera ese día, algo que ayudaría a la investigadora, pues le permitió realizar dos entrevistas el mismo día y lugar. El horario fue sugerido por el entrevistado (18:30 horas), ya que trabajaba hasta las 17:00 horas en la zona oeste de la ciudad. La entrevista se llevó a cabo a la hora acordada, pero con una duración un poco más corta de la prevista.¹⁷⁰

La sexta entrevista (E6) fue realizada en la residencia del participante de la investigación, situada en un barrio de la zona sur de la capital de Río de Janeiro. Tanto el lugar como la hora de la entrevista fueron sugeridos por el entrevistado. Ingeniero Civil por la Universidad Federal del Río Grande del Norte (UFRN) ya jubilado, tal como se presentó, es originario de *Natal*, capital del estado de *Rio Grande do Norte*, que tras completar la carrera emigró hacia el sudeste del país en busca de trabajo. En el contexto de la entrevista realizaba trabajos por cuenta propia (*freelancer*) como ingeniero. También ejerció un cargo comisionado en la administración de *Nova Iguaçu*, de 2005 hasta 2007, período en que actuó como asesor técnico de la administración, específicamente del área de saneamiento ambiental que, según su relato, «consumía las migajas» de las inversiones municipales, lo que indica una posición inferior en las decisiones políticas no solo del órgano o sector en que estuvo colocado, sino del propio entrevistado. Cabe destacar la participación que tuvo el entrevistado como representante de la administración en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu* y en el *Proyecto Iguaçu*, acompañando las obras en los ríos *Iguaçu*, *Botas* y *Sarapuí* en la *Baixada Fluminense*, actuación que, según él, le valió la invitación para la asesoría técnica en la administración del municipio en cuestión. La reunión no tuvo lugar en el horario acordado de antemano, es decir, a las 11:00 horas, debido a una incidencia en la

¹⁷⁰ Durante la conversación inicial que se mantuvo con este entrevistado, el cuarto informante (E4) estuvo presente. Aunque la entrevista con él ya se había terminado, por haberle comentado que se conversaría con quien había sido su compañero de trabajo, decidí quedarse un poco más para saludarle. Sin embargo, la cafetería cerraba sus servicios a las 20:00 horas y no lo sabíamos de antemano. Se supo hasta que la funcionaria avisó que suspendería las actividades, aproximadamente media hora antes del cierre.

segunda línea del metro que conecta la región de la *Baixada Fluminense* al centro de la capital de Río de Janeiro cuando iba de camino al lugar de la entrevista, por lo que la conversación se inició con una hora de retraso. Por otra parte, al ser contactado en el momento que anunciaron el inconveniente en la línea de metro, el entrevistado mantuvo su disponibilidad para la entrevista hasta las 14:00 horas. Se considera importante destacar este hecho, pues refuerza la percepción de la disposición por parte del entrevistado en contribuir a la investigación, ya que la referida incidencia podría haberse convertido en la excusa ideal para un posible silencio.

La séptima entrevistada (E7) fue contactada tras constatarse su trayectoria en el movimiento de mujeres en la *Baixada Fluminense* desde la década de 1980, incluyendo participación en producciones culturales comunitarias sobre la violencia doméstica, el racismo y el maltrato de mujeres en la región, por un lado, además de su actuación en los canales de participación como representante de la administración de *Nova Iguaçu*, habiendo sido miembro de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor del Plan Director. Profesora de historia en la red pública de la educación básica en el municipio, en el contexto de la entrevista actuaba el movimiento social de mujeres. Respecto a la actuación en los cuadros de la administración municipal, en la última década la entrevistada actuó como miembro del Consejo Tutelar de *Nova Iguaçu*, de la Secretaría de Asistencia Social, fue secretaria adjunta de los Consejos Gestores de Políticas Públicas y Coordinadora de políticas para las poblaciones en situación de riesgo. Sobre el contexto situacional de la entrevista, el lugar y la hora fueron consensuados con la interlocutora, y tuvo lugar en las instalaciones de la UFRRJ en *Nova Iguaçu*, en el horario acordado y con una duración aproximada de una hora y media.

El octavo entrevistado (E8) fue contactado por correo electrónico tras un rastreo de las organizaciones no gubernamentales y entidades locales vinculadas a las temáticas de los derechos humanos, urbanos y ambientales. El interlocutor puede ser considerado especial para la investigación, tanto por su trayectoria asociativa, política y sindical, como por su vinculación de más de una década con una importante ONG con una actuación muy expresiva en la *Baixada Fluminense*. A finales de la década de 1990, esta ONG inició en la región un programa interdisciplinario destinado a la formación de «concejales municipales» como resultado de su compromiso con los principios de la llamada «gestión democrática de ciudades». Este programa, que tuvo su última edición en 2011, y en el cual participó el interlocutor, tenía como objetivo fortalecer los canales

institucionales de participación en el ámbito local. De ahí la propuesta de «capacitación de concejales» para la ampliación y fortalecimiento de los espacios de participación en la gestión pública municipal, que también derivó en otros cursos de formación (también desarrollados en la *Baixada Fluminense*) para debatir cuestiones referentes al Plan Director, a la vivienda, a los recursos hídricos, etc. Volviendo al perfil del entrevistado, un licenciado en filosofía, en el contexto de la entrevista realizaba un máster oficial en filosofía en la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). En términos profesionales, actuaba como coordinador regional de la ONG presentada, ocupándose de proyectos dirigidos a la defensa de los derechos urbanos y sociales en la *Baixada Fluminense* y en la capital de Río de Janeiro. Cabe señalar que, a pesar de la voluntad de contribuir a la investigación, en función de la agenda académico-profesional del entrevistado (y del interés de la investigación en asegurar la conversación con el mismo), el lugar y la hora de la cita fueron propuestos por el interlocutor, por lo que la entrevista fue realizada en su residencia y en dos visitas, con un intervalo de una semana entre ellas.

El noveno entrevistado (E9) presenta una trayectoria social y política iniciada en el movimiento social de base comunitaria de la *Baixada Fluminense* desde la década de 1980, cuando integró el Movimiento Unión de Barrios (MUB) en el municipio de *Duque de Caxias*. En la siguiente década se convirtió en líder de un movimiento socio ambiental con destacada actuación contra un conocido crimen ambiental en la región, participando del Consejo Municipal de Medio Ambiente de *Duque de Caxias*, creado en 1998. También actuó en los cuadros de la administración como secretario de Medio Ambiente de *Duque de Caxias* (2008). Estudiante universitario de Geografía «a los cincuenta años» y habitante «desde su nacimiento» en *Duque de Caxias*, tal como se presentó, en el contexto de la entrevista actuaba como miembro directivo de una ONG fundada a mediados de la década de 1990, comprometida con la temática de los conflictos ambientales. También participaba de varios foros ambientales y canales institucionales en diferentes escalas regionales, actuando como representante de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Medio Ambiente, en el Consejo Estatal de Medio Ambiente, en el Consejo Municipal de Medio Ambiente de *Duque de Caxias*, en el Comité de Medio Ambiente de la *Baixada Fluminense* y en el Comité de Cuencas de la Bahía de *Guanabara*. En lo referente al contacto con el entrevistado, la investigación contó con la mediación de una profesora, doctora de la UFRRJ-Campus de *Nova*

Iguaçu, con quien se habló sobre el tema y objetivos de esta tesis al inicio de la segunda fase del trabajo de campo. Dicha docente ha facilitado un libro de entrevistas con personas de referencia dentro del activismo social de la *Baixada Fluminense*, e incluso ha proporcionado nombres de sujetos que actúan en diversos canales institucionales de participación de esta región, todos implicados con la cuestión ambiental, entre los cuales se encuentra dicho entrevistado (E9). La entrevista fue realizada en uno de los despachos docentes de la UFRRJ en *Nova Iguaçu* (donde estudiaba el entrevistado), con una duración de casi cuatro horas, debido a que su participación está relacionada a la amplia experiencia del interlocutor en la contribución en diversas investigaciones académicas que tratan de los temas relacionados con la cuestión de los conflictos socio-ambientales en la región.

El contacto con el décimo entrevistado (E10) también fue facilitado por la compañera de trabajo docente de la investigadora en la UFRRJ, tras compartir con ella el propósito y objetivos de esta tesis de doctorado, como ya se ha señalado anteriormente. Abogado, perito ambiental y ecologista —como se ha autodefinido él— este interlocutor también es dirigente de una ONG fundada por él en 2007, comprometida con la temática ambiental. En el contexto de la entrevista actuaba como representante de esta entidad en el Consejo de Medio Ambiente de *Nova Iguaçu*. Tras la realización de la entrevista y durante el trabajo de campo se constató que él mismo pasó a desempeñar el papel de secretario ejecutivo del Consejo de Medio Ambiente, lo que implica que había sido incorporado a los cuadros de la administración, siendo ahora representante del poder público en ese espacio político. También era director del Comité de Cuencas de la Bahía de *Guanabara*, en el que fue incorporado en 2010, actuando como responsable de la cámara técnico-jurídica. La entrevista se llevó a cabo en un despacho docente de la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu*, lugar donde residía el entrevistado. Cabe destacar que además de ponerse en disposición de participar en esta investigación, el entrevistado en cuestión se ofreció como mediador en los contactos electrónicos y telefónicos de los agentes públicos responsables de la coordinación de todos los consejos municipales de *Nova Iguaçu* y del representante de la FIRJAN en el consejo de medio ambiente, pero no obtuvo el resultado que se esperaba.

El undécimo entrevistado (E11) es miembro del principal movimiento asociativo de barrios de *Nova Iguaçu* desde principios de la década de 1980, integrando los cuadros de la federación de asociaciones de los barrios de la ciudad en la que actúa desde su

fundación, en 1981. Ocupaba el cargo de vicepresidente de la misma entidad en la que también ejerció el cargo de director de política urbana durante varios mandatos. Actuó como representante de esa entidad en el Consejo Municipal de Política Urbana (2005-2009) y en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007). En el contexto de la entrevista actuaba como representante suplente de dicha entidad en el Consejo Municipal de Cultura y en el Consejo Municipal de los Derechos de los Negros. El contacto con el entrevistado ocurrió personalmente durante la audiencia pública del Plan Municipal de Saneamiento de *Nova Iguaçu*, realizada en el segundo semestre de 2013, cuando se programó una conversación en la sede de la entidad del entrevistado, localizada en el barrio centro del municipio. Es importante destacar que, a pesar de su disponibilidad inicial en contribuir con la investigación, el entrevistado olvidó la cita acordada, por lo que llegó con una hora de retraso tras llamarlo varias veces a su móvil para recordarle que se le esperaba en las instalaciones de la entidad a la que está vinculado, algo que sugiere que no estaba muy dispuesto a hablar sobre el tema de la investigación.¹⁷¹

El duodécimo entrevistado (E12) ha vivido gran parte de su vida en el municipio de *Nova Iguaçu*. Fue técnico en seguridad laboral de una industria química en la *Baixada Fluminense* hasta que se convirtió en un «ambientalista» —como se ha autodefinido— en la década de 1980, tras vincularse al movimiento sindical. Es fundador y dirigente de una renombrada ONG con actuación en la temática de la educación ambiental en el municipio de *Nova Iguaçu*. En el contexto de la entrevista, el interlocutor ejercía la función de gestor de políticas públicas en la citada organización. En lo que se refiere a su vivencia en los canales institucionales de participación, actuó como representante titular de dicha entidad en el Consejo Municipal de Medio Ambiente durante varios mandatos, hasta que —según su relato— se apartó recientemente de este canal institucional debido a sus discordancias con las decisiones políticas. El contacto con el entrevistado también ocurrió en la audiencia pública sobre el Plan municipal de Saneamiento en la que se estuvo presente durante el trabajo de campo, para ampliar el conocimiento sobre las diversas formas participativas suscitadas recientemente y contactar interlocutores para la tesis, teniendo en cuenta que allí estarían presentes

¹⁷¹ Cabe señalar que fue posible observar que la presencia de la investigadora en las instalaciones de la entidad sin la mediación del interlocutor provocó desconfianza de los miembros y dirigentes que allí estaban, algo que limitó la búsqueda de alternativas para una aproximación a la entidad local que representa el movimiento de barrios del municipio. Para acotar sobre los límites de esta entrevista, esta entidad está situada al borde de una carretera, por lo que fuertes ruidos del tránsito interrumpieron en varias ocasiones durante la conversación.

representantes de los sectores organizados e interesados en debatir la problemática del saneamiento en el municipio y en la región de la *Baixada Fluminense*. De hecho, dicha asistencia garantizó dos entrevistas entre las cuales está el entrevistado que dejó sus contactos para una cita en la sede de la ONG que dirige. La entrevista tuvo lugar el día y en la hora acordados previamente, pero con una duración muy larga (de aproximadamente tres horas), aspecto que se relaciona a la experiencia del interlocutor en conceder entrevistas para investigaciones académicas que tratan de la temática de la educación ambiental en la región.

El decimotercer entrevistado (E13) es tecnólogo en Gestión Ambiental, con especialidad en Ecología Política de los Recursos Hídricos y Evaluación Integrada de Cuencas Hidrográficas y profesor de formación técnica en medioambiente. En el contexto de la entrevista actuaba en el Foro Eco Social de la *Baixada Fluminense* y dirigía una ONG denominada por él como «conservacionista», basada en la eco eficiencia y que desarrolla pequeños proyectos dirigidos a la educación ambiental y calificación de locales, ambas para las políticas públicas. Fue miembro del Consejo Consultivo de la Reserva Biológica de Tinguá, del Consejo del Área de Protección Ambiental Jaceruba y del Comité de la Cuenca Hidrográfica del Río *Guandú* (RJ). El contacto con el entrevistado también contó con la mediación de una compañera docente de la UFRRJ, quien facilitó su contacto electrónico para abrir la posibilidad de una entrevista para esta investigación. El entrevistado se mostró solícito a contribuir con el estudio y sugirió que la entrevista fuese realizada en las instalaciones de la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu*. La entrevista se llevó a cabo el día y a la hora previamente establecidos, con una duración aproximada de una hora.

La última entrevistada (E14) es profesora de historia de la red pública de enseñanza de Río de Janeiro y miembro directivo de una cooperativa escolar que ha ofrecido educación infantil, primaria y secundaria por más de dos décadas, muy reconocida en el municipio de *Nova Iguaçu*, gracias a que sigue una orientación pedagógica alternativa. Sobre la trayectoria social y política de la entrevistada, militante en el movimiento social y político de la década de 1980, integró el sindicato de los profesionales de educación de Río de Janeiro liderando un grupo de mujeres en *Nova Iguaçu*. En este municipio participó en la fundación de la Coordinación de Asistencia a la Mujer, en 2003, y donde permaneció hasta 2012. En el contexto de la entrevista actuaba como miembro representante de esta entidad sindical en el Consejo Municipal de los Derechos

de la Mujer. El contacto con la entrevistada se produjo tras las conversaciones informales en que se buscaba sujetos implicados en la vida social y política del municipio en cuestión, cuando se constató su trayectoria en el movimiento social, político y sindical en el municipio de *Nova Iguaçu* desde la década de 1980, además de su actuación como miembro representante en el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer. La entrevista fue realizada en la sede de la cooperativa escolar el día y a la hora previamente acordados.¹⁷² Se ha elaborado a continuación un cuadro donde se identifican todos los entrevistados, así como sus vínculos con los canales de participación ciudadana del municipio en cuestión.

Cuadro 1. Perfil de los entrevistados:

Entrevistado*	Actuación en los canales de participación	Fecha de entrevista
E1	Profesional independiente. Miembro de la Federación de las Asociaciones de Vecinos de <i>Nova Iguaçu</i> -MAB, ocupando cargo directivo en la misma (1997-2004), representante de la entidad en el Consejo de Política Urbana (2001-2004), comisionado de la administración, actuando como coordinador de los Consejos Municipales (2005), miembro de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007), secretario ejecutivo del Consejo de Política Urbana (2005-2010).	09/01/2012
E2	Licenciado en Geografía. Educador popular en el Centro Sociopolítico de la Cáritas Diocesana de <i>Nova Iguaçu</i> , representante de la entidad en el Consejo de Política Urbana (2005-2009), representante de la entidad local y de los residentes de la Unidad Regional de Gobierno I (URG I) en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007).	09/01/2012
E3	Trabajadora social. Asesora técnica de políticas de reasentamiento de familias en situación de ocupación urbana irregular programados por la Subsecretaría de Vivienda de la Secretaría Municipal de la Ciudad (2005-2008), representante de la administración en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo de <i>Nova Iguaçu</i> (2006-2007).	11/01/2012
E4	Arquitecto y Urbanista. Asesor técnico especializado de la Secretaría Municipal de la Ciudad (2005-2007), miembro de la Comisión Ejecutiva de la 3.ª Conferencia Municipal de las Ciudad (2007), miembro de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007), actuó en la definición de los procedimientos y de la metodología para la implementación del Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006), colaboró en la organización del Taller Regional de Capacitación para los Planes Directores en cooperación con el Ministerio de las Ciudades (2005). Fue miembro del comité organizador de la Etapa Municipal de la 2ª Conferencia Nacional de las Ciudades (2005).	16/01/2012
E5	Arquitecto y Urbanista. Asesor técnico especializado de la Secretaría Municipal de la Ciudad (2005-2007). Miembro del comité ejecutivo del Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007), actuó en la definición de los procedimientos y de la metodología para la implementación del Grupo Gestor del Plan Director de forma	16/01/2012

¹⁷² Cabe subrayar que la cita ocurrió con retraso, debido a una reunión conducida por la interlocutora. Debido a este hecho, la entrevista fue ruidosa, pues coincidió con el horario del patio escolar.

	participativa (2006), representante del ayuntamiento de <i>Nova Iguaçu</i> junto al Ministerio de las Ciudades en reuniones de capacitación y montaje de los procesos y proyecto base para la contratación de consultorías para la elaboración del Plan Director Participativo (2005-2006), representante suplente de la secretaria municipal de Urbanismo y Medio Ambiente en el Consejo Municipal de Política urbana (2005).	
E6	Profesional independiente en el campo de la Ingeniería civil. Asesor técnico especializado de la Secretaría Municipal de la Ciudad (2005-2007), actuando específicamente en los problemas relativos al saneamiento ambiental, representante de la administración municipal en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo de <i>Nova Iguaçu</i> .	23/01/2012
E7	Profesora de Historia en la educación pública básica. Actúa en el movimiento social de <i>Nova Iguaçu</i> desde 1980, miembro del Consejo Tutelar de <i>Nova Iguaçu</i> , ejerció cargo comisionado en la administración de <i>Nova Iguaçu</i> , actuando en la Secretaría de Comunicación y Participación, en la Secretaría Municipal de Promoción Social (2005-2008), también fue miembro de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007). Actualmente es parte del movimiento social de mujeres.	08/10/2013
E8	Profesor de Filosofía en la educación básica. Actuó en el movimiento social comunitario, cultural, sindical y político de <i>Nova Iguaçu</i> en las décadas de 1980 y 1990, desde 2003 actúa como coordinador regional de una ONG que se dedica a la defensa de derechos urbano-sociales en seis estados brasileños, con fuerte actuación en la capital de Río de Janeiro y en los municipios de la región de la <i>Baixada Fluminense</i> .	09/10/2013 e 16/10/2013
E9	Estudiante de Geografía y ecologista. Actúa en el movimiento social comunitario desde 1980, especialmente en el Movimiento Unión de Barrios (MUB), miembro directivo de una ONG fundada en 1994 y vinculada a la temática de los conflictos socio-ambientales en <i>Duque de Caxias</i> y su entorno, participa en diversos foros ambientales, actuando como representante de la sociedad civil en el Consejo Estatal de Medio Ambiente, Consejo Municipal de Medio Ambiente de <i>Duque de Caxias</i> , Comité de Medio Ambiente de la <i>Baixada Fluminense</i> , Comité de Cuencas de la Bahía de <i>Guanabara</i> y fue secretario municipal de Medio Ambiente de <i>Duque de Caxias</i> (2008).	11/11/2013
E10	Perito Ambiental, abogado y ecologista. Miembro directivo de una ONG local, representante titular de la sociedad civil en el Consejo de Medio Ambiente (2009-2013), secretario ejecutivo del Consejo Municipal de Medio Ambiente (desde 2014), director del Comité de Cuencas de la Bahía de <i>Guanabara</i> .	06/12/2013
E11	Actúa en el movimiento social comunitario desde 1980. Ocupa un cargo directivo en la Federación de las Asociaciones de Vecinos de <i>Nova Iguaçu</i> , fue director de política urbana en la misma entidad, representante titular de la entidad en el Consejo de Política Urbana (2005-2009) y en el Consejo Gestor del Plan Director Participativo (2006-2007), representante suplente de la entidad en el Consejo Municipal de Cultura y en el Consejo de Defensa de los Derechos del Negro.	28/01/2014
E12	Miembro directivo de una ONG local desde hace 20 años, desempeñando actualmente el cargo de gerente de Políticas Públicas. Representante titular de la sociedad civil en el Consejo Municipal de Medio Ambiente de <i>Nova Iguaçu</i> ejerciendo diversos mandatos en distintas administraciones municipales.	14/03/2014
E13	Técnico en Gestión ambiental. Miembro directivo una ONG vinculada a los problemas socio-ambientales, fundada en 2007 en un municipio de la <i>Baixada Fluminense</i> . Presidente del Foro Eco social de la <i>Baixada Fluminense</i> , representante de la sociedad civil en el Comité de Cuenca del Río <i>Guandu</i> y <i>Guandu-Mirim</i> .	27/03/2014

E14	Profesora de Historia y Geografía en la red pública de enseñanza básica. Miembro directivo de una cooperativa escolar que ofrece educación infantil, primaria y secundaria. Actúa en el movimiento social, político y sindical de <i>Nova Iguaçu</i> desde la década de 1980, actuó en la coordinación de Políticas para las Mujeres (2003-2012), expresidente del Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer (2007-2011), representante titular de la sociedad civil en el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer.	21/05/2015
-----	---	------------

* Para asegurar el anonimato y la confidencialidad, se ha identificado a los entrevistados con la letra inicial *E* y el número correspondiente a cada entrevista.

4.6 Las bases teórico-metodológicas del análisis sociológico del discurso realizado

En esta sección se distinguen las bases teórico-metodológicas del análisis sociológico del discurso como vía para la comprensión del fenómeno social aquí investigado, teniendo en cuenta las diversas modalidades de aproximaciones y prácticas del análisis del discurso desarrolladas por las ciencias del lenguaje y dentro de las ciencias sociales. Desde la perspectiva sociológica, autores como Ruiz Ruiz (2009) definen al «discurso» como cualquier práctica social según la cual los sujetos dotan de sentido a la realidad, resaltando que a pesar de la diversidad de formas discursivas que implica esa definición, son los discursos verbales (orales y escritos) que más interesan al análisis sociológico del discurso, ya que constituyen una forma privilegiada de producción y transmisión de sentidos en nuestras sociedades.¹⁷³

Además de la distinción entre los discursos verbales y visuales, siendo los primeros los más usuales en las investigaciones sociológicas, dicho autor también señala la diferencia entre lo que llama «discursos naturales» producidos por los sujetos en sus prácticas cotidianas y los «discursos provocados» mediante prácticas cualitativas de investigación social (como la entrevista abierta y la discusión de grupo), discursos provocados que son considerados como el material fundamental en las prácticas de análisis sociológico del discurso, en vista del control de las condiciones en que se producen. Tal y como ha observado Alfonso Ortí (2013 [1986]: 224) que, en la actual investigación sociológica los discursos se interpretan y analizan «mediante la *producción de los propios discursos* en situaciones de comunicación interpersonal más o menos controladas, como las que suponen las *entrevistas abiertas o semidirectivas* y las *discusiones de grupo*».

¹⁷³ Íñiguez Rueda (2003: 99), tras presentar las principales corrientes de análisis del discurso (AD), opta por la siguiente definición del «discurso»: *un conjunto de prácticas lingüísticas que mantienen y promueven ciertas relaciones sociales. El análisis consiste en estudiar cómo estas prácticas actúan en el presente manteniendo y promoviendo estas relaciones: es sacar a la luz el poder del lenguaje como una práctica constituyente y regulativa.*

Acerca de la interpretación de la dimensión intersubjetiva de la acción social, Ruiz Ruiz (Ibíd.) apunta que el creciente interés por el discurso como objeto de la investigación social cualitativa para la comprensión de realidades sociales complejas no solo está enlazado a la idea de que toda acción social tiene un sentido para quien la realiza, sino al reconocimiento de que los sentidos atribuidos por los sujetos a su propia acción son producidos y compartidos socialmente. En las palabras del autor:

El interés por el discurso para el conocimiento de la realidad social, parte de la consideración de la orientación subjetiva de la acción social: la acción social está orientada por el sentido que da el sujeto a su propia acción, por lo que es preciso atender a este sentido para la comprensión y la explicación de la misma. Ahora bien, este sentido no es sólo producto de constricciones y creencias individuales. Por el contrario, los sentidos por los que los sujetos orientan su acción son en buena medida producidos y compartidos socialmente (Ruiz Ruiz, 2009: 3).

Sobre las bases metodológicas del análisis del discurso aquí realizado, no se pretende cubrir la variedad de enfoques y procedimientos de las prácticas del análisis del discurso desarrollados por las ciencias de la lengua, adaptados por las ciencias sociales y adoptados por diversos sociólogos como práctica de investigación social. En este sentido, se ha optado por una aproximación al análisis sociológico del discurso (ASD) a partir de las perspectivas ofrecidas por autores vinculados a la corriente «española» de investigación social cualitativa, también denominada «Escuela Cualitativista de Madrid». Una de las particularidades de esta corriente de investigación social cualitativa es la importancia estratégica que asumen los objetivos de la investigación y las características del objeto de la misma sobre cualquier tipo de reflexión metodológica instrumental (Conde, 2009: 17).¹⁷⁴

En su búsqueda por la delimitación de un espacio metodológico-epistemológico del análisis de los discursos en la investigación sociológica, diferenciándolo de otras aproximaciones y prácticas de análisis de los discursos, L. E. Alonso (2003 [1998]: 188), uno de los principales teóricos del ASD, lo define como una «*sociohermenéutica* ligada, fundamentalmente, a la situación y a la contextualización histórica de la enunciación, en tanto que interpretación ligada a la fuerza social y a los espacios

¹⁷⁴ Los orígenes de la tradición «española» de investigación social cualitativa están relacionados a un contexto de la historia política de España, especialmente en los últimos años de la dictadura de Franco y los años de la transición a la democracia, y a los nombres de la sociología crítica de Jesús Ibáñez, Alfonso Ortí, Ángel Lucas, José Luis Zárraga y Luis Martín de Dios —entre otros—, núcleo de investigadores fundacional de la denominada «Escuela Cualitativista de Madrid» y del análisis sociológico del discurso (ASD). Como destaca Callejo (2001), dicha tradición fue construida con los materiales críticos del momento: el estructuralismo, el psicoanálisis y la Escuela de Crítica de Frankfurt. Aunque conciba la investigación social de una forma más abierta y pragmática, dicha escuela plantea recuperar lo mejor de distintas tradiciones teórico-metodológicas fuertes, entre las que se encuentran el materialismo histórico, el psicoanálisis, la semiología y la genealogía de la moral (Conde, Ibíd.: 19).

comunicativos concretos que arman y enmarcan los discursos».¹⁷⁵ Desde esta perspectiva, el análisis sociológico del discurso busca interpretar la conexión entre los discursos sociales y la realidad social en la que son producidos y compartidos. El autor agrega que se trata «de encontrar un modelo de representación y de comprensión del texto concreto en su contexto social y en la *historicidad* de sus planteamientos, desde la reconstrucción de los intereses de los actores que están implicados en el discurso» (Ibíd.: 188).

El autor diferencia tres niveles básicos o dimensiones de aproximación al análisis de discursos: un nivel informacional-cuantitativo, un nivel estructural-textual y un nivel social-hermenéutico. El nivel informacional-cuantitativo tendería a privilegiar la descripción objetiva y más manifiesta de los textos, excluyendo sus dimensiones pragmáticas, siendo el análisis de contenido clásico una de sus técnicas más conocidas. En términos operativos, se trata de «analizar y desmigajar un *corpus*, o conjunto, seleccionando textos en un conjunto de *palabras*, entre las que se producen reiteraciones, en las que hay asociaciones posibles y a las que se pueden atribuir lejanías o proximidades semánticas» (Ibíd.: 189). El autor asume una postura crítica con respecto a este primer nivel de aproximación al análisis de discurso, puesto que la palabra se convierte en la unidad básica del análisis y el material textual en un conjunto de palabras carente de significados o de cualquier lectura de carácter interpretativo del acto comunicativo.

El segundo nivel de aproximación al análisis del discurso, denominado como estructural-textual, estaría más próximo a un análisis lingüístico del texto que al discurso social, pues concibe los textos como el resultado de estructuras formales invariables de unidades significativas elementales del propio texto que le dan coherencia y consistencia lógica. Aunque señale la importancia que tuvo el análisis estructural del lenguaje aplicado a los fenómenos sociales para la constitución de las corrientes que actualmente se agrupan bajo la denominación de «análisis del discurso», Alonso (2003 [1998]) también asume una postura crítica a la esencia estructuralista de este nivel de análisis discursivo, en su concepto, dirigido a encontrar la lógica interna que da sentido a la estructura textual. Se trata, por tanto, de un «análisis internalista» centrado en los efectos significantes de los elementos textuales sin cualquier

¹⁷⁵ De acuerdo con el autor, el enfoque sociohermenéutico del análisis de los discursos en la investigación sociológica es guiado por la fenomenología, la etnología y la teoría crítica de la sociedad.

aproximación al contexto social o situación histórica, ni tampoco a la capacidad estratégica de los grupos y actores sociales de atribuir sentido a sus acciones (Ibíd.: 198).

El tercer y último nivel de aproximación al análisis del discurso, llamado análisis social-hermenéutico y en el que se encuentra el análisis sociológico de los discursos, no estaría interesado en la cuantificación del contenido o en el significado de la estructura textual, preocupaciones centrales de los niveles anteriormente descritos. Esto porque la lógica del análisis sociológico de los discursos no estaría centrada en un análisis estructural de textos sino que «en una búsqueda de los factores que han generado la visión del mundo y las reglas de coherencia que estructuran el universo del discurso» (Ibíd.: 201). Desde esta perspectiva, el texto estaría directamente relacionado con la dimensión más pragmática del lenguaje y sus usos sociales, precisamente por pretender comprender los múltiples significados de las acciones para los sujetos sociales que las realizan, lo que supone situar el texto concreto en el contexto social e histórico en que son producidos y compartidos los discursos.¹⁷⁶ Se trata, pues, de «encontrar el conjunto de fuerzas que construyen cada situación social, y cada situación social es el producto de un conjunto de actores realizando una serie de prácticas, entre las que se encuentran las prácticas discursivas» (Ibíd.: 204-205) realizadas desde los intereses y conflictos de los sujetos sociales, elemento central en el análisis sociológico del discurso. En las palabras del autor:

El análisis del discurso como análisis sociohermenéutico es un análisis pragmático del texto y de la situación social —micro y macro— que lo ha generado. El trabajo sociohermenéutico parte así de que no buscamos códigos universales, sino el significado de las acciones de los sujetos sociales. Vamos del texto a la acción, del enunciado al sentido de lo vivido por los sujetos (Alonso, 2003 [1998]: 211).

Ruiz Ruiz (2009) también propone una aproximación al análisis sociológico del discurso mediante tres niveles diferenciados (textual, contextual y de interpretación sociológica), asumiendo que las perspectivas de análisis del discurso pretendidos por los dos primeros niveles son a la vez insuficientes y complementarios dentro del análisis sociológico de los discursos. Sobre esta articulación, el autor destaca que «lo más frecuente es que el análisis se realice simultáneamente en los tres niveles, en un continuo ir y venir de uno a otro y en constante *diálogo* entre ellos» (Ibídem: 5). Esta

¹⁷⁶ Apoyado en Ricoeur (1995) el autor afirma que «el texto es el plano objetivo y material de un proceso que encuentra valor hermenéutico en cuanto nos sirve de soporte para llegar a hacer visibles, e interpretables, las acciones significativas de los sujetos en sociedad; el texto no contiene el sentido, ni es el sentido mismo; es el mediador y la vía hacia el sentido» (Ibíd.: 203).

propuesta presenta algunas diferencias con relación a los niveles o dimensiones planteados por Alonso (Ibídem), teniendo en cuenta que para Ruiz Ruiz, en el primer nivel del análisis se utilizan las técnicas del análisis de contenido y el análisis semiótico (estructural y formal) del texto que —en su concepto— aportan materiales fundamentales no solo para la caracterización textual del discurso sino para los niveles posteriores del análisis sociológico del discurso, es decir, el análisis contextual y la interpretación sociológica del discurso.¹⁷⁷ Por otra parte, el autor destaca que, al contrario de lo que se supone, la objetividad perseguida mediante procedimientos rigurosos de análisis no elimina la intervención del sujeto investigador, quien realiza el análisis de los discursos, por lo que «la idea de que el texto se autoanaliza, o establece las condiciones para sus análisis, no es sino mera ilusión» (Ibídem: 8).

El segundo nivel del análisis sociológico del discurso definido por Ruiz Ruiz (Ibíd.) pretende «comprender los discursos como acontecimientos singulares, producidos por sujetos que se encuentran insertos en un espacio y un tiempo concretos, en un universo simbólico determinado y con intenciones discursivas propias». Se trata del nivel contextual del análisis que, de acuerdo con el autor, se divide en dos tipos: el situacional y el intertextual. El contexto situacional estaría centrado en las informaciones que permiten comprender las circunstancias en que los discursos han sido producidos y las características de los sujetos implicados en su producción, es decir, en las «cuestiones relevantes para comprender el sentido *local* del discurso». El análisis conversacional sería el procedimiento más adecuado para este tipo de análisis contextual, puesto que considera las negociaciones que los participantes mantienen entre sí durante la interacción comunicativa, es decir, que «lo que se negocia es el sentido de la propia situación comunicativa y, con ella, el sentido del discurso producido» (Ibíd.: 12). Ya el análisis del contexto intertextual se refiere a los discursos que circulan socialmente, con los cuales los sujetos dialogan ya sea de modo asociativo o conflictivo para producir sus propios discursos. Se trata de la concepción de la intertextualidad defendida por Foucault (1973) y Alonso (1998), que —según el autor— sería aquella que más interesa al análisis sociológico del discurso, ya que no se trata de identificar elementos de otros discursos sino que comprender el sentido que tiene el discurso para los que están implicados en su producción.

¹⁷⁷ Más allá de las diferencias, los niveles de aproximación sociológica al discurso propuestos por Ruiz Ruiz (2009) no cuestionan los planteamientos de Alonso (Ibídem) sino que permiten en alguna medida su ampliación.

Ruiz Ruiz (2009) añade un tercer nivel, denominado por él como «interpretación sociológica», el último momento con el que se concluye el análisis sociológico del discurso que —según el autor— pretende una interpretación que enlace los discursos y el contexto social más amplio en el que se han producido y en el que circulan. En sus palabras, «la interpretación sociológica del discurso consiste en establecer conexiones entre los discursos analizados y el espacio social en el que han surgido» (Ibíd.: 16). Sin dejar de reconocer las conexiones que se pueden establecer en cada análisis sociológico del discurso en particular, el autor señala que las interpretaciones sociológicas del discurso suelen presentar tres características que no son mutuamente excluyentes: «las que consideran el discurso en su dimensión de información de lo social; las que lo consideran como reflejo de las ideologías de los sujetos que lo sostienen; y las que consideran el discurso como un producto social» (Ibídem).

Siguiendo la tipología presentada, la interpretación sociológica que considera el discurso en su dimensión informativa supone que los sujetos investigados disponen de un conocimiento de la realidad social en la que están involucrados, por lo que los discursos son interpretados en función de las informaciones proporcionadas por cada interlocutor en concreto. El autor subraya que este tipo de interpretación presenta limitaciones, ya que las informaciones aportadas por los sujetos discursivos son producto de un contacto parcial con la realidad y de una posición ocupada en la estructura social. Por otra parte, reconoce su utilidad para los análisis que interesan, por los diferentes puntos de vista de los sujetos sociales, sobre todo para las interpretaciones que analizan o ponen de manifiesto los mecanismos de dominación ideológica que se reflejan en los discursos producidos, tal como lo hace el Análisis Crítico del Discurso (ACD), que constituye el segundo tipo de interpretación sociológica del discurso cuya limitación estaría en la importancia atribuida al contexto social más inmediato en que los discursos sociales son producidos y compartidos. Ya el tercer tipo de interpretación sociológica que considera el discurso como un producto social tiene como característica principal de sus inferencias el énfasis de las condiciones sociales e históricas más amplias que han generado los discursos concretos, actividad llevada a cabo en la mayoría de los análisis sociológicos de los discursos.

Conde (2009), otro de los autores de la investigación social cualitativa en España en la actualidad, prefiere denominar el análisis sociológico de los discursos como «análisis sociológico del sistema de discursos» (ASSD), por considerar que los discursos sociales

no son producidos de forma aislada sino «en relación a otro u otros discursos a los que alude, a los que interpela, a los que se trata de aproximar o de los que se trata de diferenciar, configurándose —desde este punto de vista— todo un sistema de discursos que es el que se trata de analizar e interpretar» (Ibíd.: 9). El autor también considera que el «Discurso» con mayúsculas no es producido directamente por los interlocutores de la investigación sino que es una construcción teórica de la investigación. En sus palabras:

(...) el discurso es una «construcción o construcciones» teórica que realizan los investigadores e investigadoras, de «discursos tipo», de «discursos puros», a modos de «tipos ideales» en su acepción weberiana, a partir del conjunto de «discursos» (en su acepción coloquial), expresados en los grupos (...) (Conde, 2009: 36).

Respecto a la diversidad de métodos y perspectivas teóricas del análisis del discurso, este autor subraya la clasificación planteada por Alonso (1998), que diferencia los tres niveles básicos de aproximación al análisis del discurso, puesto que permite integrar como niveles a otras propuestas metodológicas y técnicas de trabajo vinculadas al análisis del discurso, pero siempre que lo demande el objetivo de la investigación y lo permita el objeto de la misma. También comenta que una gran parte de las distintas aproximaciones al análisis sociológico del discurso presenta una forma de trabajo similar entre sí, pero que podría distinguirse por dos elementos: a) el énfasis en uno u otro tipo de «unidad de análisis» como punto de partida del análisis del corpus de textos; y b) el acento en un tipo de aproximación más «contextual» a la hora de analizar e interpretar los textos.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Conde (2009) presenta las siguientes aproximaciones al análisis del discurso: a) el análisis de contenido, en la que la unidad del análisis es la «palabra» o un «segmento textual claramente discernible» en el texto, siendo el análisis de contenido «clásico» difícilmente caracterizado como análisis del discurso, ya que correspondería a una lectura superficial de los contenidos que aparecen en el texto; b) el análisis temático, que pretende delimitar y organizar unos «temas» representativos en el contenido de los textos y que sean relevantes para la investigación, buscando desentrañar una posible interpretación, pero sin pretensión teórica y conceptual; c) el análisis por categorías, percibida por el autor como una línea de desarrollo posterior del análisis temático, utiliza como forma de clasificar los contenidos del texto la creación de «categorías» referentes a un mismo fenómeno, expresados en el texto, buscando una lectura más conceptual y teórica del material empírico de la investigación; d) el análisis estructural, a diferencia de las líneas de análisis anteriormente descritas, pretende realizar un «análisis del discurso» mediante una aproximación «internalista» a los textos de la investigación, tipo de análisis que conlleva a una segmentación del texto en unidades de análisis pertinentes para establecer relaciones que dan identidad al texto y a una reconstrucción de la estructura del texto que confiere sentido a esas unidades, pero sin pretender cualquier lectura histórica o contextual; e) el análisis crítico del discurso (ACD), corriente más próxima a las líneas de trabajo desarrolladas por el autor, recoge otras tradiciones y de forma sintética considera que la fuerza y el sentido del discurso vienen dados por las posiciones de poder que ocupan los productores del mismo. A diferencia del análisis estructural, el ACD pretende una aproximación contextual y externa a los textos, y enfatiza la selección de «categorías lingüísticas» como unidades de análisis, priorizando los usos y las dimensiones más pragmáticas del lenguaje. Investigadores de esta corriente sugieren seis pasos para dicha aproximación: análisis de las macroestructuras semánticas; análisis de los significados locales; análisis de las estructuras formales «sutiles»; análisis de las formas o formatos del discurso local y global; análisis de las realizaciones lingüísticas específicas; y análisis del contexto. Para una mejor comprensión de las propuestas aquí mencionadas véase Conde (Ibíd.: 21-32).

Por otra parte, el análisis sociológico del sistema de discursos (ASSD) desarrollado por Conde (2009) se diferencia de las corrientes de análisis textual del discurso en dos dimensiones principales:

- En primer lugar, considera como unidad de análisis el *corpus* de textos de la investigación, analizado en su conjunto más allá que cualquier tipo de segmentación textual inicial. Apoyado por las propuestas desarrolladas por Batjín (1988) sobre «dialogismo» en discursos sociales, se buscan los diálogos entre las hablas sociales, esto es, los intercambios entre los discursos materializados en el *corpus* de textos de la investigación, puesto que desde esta perspectiva de análisis los discursos se deben a otros discursos;
- En segundo lugar, propone la vinculación entre las aproximaciones más «internalistas» y contextuales a los textos. En este sentido, defiende la importancia de la dimensión pragmática del texto y de la situación social que lo ha generado, tal y como lo han planteado Alonso (1998) e investigadores identificados con el enfoque del análisis crítico del discurso (ACD), con la diferencia de que el análisis sociológico del sistema del discurso, opina el autor, confiere un «poder propio» a los discursos dado por su «fuerza simbólica intrínseca» y por su capacidad de canalizar tensiones y luchas sociales.

Conde (2009) presenta orientaciones técnico-metodológicas detalladas para su uso en trabajos de investigación con grupos «canónicos» de discusión (formados por seis u ocho personas y un moderador), pero que también se aplican a las entrevistas individuales. Aunque los procedimientos de análisis dependen del proceso creativo y singular de cada investigación cualitativa, siendo los objetivos concretos de la misma su fundamento más estratégico, dichas orientaciones sintetizan etapas que sirven de guía para el análisis de discursos empíricamente producidos. En efecto, el autor especifica un conjunto de tareas previas que el investigador debe realizar antes de los procedimientos del análisis e interpretación de los textos propiamente dichos que incluyen las notas tomadas durante el trabajo de campo, la transcripción literal, la lectura ordenada y literal del *corpus* de textos y las anotaciones al texto.

Una vez realizadas estas actividades iniciales, propone que se realicen los principales procedimientos para el análisis e interpretación de los posibles discursos que corresponden a tres momentos secuenciales y/o simultáneos. Los procedimientos de interpretación constituyen el momento en que se busca la comprensión de los textos en

su totalidad mediante la elaboración de unas primeras hipótesis o «conjeturas preanalíticas» que permiten prefigurar un sentido general del texto o del *corpus* de textos, y el análisis de los «estilos discursivos» diferentes, es decir, de los tipos de construcción discursiva sobre el tema de conversación en cada una de las entrevistas.

Siguiendo con los procedimientos de análisis elaborados por Conde (2009: 143), la utilización de los mismos permite avanzar en la construcción de los discursos producidos en los textos, por lo que se requieren unas tareas más minuciosas desarrolladas en tres etapas parcialmente simultáneas:

- Análisis de las «posiciones discursivas» básicas o puntos de vista con los que interlocutores abordan u orientan sus argumentaciones sobre los temas que se consideran importantes para la investigación. Se trata de encontrar relaciones entre los textos y los contextos sociales de su producción a través de respuestas a las siguientes preguntas: ¿quién habla?, ¿desde qué posición o lugar social se habla?, posiciones cuyo análisis busca encontrar el conjunto de puntos de vista que sintetiza el discurso producido;
- Análisis de las «configuraciones narrativas» básicas que organizan los textos. Se trata de identificar las tensiones, los conflictos, las diferencias de posiciones y de opiniones expresadas por los sujetos discursivos. Se relaciona con el análisis de las posiciones del discurso y equivale a responder a las siguientes preguntas: ¿qué es lo que está en juego en lo que se habla?, ¿qué se quiere decir con lo que se dice?, cuestiones que también se relacionan con el contexto social expreso en los textos;
- Análisis de los «espacios semánticos» expresos en el *corpus* de textos, que consiste en organizar el conjunto de términos que otorgan sentidos compartidos o diferenciados en relación con el objeto de la investigación. Se trata de un análisis más internalista de los textos, con el cual se buscan asociaciones, similitudes y diferencias entre los términos u otros elementos más expresivos de los mismos. Es equivalente a responder a las siguientes preguntas: ¿de qué se habla? ¿cómo se organiza el habla?, cuestiones que se acercan a las diferentes formas de abordar el objeto de la investigación mediante el uso de expresiones y significaciones a él asociadas.

Por fin, el procedimiento de articulación del análisis y de la interpretación realizada, que corresponde a la escritura narrativa de los resultados de la investigación y la

construcción de su síntesis final, tarea mediante la cual los discursos analizados son reconstruidos en su totalidad (Conde, 2009: 243).

Una vez explicitados el nivel de aproximación al análisis sociológico del discurso que se pretende y las orientaciones técnico-metodológicas en las cuales se apoya, conviene señalar las fases del proceso de análisis e interpretación del material empírico aquí producido. No obstante, cabe destacar lo que ha observado Vallés (1999: 339), con respecto a que el análisis en la investigación cualitativa empieza en la «formulación del problema» que se estudia, siendo las decisiones relativas a las estrategias de obtención y análisis de datos guiados por los objetivos planteados en la investigación. Para efectos de los objetivos y el tema que interesa discutir en esta tesis, el proceso de análisis de los datos primarios se concreta en los siguientes pasos procedimentales:

- La transcripción literal de las entrevistas realizadas.
- La lectura completa de las transcripciones literales y anotaciones al texto, en las cuales se apuntan los temas que aparecen en las declaraciones.
- Selección de fragmentos textuales focalizando las cuestiones, temas o asuntos que interesan a la investigación con una elaboración pre analítica capaz de articular el material seleccionado y orientar la interpretación y posterior análisis.
- Análisis de los fragmentos textuales, buscando identificar puntos de vista comunes y compartidos o, al contrario, divergentes y particulares.
- Presentación final de los resultados del análisis realizado de modo que integren los discursos que aparecen en el texto en un contexto más amplio.

Respecto a la forma de análisis empleada en la preparación del informe de la investigación, el principal criterio para su escritura fue identificar los asuntos que originaban puntos de vistas compartidos o divergentes entre los diferentes interlocutores, con la finalidad de observar los discursos sobre el tema estudiado. A partir de un hilo conductor temático se han articulado las declaraciones más significativas, dando visibilidad a los discursos provocados por las entrevistas cualitativas. No se trata de describir cómo el tema de la participación aparece en los textos producidos, sino de comprender los elementos contextuales en los discursos capaces de informar o problematizar el fenómeno social en cuestión.

CAPÍTULO 5: DISCURSOS Y SIGNIFICADOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

CAPÍTULO 5: DISCURSOS Y SIGNIFICADOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN

En los capítulos anteriores se ha tratado de señalar que en las últimas dos décadas la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las cuestiones públicas se ha convertido en un tema de debate complejo y heterogéneo en virtud de las diversas iniciativas de participación impulsadas por distintos Gobiernos locales. También se ha buscado resaltar que los desafíos para la participación ciudadana en la experiencia democrática brasileña reciente se asocian a las motivaciones de los diferentes actores implicados en las instituciones participativas en las que el significado de la participación es disputado. En este sentido, el objetivo principal de este capítulo es demostrar que a pesar de la amplia aceptación (principalmente retórica) de la participación como un componente fundamental para la democratización de las relaciones Estado-sociedad en la actualidad, cuando se pregunta sobre los significados y alcances de la participación desarrollada en los espacios institucionalizados para la construcción de políticas públicas a nivel local, se instala una controversia. Para desarrollar esta argumentación, el capítulo se estructura en dos secciones: la primera, más descriptiva, en la que se analiza una experiencia concreta de participación en la formulación de políticas urbanas locales resultante del Plan Director Participativo (PDP) elaborado durante el gobierno de Lindberg Farias (2005-2010), del Partido de los Trabajadores (PT), en la ciudad de *Nova Iguaçu*; y otra más explicativa en la que se identifican distintas maneras de concebir la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Se inicia el capítulo analizando discursos sobre la nueva forma de participación ciudadana inaugurada por el Plan Director Participativo —denominación adoptada por la campaña nacional «Plan Director Participativo: Ciudad de Todos» promovida por el Ministerio de las Ciudades de Brasil— a partir de la experiencia del municipio de *Nova Iguaçu*. La intención de esta primera sección es presentar los límites y desafíos de la reciente forma de participación suscitada por el Plan Director Municipal, reconocido como la principal garantía constitucional para una «gestión democrática de las ciudades» en el país, ya que además de ser obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes o integrantes de áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, y de áreas de especial interés turístico o de áreas de influencia de emprendimientos o

actividades con impacto ambiental significativo a nivel regional o nacional se ha establecido que la elaboración e implementación de sus directrices políticas deben contar con la participación de ciudadanos y organizaciones civiles, tal como ya se ha destacado en el capítulo 2 de la presente tesis doctoral. Con base en las percepciones y opiniones de distintos actores que estuvieron implicados en el proceso participativo en cuestión, se caracteriza el contexto social y político en que se crearon las posibilidades para un debate público sobre la política de desarrollo urbano en el ámbito nacional y se señalan ambigüedades y contradicciones de la participación en los espacios constituidos para la definición de políticas públicas, observados como componentes fundamentales para la ampliación de la democracia brasileña.

En la segunda sección se presentan distintos significados atribuidos por los interlocutores de la investigación a la participación en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en el ámbito local. En este sentido, la temática urbana permanece como telón de fondo, pero se enfatiza la variación de significados atribuidos a la participación impulsada en los canales o espacios institucionales, los cuales permiten analizar las acciones e interacciones de los actores sociales y gubernamentales, así como observar tensiones internas en la diversidad y complejidad de estas relaciones para develar el elemento de la disputa en los espacios constituidos para la participación. Se ha observado que al referirse a la calidad de sus experiencias participativas, la mayoría de los entrevistados no solo argumentaban sobre la efectividad de la participación de la sociedad en las decisiones de políticas públicas sino que sus discursos terminaban por vincularse a las concepciones sobre el lugar y el sentido de la participación en la democracia, como se verá a continuación.

5.1 El contexto político de la experiencia del Plan Director Participativo

El impulso de la experiencia participativa que resultó del proceso de elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu* se sitúa en un contexto político e institucional más allá del espacio municipal. Como se ha destacado en el capítulo 2, la nueva forma de participación suscitada por el Plan Director Participativo fue fruto de una campaña nacional promovida por el Ministerio de las Ciudades de Brasil, que pretendía la difusión de los planes directores en los municipios brasileños bajo la égida del Estatuto de la Ciudad, ley federal que reglamenta los capítulos constitucionales que

tratan de la política urbana y que presentan al Plan Director Municipal como instrumento central para la democratización de las políticas urbanas en el país.

Los primeros interlocutores de la investigación señalaron la importancia de las políticas participativas estimuladas durante el gobierno del ex presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), del Partido de los Trabajadores, para la realización de las acciones programadas por la campaña nacional del Plan Director Participativo (PDP).¹⁷⁹ Al solicitar que describieran brevemente el contexto en que fue elaborado el Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu*, los entrevistados subrayaron el financiamiento del Ministerio de las Ciudades para que los municipios cumplieren la obligatoriedad de elaboración y/o revisión de sus planes directores de forma participativa, como determina el Estatuto de la Ciudad, destacando incluso el papel de los núcleos regionales responsables de la articulación de las acciones de la referida campaña a través de un programa de capacitación de los agentes públicos y actores sociales que integraron el proceso participativo investigado. Es notable el reconocimiento de las formulaciones del Ministerio de las Ciudades en la definición de la acción pública emprendida por el Gobierno municipal de entonces, manteniéndose en las opiniones la importancia de la referida campaña nacional, especialmente del programa de capacitación técnica y apoyo financiero para la difusión del reciente formato de los planes directores municipales en el país.¹⁸⁰

Las opiniones destacadas a continuación dialogan con los enfoques sobre la fragilidad político-institucional en lo que se refiere a la incapacidad técnica y financiera de la mayoría de las administraciones municipales brasileñas para la formulación y ejecución de políticas públicas en el ámbito local, valorando la importancia de una política urbana planificada desde los niveles más superiores de decisión gubernamental. Como ha observado Carvalho (2004: 33) la llamada «crisis presupuestaria» de los municipios brasileños no solo se asocia a las opciones políticas de los gobiernos que no priorizan la función social y redistributiva del Estado, sino también a los efectos contradictorios del proceso de descentralización administrativa llevado a cabo en el país, que se ha limitado a la transferencia de responsabilidades sociales a los Gobiernos locales sin un efectivo fortalecimiento financiero y político de los mismos. En las siguientes fracciones discursivas, se observa que el impulso de la campaña propuesta por el Ministerio de las

¹⁷⁹ Cabe recordar que las primeras entrevistas se centraron en la experiencia participativa producida por el PDP.

¹⁸⁰ En las fracciones discursivas presentadas, la letra E designa a «el entrevistado». Para el caso de la entrevista grupal, utilizamos E1 para el entrevistado 1 y E2 para el entrevistado 2.

Ciudades aparece vinculado a las palabras «recursos» y «negocio» utilizadas para resaltar las posibilidades creadas para el desarrollo del proceso participativo en cuestión.

*Eu acho que foi muito importante é... primeiro, assim, **a gente tinha um financiamento do Ministério das Cidades pra fazer esse processo, acho que isso foi fundamental.** Acho que talvez se a gente dependesse de recursos do, do Município né, os recursos são escassos né, então a gente tem sempre que disputar, no bom sentido, com outras, com outras, com outras pautas né? (...). E tinha além de, dessa linha de financiamento né, do, do Ministério das Cidades, existia uma Campanha Nacional é... pelo, do, pela elaboração do Plano Diretor que era uma né, uma determinação do... Estatuto da Cidade que é, que foi aprovado em 2001. (...). E, além disso, **também tinha um, uma, um processo de formação, também centralizado pelo governo federal.** (...). Existia no estado, no estado, um núcleo da Campanha, né, acho que era esse o nome que tinha. Então, era um núcleo que reunia militantes, profissionais, lideranças comunitárias que se reunia periodicamente, aqui na, aqui na cidade do Rio de Janeiro, e que procuravam articular essas ações no estado né?(...). Então, era o... é... **a gente vivia essa mobilização nacional pela, que, enfim, precisava é... estimular esse processo de planejamento urbano.** (E4)*

*(...) começou a abrir aquelas **propostas do Ministério das Cidades pra... pra liberação de recursos.** Nós mandamos várias cartas consultas e uma delas era sobre o Plano Diretor. (E5)*

*(...) Tem um, teve alguma..., assim, **um impulso do Ministério das Cidades que quem não fez também ficou fora do negócio.** (E6)*

*(...) Então, assim, e veio também nesse, nesse contexto, a própria, **o próprio governo Lula que traz também nas, através desse governo, as políticas governamentais têm também como premissa a participação.** Por exemplo, hoje você tem muito mais claro a importância do trabalho social ligado às intervenções urbanas né? O PAC, o Minha Casa Minha Vida, eles têm toda uma, uma discussão, uma formatação metodológica que é... tem como premissa a relação com o trabalho social e a participação popular lógico, dentro disso. **É claro que não é como a gente gostaria que fosse né?** Não tem aí, entre a teoria e a prática uma diferença grande. (...). Há uma diferença significativa entre a teoria e a prática, **mas a gente já percebe esse negócio.** (E3)*

Siguiendo con una percepción que señala el contexto más amplio de la experiencia participativa del PDP de *Nova Iguaçu*, algunos de los entrevistados se refirieron a los principales programas iniciados en el segundo gobierno de Lula da Silva (2007-2010), que pasaron a orientar las políticas urbanas en el país y que —según sus opiniones— presentaban cierta apertura hacia lo que llamaron una «participación popular» en los espacios instituidos para la definición de políticas públicas. El análisis de los discursos indica que la difusión de la supuesta innovación democrática originada de la reciente formulación de los Planes Directores Municipales no solo está asociada al carácter obligatorio del principal instrumento de las políticas urbanas de ámbito local del país, sino principalmente a un Gobierno federal definido como de perfil progresista, con una

orientación de acercamiento de los movimientos sociales, especialmente de las organizaciones populares, a los procesos de toma de decisiones de políticas públicas.

En efecto, la experiencia participativa estudiada no configura una situación generada por la necesidad de discutir los procesos relativos a la planificación y gestión de las políticas urbanas de una ciudad concreta en su complejidad, aspectos que alimentan las interrogantes sobre los objetivos más implícitos de una acción pública en una dimensión nacional emprendida en pro del Plan Director Municipal en su forma participativa. Aunque no es la intención de este texto el análisis de los vectores, así como la expansión y desarrollo impulsado por el mercado y las grandes inversiones aún en curso en Brasil, cabe destacar que la intensa campaña participativa promovida por el Ministerio de las Ciudades de entonces ocurrió en un escenario social y político marcado por la afirmación de un período de crecimiento económico en el país acompañado de programas de inversiones públicas en infraestructura social y urbana a gran escala, como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), anunciado en enero de 2007, y el programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV), puesto en marcha en marzo de 2009, dentro del contexto de la crisis financiera internacional.¹⁸¹

En este sentido, se puede conjeturar que el impulso a la experiencia participativa del Plan Director como el principal instrumento de las políticas urbanas en las ciudades brasileñas atendía a una agenda gubernamental que buscaba cimentar las condiciones requeridas por un cierto crecimiento económico del país a través de una acción pública que operara, a la vez, decisiones políticas negociadas entre los sectores económicos clave y legitimadas socialmente por los sectores populares, sobre todo si se tiene en cuenta la articulación de la red de agentes públicos y actores sociales movilizadora por los núcleos regionales de la Campaña Nacional por el PDP, en los que se realizaron talleres de «capacitación de agentes y técnicos y el entrenamiento de líderes sociales» (Ministerio de las Ciudades, 2005: 5)¹⁸², los cuales se ocuparon de la propagación de las disposiciones programadas por dicha campaña. Esta suposición se ve reforzada cuando se constata que tras la etapa de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu*, se descompuso la instancia participativa formalizada para las deliberaciones sobre las directrices políticas

¹⁸¹ Creado en 2007, el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) promovió la planificación y ejecución de grandes obras de infraestructura en tres ejes: energética, logística y social y urbana. Desde 2009, el Programa *Minha Casa Minha Vida* («Mi Casa, Mi Vida», en español) asumió la mayor parte de la provisión de vivienda de interés social en Brasil. De acuerdo con Krause *et al.* (2013) el programa ha cumplido la misión de mantener altos niveles de inversión en el sector de la construcción para la reducción de los impactos de la crisis financiera internacional.

¹⁸² Traducción de la investigación: «a capacitação de agentes e técnicos e treinamento de lideranças sociais». (Ministerio de las Ciudades, 2005: 5)

del proyecto de ley del PDP (el Grupo Gestor del Plan Director Participativo) y el principal canal institucional que permitía escuchar la voz de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas urbanas del municipio —el Consejo Municipal de Política Urbana (CONPURB)— vio cómo su condición estable se transformó en provisional, una clara muestra de la falta de preocupación, tanto por la aprobación del proyecto de ley del PDP elaborado, como con la implementación de sus directrices políticas para el desarrollo urbano de la ciudad.

El contexto político de *Nova Iguaçu* en que fueron realizadas las acciones para la construcción del Plano Director en su formato participativo también presentaba un cuadro de mudanzas relacionadas a la formación de un nuevo Gobierno municipal tras la elección de un candidato del Partido de los Trabajadores con proyección nacional, Lindberg Farias, en 2004, que demostraba un compromiso con la bandera de la democratización de la gestión de los asuntos de interés público. Para los primeros entrevistados de la investigación este acontecimiento significó una ruptura con las fuerzas políticas consideradas por ellos como «conservadoras» y «dominantes» en el escenario local, configurando una situación de apertura de la administración para el fortalecimiento de la llamada «participación popular» en las decisiones gubernamentales, tema muy presente en las primeras entrevistas de la tesis.

*(...). Embora Nova Iguaçu com toda a sua é... dinâmica da, da chegada de um novo governo, né? De um governo ligado a um partido de esquerda, de certa forma também derrubando aquela... aquela... uma ala mais conservadora que existia na cidade com aqueles antigos coronéis que ainda dominavam Nova Iguaçu. Então, **a chegada do Lindberg**, também com todos os questionamentos à sua administração, trouxe é... a reboque essa é... a possibilidade maior de uma participação popular nas ações de poder público, né?. (E3)*

*E em Nova Iguaçu, a gente vivia um... era um governo novo, né? Tinha acabado de se eleger. É... foi então um governo que, de certa maneira, eu acho que era um rompimento, né? Um governo totalmente novo que rompia uma trajetória na cidade, que trazia uma série, enfim, que trouxe muita gente externa da cidade, né? (...). Então, foi assim, o contexto era muito esse. É um governo né, eu acho que também tem esse, tem essa questão de ser **um governo do Partido dos Trabalhadores, que é um governo que permitia que os movimentos sociais da cidade, históricos da cidade, permitia que eles... que eles participassem mais da máquina, né? Não só do... como... como pressão do governo, né? Enfim, tinha uma inserção de fato na máquina. E eu acho que esse foi um contexto que... que possibilitou que a gente fizesse esse... que a gente tocasse esse processo, que possibilitou que esse processo acontecesse, né? (E4)***

Então, a gente teve capacitação do governo federal para isso, entendeu? Quando eu te falei assim, que é... esse aprendizado veio também dum apoio pessoal do... (...). No momento, era o amigo do amigo do Lula que o Lula queria voltar. É uma grande cidade, Nova Iguaçu tá entre as 50 maiores cidades do país né? Tem maior, às vezes, que

algumas capitais do Brasil. Então tinha um olhar pra lá. Então, várias coisas daquele governo, vamos dizer, entre aspas, é...

(Investigadora): De esquerda?

*Não de esquerda. Tem uma outra palavra que se usa quando tá à frente, é... de vanguarda né? É... **então tinha um carinho todo especial do governo federal com Nova Iguaçu.** Eu acho que foi por isso que tinha um, **uma coisa de experimentar essa coisa da participação ali também. Pelo menos por parte de quem chefiava o Ministério naquela época,** que ainda era, ainda não era o... que ainda era o governo do Olívio Dutra, que tinha a Ermínia Maricato, a Raquel Rolnik...A Raquel chegou a fazer reunião com a gente lá em Nova Iguaçu. (E5)*

Se asocia dicha ruptura con la trayectoria política de la ciudad de *Nova Iguaçu*, generada por la primera elección de un candidato del Partido de los Trabajadores (PT) para su alcaldía y a la composición de un cuerpo administrativo constituido a partir de la contratación de funcionarios ajenos al espacio municipal, como destacaron los entrevistados E4 y E6 cuando describieron el contexto que ha caracterizado el proceso de elaboración del Plan Director Participativo. Además de subrayar que los cuadros de la ciudad no fueron privilegiados en la formación de los equipos de asesores del nuevo Gobierno municipal, el interlocutor E4 también lo diferenció como aquel que se aproximó a los movimientos sociales populares, identificados en su discurso como «históricos de la ciudad», por el hecho de permitirles participar directamente del aparato administrativo, aspectos que en su opinión posibilitaron la realización del proceso participativo en cuestión.

Con respecto a los elementos contextuales y motivaciones de los actores políticos que impulsaron la experiencia participativa investigada, se observa que los discursos analizados destacan los intereses y alianzas político-partidistas establecidas por el Gobierno municipal de entonces, en los cuales se ha incluido el acercamiento a los movimientos sociales y organizaciones populares locales, puesto que se trata de una de las principales características del programa electoral y de gobierno de dicho partido político. Efectivamente, la expectativa de mudanza social y política provocada por la elección de Lindberg Farias para el gobierno del municipio de *Nova Iguaçu* se relaciona con un proyecto político más amplio, en el que llaman la atención sus vínculos político-partidistas con el primer gobierno de Lula da Silva (2003-2006). Como ha observado Barreto (2007), esta elección municipal de 2004 representó el primer paso hacia un proyecto político colectivo del PT para el Estado de Río de Janeiro, con consecuencias favorables no solo para la imagen de la región de la *Baixada Fluminense* (vía municipio de *Nova Iguaçu*) sino también para las elecciones de 2006, esbozando un

reordenamiento de las fuerzas políticas locales y regionales.¹⁸³ Las fracciones de los discursos destacadas anteriormente sugieren la existencia de una estrecha relación entre los dos liderazgos políticos, bien por el prestigio electoral de Lindberg Farias o por la importancia regional de la ciudad de *Nova Iguaçu*, siendo configurada en aquel momento en un campo de experimentación de algunas innovaciones institucionales impulsadas desde el Gobierno federal, entre las cuales estaba la ampliación de la participación de los actores de la sociedad civil (especialmente las organizaciones sociales populares) en los procesos de definición de políticas públicas.

Galais *et al.* (2011) analizan los motivos por los cuales determinados ayuntamientos deciden poner en marcha procesos participativos, considerando la relación entre el impulso de experiencias de participación ciudadana con algunas características contextuales (especialmente los aspectos sociodemográficos y económicos) y motivaciones normativas e instrumentales de los actores políticos locales. Apoyados en estudios empíricos recientes, los autores afirman que las experiencias participativas tienden a ser suscitadas en los municipios más grandes, por tanto más complejos y con más recursos y que los partidos de la nueva izquierda tienden a priorizar en sus programas electorales y de gobierno los mecanismos de participación (motivación normativa). Los autores incluso argumentan que los actores políticos también buscarían implementar procesos participativos con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas locales, solucionar un conflicto social o mejorar los resultados electorales del partido que gobierna e impulsa la participación (motivación instrumental).

Estas variables son útiles para entender las motivaciones de los actores políticos que estimularon el proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*, puesto que además de la obligación legal que ha motivado la reciente proliferación de los planes directores municipales en el país y la función de la centralidad sociodemográfica y económica que este municipio ejerce tanto en la región de la *Baixada Fluminense* como en el área metropolitana de Río de Janeiro, dicho proceso participativo fue dirigido y coordinado

¹⁸³ Tras una disputa electoral marcada por la polémica de su domicilio civil, Lindberg Farias fue elegido con el 55,14% de los votos válidos (217.521) en la segunda vuelta de las elecciones. Derrotó al candidato Mario Pereira Marques Filho, del PMDB, que obtuvo el 40,3% de los votos válidos (159.219). La candidatura de Lindberg contó con la coalición nombrada *Hora da mudança* («Hora de la mudanza», en español), que reunió bajo la dirección del PT, el PFL (actual DEM), PSDB, PSB y PCdoB. Movido por los logros de su primer gobierno, Lindberg garantizó una coalición de 11 partidos políticos (PT, PDT, PV, PCdoB, PR, PSB, PTN, PRB, DEM) nombrada *A mudança não pode parar* («La mudanza no puede parar», en español), la que lo recondujo al puesto de alcalde de *Nova Iguaçu* en 2008, ganando en la primera vuelta de las elecciones municipales con 260.000 votos válidos.

por el primer gobierno petista de dicha ciudad, cuyas estrategias adoptadas para el involucramiento de la ciudadana local se describen a continuación.

5.1.2 Las estrategias adoptadas para la implicación ciudadana

El documento base para la discusión pública del anteproyecto de ley del PDP de *Nova Iguaçu* presentado en la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad, realizada en agosto de 2007, contiene informaciones que coinciden con los relatos de los primeros entrevistados de la tesis, algunos de los cuales formaron parte de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor que llevó a cabo el proceso participativo en cuestión.¹⁸⁴ El referido documento informa que la elaboración del PDP tuvo como punto de partida la realización de una lectura comunitaria de la ciudad en la que fueron identificados los principales «problemas» y «potenciales» del municipio, que dieron lugar a las cuestiones tratadas en el contenido del nuevo Plan Director. Informa incluso que esa lectura comunitaria fue auxiliada por una lectura técnica realizada por el Instituto Vía Pública y coordinada por la entonces Secretaría Municipal de la Ciudad, diversos órganos y técnicos de la administración municipal (PMNI, 2007: 1).¹⁸⁵

De acuerdo con el decreto municipal de N° 7.513 de 20 de septiembre de 2006, marco normativo en el que estableció el proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu*, el Gobierno local de entonces adoptó como estrategia la formalización de una instancia de participación denominada «Grupo Gestor del Plan Director Participativo»¹⁸⁶ como resultado de la ampliación del Consejo Municipal de Política Urbana (CONPURB), ambos mencionados anteriormente. El decreto resuelve que la creación del Grupo Gestor no debería invalidar la existencia de otros mecanismos de participación ciudadana (como seminarios, consultas y audiencias públicas) y que para las demás funciones atribuidas al CONPURB ya establecido, su composición y funcionamiento permanecerían sin alteraciones. Según las informaciones levantadas en el trabajo de

¹⁸⁴ La 3ª Conferencia Municipal de *Nova Iguaçu* tuvo como tema: *Plan Director Participativo de Nova Iguaçu: la voz de cada uno hace la ciudad de todos*. Traducción libre de la investigación del portugués: «*Plano Diretor Participativo de Nova Iguaçu: a voz de cada um faz a cidade de todos*».

¹⁸⁵ El Instituto Vía Pública fue contratado por la administración de *Nova Iguaçu* para asesorar la etapa de elaboración del PDP a través del Acuerdo de Transferencia de OGU/Ministerio de las Ciudades, que integraba el programa del gobierno federal titulado *Fortalecimiento de la Gestión Urbana: Instrumentos de acción para la aplicación del Estatuto de la Ciudad y la preparación de planes directores de ciudades*. De acuerdo con el documento base, la entonces Secretaría Municipal de la Ciudad fue el órgano responsable de la coordinación del progreso y finalización del proceso en cuestión, debiendo velar por la estructura y otras condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades programadas.

¹⁸⁶ Traducción de la investigación: «*Grupo Gestor do Plano Diretor Participativo*».

campo de la tesis, esta determinación no se ha cumplido, debido a que los miembros del Consejo de Política Urbana fueron incorporados al Grupo Gestor constituido para el proceso de elaboración del PDP configurando un «periodo de receso» o suspensión temporal de sus actividades. Aunque se retomará esta cuestión más adelante, conviene destacar que la indicada alteración del CONPURB revela la inestabilidad del principal canal institucional para la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación e implementación de las políticas urbanas locales en un período de considerables intervenciones públicas en este ámbito.

Sobre la composición del Grupo Gestor del PDP de *Nova Iguaçu*, dicho decreto observa que estuvieron involucrados los órganos municipales relacionados a la cuestión urbana, los representantes elegidos en las Unidades Regionales de Gobierno (URG/agrupaciones de barrios del municipio), los representantes titulares y suplentes del CONPURB ya establecido, los representantes de la consultoría contratada, los miembros de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor, algunos representantes de los Consejos de Medio Ambiente y de Desarrollo Rural y demás miembros indicados de los cuadros de la administración cuyas funciones públicas estuviesen vinculadas a las temáticas urbana y rural del municipio en cuestión, totalizando 138 participantes, conforme se indica a continuación: I - 61 (sesenta y uno) miembros titulares y suplentes del CONPURB ya establecido; II - 44 (cuarenta y cuatro) miembros elegidos por Unidad Regional de Gobierno/Grupo de Barrios, observada una distribución previamente establecida;¹⁸⁷ III - 2 (dos) miembros del Consejo Municipal del Medio Ambiente (CONDEMA), representantes de la administración y de la sociedad civil; IV - 2 (dos) miembros del Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR), representantes de la administración y de la sociedad civil; V - 2 (dos) miembros de la institución responsable del equipo de consultores, contratada por la administración para asesorar la elaboración del Plan Director; VI - 12 (doce) miembros de la Coordinación Ejecutiva del Grupo Gestor responsable de las tareas administrativas necesarias para el proceso participativo del Plan Director; VII - 15 (quince) miembros de la administración cuyas funciones presentasen interfaces con el desarrollo urbano y rural.

¹⁸⁷ El número de los representantes de los residentes a elegir debería obedecer la siguiente distribución: a) URG I - CENTRO - 8 (ocho) miembros; b) URG II - POSSE - 6 (seis) miembros; c) URG III - COMENDADOR SOARES - 6 (seis) miembros; d) URG IV - CABUÇU - 4 (cuatro) miembros; e) URG V - KM32 - 4 (cuatro) miembros; f) URG VI - AUSTIN - 6 (seis) miembros; g) URG VII - VILA DE CAVA - 4 (cuatro) miembros; h) URG VIII - MIGUEL COUTO - 4 (cuatro) miembros; i) URG IX - TINGUÁ - 2 (dos) miembros.

Acerca de esta composición caben dos observaciones. De acuerdo con el texto del Decreto Municipal N°. 7.513 de 20 de septiembre de 2006, los representantes suplentes elegidos para componer la instancia de participación en la formulación e implementación de las políticas urbanas locales (el CONPURB) pasaron a formar parte del cuadro de representantes titulares de la instancia de participación en la elaboración del Plan Director Participativo (el Grupo Gestor del PDP). Es importante destacar este hecho porque mientras que en el CONPURB los representantes suplentes no tenían derecho a votar en las reuniones en que sus titulares estuviesen presentes, en el Grupo Gestor del PDP fueron autorizados por el uso discrecional del Gobierno municipal de entonces a ejercer una representación titular, por lo que se considera que estas representaciones fueron desvirtuadas a la original atribución.

El decreto también presenta una variación respecto a la composición de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor del Plan Participativo, sino véase que en su art. 2°. § 1°, define que son 10 (diez) los miembros que la componen y el art. 3°. § 1° indica una composición de 12 (doce) miembros, cifra esta última que se asume en esta investigación, ya que en este artículo se identifican por el nombre a los funcionarios que compusieron dicha comisión.

Respecto al cronograma de la actividad participativa denominada «lectura comunitaria de la ciudad», el mismo decreto municipal estableció un calendario de reuniones comunitarias en las que deberían ser elegidos los representantes de las diferentes localidades para integrar el Grupo Gestor del PDP y realizar la identificación de las demandas locales que serían afrontadas en la pretendida construcción colectiva del Plan Director. De acuerdo con lo dispuesto en este marco normativo, dicho calendario tenía un carácter provisional, aunque definía las fechas, horarios y locales de cada reunión comunitaria programada, conforme lo indicado en el cuadro 2.

Cuadro 2. Calendario de las reuniones comunitarias

URG	1ª REUNION	2ª REUNIÓN	LOCAL
CENTRO	Mié. 23/8 de 18h a 21h	Mié. 30/8 de 18h a 21h	Escuela Municipal Monteiro Lobato (Calle Profesor Paris).
TINGUÁ	Sáb. 26/8 de 9h a 12h	Sáb. 2/9 de 9h a 12h	Escuela Municipal Barão de Tinguá (Plaza de Tinguá, 140).
MIGUEL COUTO	Sáb 26/8 de 9h a 12h	Sáb. 2/9 de 9h a 12h	Salón Parroquial Iglesia Matriz (Calle São Pedro, 74).
VILA DE CAVA	Sáb. 26/8 de 14h a 17h	Sáb. 2/9 de 14h a 17h	Iglesia Asamblea de Dios (Calle Byron Dore de Almeida, 181).
POSSE	Sáb. 26/8 de 14h a 17h	Sáb. 2/9 de 14h a 17h	Escuela Municipal Douglas Brasil (Calle Mendes, 126).
KM 32	Dom. 27/8 de 9h a 12h	Dom. 3/9 de 9h a 12h	Comunidad San Francisco de Paula (Plaza del Km 32).
AUSTIN	Dom. 27/8 de 9h a 12h	Dom. 3/9 de 9h a 12h	Escuela Municipal Prof. Kerma Moreira Franco (Estrada José Luiz da Silva nº740).
CABUÇU	Dom. 27/8 de 14h a 17h	Dom. 3/9 de 14h a 17h	Escuela Municipal Darcílio Ayres (Estrada de Madureira).
COM. SOARES	Dom. 27/8 de 14h a 17h	Dom. 3/9 de 14h a 17h	Colegio Armando Pires (Calle Borges, 234).

Fuente: Decreto Municipal Nº 7.513 de 20 de septiembre de 2006.

En realidad, el marco normativo oficializó el proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* cuando ya se habían celebrado las primeras reuniones comunitarias, como informa el cartel publicitario de las mismas levantado durante el trabajo de campo de esta investigación (figura 4). Por un lado, no se pudo verificar si la información sobre el horario y lugares de las reuniones fue realizada con al menos 15 días de antelación, tal como lo especifica la resolución Nº 25 de 18 de marzo de 2005 del Consejo Nacional de las Ciudades (ConCiudades) respecto a la publicidad del proceso participativo del Plan Director en los municipios brasileños. Por otro lado, se puede constatar que la primera actividad organizada para la participación de la población local fue reducida a dos días, lo que por sí solo representa una limitación real para el involucramiento de los ciudadanos comunes en esta etapa del proceso participativo en cuestión.

Figura 4. Divulgación de los «talleres» del PDP de Nova Iguaçu



Fuente: Grupo Gestor del PDP de Nova Iguaçu, 2006.

Sobre el contenido del cartel de divulgación de los talleres comunitarios, se observa que el discurso empleado incluye los principales elementos de la Campaña Nacional por el PDP, incluso en blanco y negro para que el más absoluto de los contrastes visuales le diera protagonismo al eslogan «la voz de cada uno hace la ciudad de todos». También se usa el verbo participar en imperativo para convocar a la población a formar parte de la experiencia participativa. Sin embargo, el tiempo destinado a la realización de los talleres indica que la acción pública programada no pretendía garantizar un espacio a la voz de los ciudadanos comunes (es decir, los que no tienen el poder de decisión sobre las políticas públicas locales) como está anunciado en el texto. En el mensaje del cartel se utiliza un lenguaje persuasivo en el que se dice que la voz es un mecanismo que puede transformar una ciudad, pero no señala ninguna característica más específica del «Plan Director» (algo como «política urbana» o «desarrollo urbano»), ya que el mensaje se estaba dirigiendo a la comunidad local y no a los planificadores urbanos que estaban dentro de la administración, lo que hace que este tipo de actividad no sea tan atractiva al público en general. Además no se incluye el año en la fecha en que se realizarían los talleres programados en el instrumento de divulgación de los mismos, elementos que parecen indicar que el cartel fue elaborado para atender a una necesidad institucional y no dirigido al conjunto de la ciudadanía local para abrir un espacio de participación.

Entre las fuentes de informaciones levantadas para esta investigación está el registro producido por los agentes gubernamentales que integraron el Grupo Gestor del PDP de *Nova Iguaçu*, material que contiene, entre otros datos relevantes, la pauta de programación y una síntesis de los resultados obtenidos en las actividades definidas como «talleres con la población de las URG», incluyendo diversas fotos de las mismas. Además de inaugurar la experiencia participativa investigada, estreno que, según los datos recogidos, contó con la presencia de los representantes del ayuntamiento y del CONPURB, el primer taller comunitario tuvo como pauta programada una exposición sobre la naturaleza y los objetivos del Plan Director Participativo y la proposición de las siguientes preguntas a los grupos participantes: ¿Qué es y para qué sirve el Plan Director Participativo? ¿Qué cuestiones deben abordarse en el Plan Director de *Nova Iguaçu*? De estas cuestiones, ¿cuáles son las dos que consideran más importantes y cuáles se consideran menos importantes?¹⁸⁸ Respecto al segundo taller comunitario, la misma fuente levantada por esta investigación informa que fueron presentados a los participantes los resultados del primer taller y realizadas la «lectura comunitaria» y la elección de los representantes de las diferentes regiones del municipio, quienes serían incorporados como miembros del Grupo Gestor del PDP, espacio público constituido para la elaboración de los principios, objetivos y directrices políticas referentes al desarrollo urbano de la ciudad a ser incorporados en el nuevo Plan Director Municipal. Sobre esta segunda reunión comunitaria, los datos indican que fueron propuestas las siguientes cuestiones a los grupos participantes: ¿Qué es bueno en la región y por lo tanto debe mantenerse? ¿Qué no es bueno en su región y debe mejorar? y ¿Qué no existe en su región y necesita ser hecho o creado? El cuadro 4 indica las fechas y el número de los residentes que participaron en los talleres comunitarios, así como los resultados de las votaciones del segundo taller, para elegir a los representantes locales que integrarían el Grupo Gestor del Plan Director Participativo.

¹⁸⁸ Siguiendo el material producido por los agentes públicos que realizaron los primeros «talleres comunitarios», los temas fueron identificados por los residentes participantes como «prioridad», es decir, como aquellos que deberían ser afrontados por el Grupo Gestor del PDP, y como «no prioridad», es decir, como aquel que no debería ser tratado como una necesidad de la localidad. Los temas indicados por cada URG/agrupamiento de barrios del municipio son los siguientes: URG Centro: Saneamiento, Transporte y Salud como prioridades y Ocio como no prioridad; URG Tinguá: Transporte, Saneamiento y Desarrollo Económico como prioridades y Ocio como no prioridad; URG Miguel Couto: Saneamiento, Educación y Salud como prioridades y Ocio como no prioridad; URG Posse: Saneamiento, Vivienda y Desarrollo Industrial como prioridades y Ordenación del Territorio como no prioridad; URG KM 32: Saneamiento, Ordenación del Territorio y Salud como prioridades y Medio ambiente urbano como no prioridad; URG Austin: Educación, Salud y Saneamiento como prioridades y Transporte como no prioridad; URG Cabuçu: Salud, Saneamiento y Educación como prioridades y Desarrollo Económico como no prioridad; URG Comendador Soares: Vivienda, Educación y Saneamiento como prioridades y Mejoría de edificaciones del centro como no prioridad. Los temas indicados por los participantes de la URG Vila de Cava no fueron incluidos en los resultados presentados.

Cuadro 3. Resultado de las actividades realizadas en los talleres con la población

URG	Número de participantes y fecha de los talleres			Elección de los representantes locales		
	1.º Taller	2.º Taller	Complement.	Votantes	Candidatos	Elegidos
Centro	120 (23/08)	115 (30/08)	--	49	11	08
Tinguá	34 (26/08)	88 (02/09)	--	69	05	02
M. Couto	09 (26/08)	35 (02/09)	--	25	06	04
Vila de Cava*	07 (26/08)	15 (02/09)	(14/09)	--	--	04
Posse	10 (26/08)	61 (02/09)	--	52	09	06
KM 32	46 (27/08)	49 (03/09)	--	40	06	04
Austin	27 (27/08)	43 (03/09)	71 (12/09)	57	14	06
Cabuçu	24 (27/08)	71 (03/09)	--	62	12	04
Com. Soares	16 (27/08)	48 (03/09)	--	56	12	06

Fuente: Grupo Gestor del PDP de *Nova Iguaçu*, 2006.

* Sin informaciones sobre el número de participantes del taller complementario y de votantes y candidatos a representantes de los residentes en el Grupo Gestor del PDP.

Aunque no se pretende concentrar el análisis en los datos elaborados por los agentes públicos sino solo proporcionar elementos para la comprensión de los discursos de los entrevistados de la investigación, se observa que los talleres comunitarios indicados tenían la intención de informar a la población sobre el proceso participativo que la administración municipal pretendía desarrollar y levantar algunos temas que deberían abordarse en la nueva herramienta de gestión de las políticas urbanas locales. En efecto, las cuestiones planteadas a los residentes que acudieron a dichos talleres buscaban identificar opiniones sobre el contexto urbano inmediato de las distintas regiones del municipio sin problematizarlas desde una perspectiva más amplia, sobre todo si se tiene en cuenta el calendario establecido para su realización: tan solo dos días, como se ha destacado anteriormente. En este sentido, se puede afirmar que las primeras reuniones comunitarias realizadas no aspiraban a una verdadera participación ciudadana en el sentido de promover un debate sobre los mecanismos instituidos para la deliberación y decisión de las políticas urbanas en el ámbito local o incluso a un intercambio de saberes entre los agentes de la administración y los habitantes de la ciudad, por lo que se considera que buscaban garantizar las condiciones mínimas o bases de apoyo para

desarrollar unas intenciones previamente establecidas por los agentes responsables de la acción pública.

Los primeros entrevistados de la tesis identificaron las principales estrategias elegidas por la administración para la implicación de los ciudadanos y organizaciones civiles locales en los espacios de participación constituidos para la realización del proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*. La creación del Grupo Gestor del Plan Director Participativo apareció como el principal canal institucional de participación ciudadana en dicho proceso, seguido de las reuniones comunitarias en las que se realizaron la llamada lectura comunitaria del espacio urbano municipal y la elección de los representantes de sus distintas localidades para integrar dicho Grupo Gestor. Apenas mencionaron la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad en la que se promovió un debate sobre el anteproyecto de ley elaborado, dando a los sectores sociales locales allí representados la oportunidad de deliberar sobre las directrices definidas para las políticas urbanas locales, informaciones que coinciden con lo dispuesto en el Decreto Municipal N° 7.513 de 20 de septiembre de 2006 y los datos elaborados por los miembros de la Comisión Ejecutiva del Grupo Gestor del PDP manejados por esta investigación.

Los entrevistados que actuaron como asesores técnicos interviniendo desde la concepción metodológica hasta la ejecución del proceso participativo afirmaron que fueron seguidas tanto las recomendaciones formuladas por el Ministerio de las Ciudades como la propuesta metodológica del principal representante de la consultoría contratada por la administración para asesorar dicho proceso, debido a su amplia experiencia en procesos participativos similares. La competencia técnica y la actuación política de la coordinación de la consultoría aparecieron como aspectos relevantes en las primeras entrevistas de la tesis, principalmente por tratarse de un nombre que integra las principales referencias académicas sobre las políticas urbanas y de vivienda social en el país, siendo reconocido en los discursos como un defensor de la planificación y gestión urbana democrática, comprometido con los principios de la agenda de la Reforma Urbana presentada en el capítulo 2.

(...) a gente contou com a, acho que teve um papel bastante importante, foi uma consultoria do Instituto Via Pública né, foi coordenada pelo, pelo professor da Universidade de São Paulo Nabil Bonduki, que também é um, acho que é um militante bastante importante né, em termos de planejamento urbano participativo, que é um, é um formulador também bastante importante dessa metodologia, então trouxe né, uma

proposta de metodologia e a gente ali né, vivenciando mais a, o cotidiano da cidade, a gente adaptou à realidade local e a gente formatou esse, esses processos né, das reuniões, esse processo né, de ir na cidade, de ir na é, em todas as unidades regionais de governo, depois levar pro Conselho Gestor. Depois também teve uma rodada de apresentar o material, que eu não sei se você conhece aquele, que eu acho que é muito bacana, que é aquele, é um mapa, frente e verso? (E4)

Então, é... a gente participou desde a concepção, desde conseguir recurso, até a... montar a metodologia que aí, quando o processo começou, o Nabil [Bonduki] já tinha uma experiência, já tinha feito plano, outros Planos Diretores e Planos de Habitação. Então, já tinha uma proposta pra adaptar. E Nova Iguaçu já tinha o Conselho de Política Urbana, já existia formalmente pelo Plano Diretor anterior. Então, não ia partir do zero. Então, tinha alguma estrutura participativa instalada. Então, a gente fez a partir daí, pegar o... como é que a gente ia fazer esse processo participativo? Era aproveitar o Conselho que já estava instalado e também ampliar a questão da participação popular. E aí foi feito aquela coisa da eleição das... das pessoas regionalmente né? Das URG's. Eram, se eu não me engano, dez regiões, a gente agrupou de alguma forma, fez uma tabelinha de é... comparativa com a população de cada área. Então, onde tinha mais gente a gente elegia mais representantes, onde tinha menos até um número mínimo que a gente estipulou lá. E aí eu sei que a gente formou um, um Conselho de mais de 100 pessoas, que era uma loucura. (E5)

(...) o processo de discussão foi muito interessante. Até onde eu acompanhei, você via assim que eles contrataram uma consultoria né?

(Investigadora): A Via Pública né?

É, é... Nabil...

(Investigadora): Nabil Bonduki?

Isso. Então assim, as reuniões aconteciam, nós tínhamos uma discussão prévia antes de irmos para aquelas reuniões ampliadas lá com, com a, as lideranças. Então, foi um processo muito interessante". (E3)

Las entrevistas sugieren que los procedimientos adoptados para la ejecución del proceso participativo en cuestión resultaron de una adecuación entre los mecanismos y canales institucionales ya establecidos en el municipio y la metodología participativa propuesta por la consultoría contratada por la administración de entonces. Como se ha destacado en el capítulo 3 de esta tesis, el municipio de *Nova Iguaçu* cuenta con una reconocida trayectoria en la elaboración de instrumentos de gestión de las políticas urbanas, como el Plan Director de Desarrollo Urbano Sostenible (PDDUS), establecido en 1997, es decir, antes de que el Plan Director —en su formato participativo— adoptara una dimensión de obligatoriedad legal, tras la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, siendo un instrumento de gestión urbana producto de una «planificación tecnocrática». El municipio también poseía ya un canal institucional para una supuesta participación de la ciudadanía en la definición e implementación de las políticas urbanas locales: el

CONPURB, instituido en 1998 como resultado de la reglamentación del PDDUS de 1997, elaborado sin participación.

Así, se constata que los procedimientos elegidos por los agentes públicos responsables de la ejecución del proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* consideraron el conocimiento acumulado por el municipio (una recomendación de la Campaña Nacional por el PDP propuesta por el Ministerio de las Ciudades), sobre todo en lo que se refiere a la estructura participativa ya instituida: el CONPURB. Sin embargo, según los entrevistados E6 y E7, este canal de participación presentaba una «disfunción estructural», principalmente debido a las condiciones provocadas por la iniciativa gubernamental que desfavorecían su funcionamiento regular y, por tanto, la participación en los procesos de las políticas urbanas locales. De ahí la decisión de establecer una especie de «CONPURB ampliado», conformado por el Grupo Gestor del PDP, a través de la incorporación de unos representantes locales elegidos en las diferentes Unidades Regionales de Gobierno del municipio, además de los representantes del poder público (elegidos por la administración), y de la consultoría técnica, composición que se ha señalado en el inicio de este apartado. En este sentido, la principal innovación producida por la experiencia participativa en cuestión ha residido en el nuevo arreglo institucional resultante de la ampliación del consejo municipal de políticas urbanas ya instituido, lo que sugiere una preocupación con la garantía de algún nivel de participación de la ciudadanía en la formulación de las directrices políticas que serían incorporadas al nuevo instrumento de gestión urbana local.

A pesar de las limitaciones señaladas, las reuniones comunitarias también configuran un aspecto relevante de la experiencia participativa del PDP de *Nova Iguaçu*, puesto que alteraron la forma de promover la elaboración de las políticas urbanas, hasta entonces planificadas en el municipio, además de que configuraron el principal canal instituido para garantizar lo que los entrevistados de la investigación llamaron «participación popular». De acuerdo con las informaciones proporcionadas por ellos, la lectura de la comunidad sobre la realidad local fue realizada en dos momentos, con objetivos claramente distintos en cada uno. Como se ha observado anteriormente, los talleres realizados con la población en la primera etapa del proceso concentraron sus esfuerzos en la identificación de cuestiones generales de la ciudad y en la constitución del Grupo Gestor del PDP a través de la elección de representantes locales. En un segundo momento de reuniones con la población, los agentes operadores del proceso

participativo se dedicaron a presentar a los residentes de las distintas Unidades Regionales de Gobierno las proposiciones que habían sido formuladas por el Grupo Gestor. Según las entrevistas, este nuevo ciclo de reuniones comunitarias fue programado como una actividad previa a la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad (en la que se presentó al conjunto de la municipalidad el Plan Director Participativo elaborado), por lo que fueron llamadas «pre-conferencias regionales».

Respecto a los resultados alcanzados por las acciones programadas en la primera actividad del proceso participativo en cuestión, el entrevistado E5 se refirió a una baja expresividad de los residentes que acudieron a los talleres conducidos por él, alimentando el cuestionamiento sobre la «participación popular» impulsada en términos de amplitud y profundidad. Por otra parte, enfatizó el cumplimiento de todas las exigencias establecidas desde el órgano responsable por la financiación de la Campaña Nacional por el PDP¹⁸⁹, argumentando que más vale una reunión comunitaria con una asistencia reducida pero efectiva en términos de contribución, que una reunión con elevada asistencia en la que nadie pueda dialogar celebrada sólo para el registro fotográfico y de firmas en la lista de asistencia. En un esfuerzo por disipar cualquier duda sobre la integridad de la experiencia participativa ejecutada por él, el discurso del entrevistado termina sugiriendo la existencia de prácticas participativas manipuladas y engañosas. Aparte de no ocuparse de las posibles causas de la reducida asistencia a los talleres de parte de la población, se constata que el interlocutor examina la participación de los ciudadanos comunes a partir de la necesidad de una agenda institucional y no como un proceso dinámico y complejo.

(...) a gente tinha reuniões no mesmo horário, no mesmo dia, mas com equipes diferentes. E isso tudo tem registro, tem uns produtos e isso deve tá tudo lá na Secretaria de Habitação. Isso foi feito em relatórios, então tem registro fotográfico, listas de presença é... isso era é... monitorado e acompanhado pela Caixa Econômica. Então, não tem jeito de fraudar e dizer que a gente não... O que a gente pode dizer é questionar se realmente era expressivo ou não. Eu tive, quer dizer, tinham reuniões que tinham 15, 20 pessoas. Mas às vezes essas 15 eram as 15 que... que importava. Não adianta ter uma reunião com 200 pessoas e ninguém consegue falar. É melhor ter uma reunião com 15 e que essas possam contribuir de fato do que eu ter uma reunião só pra... pra constar e fazer o povo assinar a lista. (E5)

Al considerar el plazo de tres años para la aprobación del proyecto de ley del PDP elaborado, así como los vetos de algunos de sus artículos, los entrevistados E6 y E7, que

¹⁸⁹ El órgano responsable de gestionar la financiación de la Campaña Nacional por el Plan Director Participativo fue la *Caixa Econômica Federal*, una institución financiera, en forma de empresa pública del Gobierno federal brasileño, con patrimonio propio, autonomía administrativa y con sucursales en todo el territorio nacional.

también intervinieron en el proceso participativo investigado como representantes de la administración municipal, pusieron de relieve que los actores sociales participantes de las reuniones comunitarias no conocían la importancia que tiene un Plan Director, tanto para la acción gubernamental como para la iniciativa ciudadana. En un breve momento de reflexión, el entrevistado E6 admitió que los agentes públicos no lograron «transmitir» dicho conocimiento a los residentes que estuvieron involucrados, revelando una experiencia participativa con un alcance muy limitado.

Aunque haya defendido el principal componente de la planificación y gestión de las políticas urbanas en las ciudades del país, destacando la comprensión sobre sus principios y objetivos como un elemento determinante para una efectiva participación en los procesos decisionales sobre las políticas relacionadas con la cuestión urbana, el interlocutor no identifica en los ciudadanos locales la calidad de sujetos participantes del proceso del PDP de *Nova Iguaçu*. Las acciones de los agentes públicos y actores sociales locales están claramente definidas en su discurso. Mientras los asesores técnicos representantes de la administración son distinguidos como los agentes responsables por la construcción del nuevo Plan Director Municipal, los consultores son percibidos como los más capacitados para lo que calificó de «instrumentalizar» la experiencia participativa investigada, los residentes locales tienen su condición de ciudadanos reducida a objeto de la acción participativa, al ser percibidos como aquellos que deberían ser preparados a través de una metodología que garantice la aprobación de la propuesta formulada, reconociendo no solo unas limitaciones del diseño institucional de las prácticas participativas adoptadas, sino revelando las huellas de una planificación tecnocrática aún presentes en la administración pública, incluso en aquellas dirigidas por gobiernos reconocidos como progresistas o de orientación «democrático-popular».

(...) as pessoas não tinham nem o que defender porque nem conheciam. Como é que as pessoas iam defender?

(Investigadora): Não conheciam a realidade do município?

Não, não conheciam. Conheciam a realidade do seu bairro, ali, mas... e, assim, eu digo não conheciam o, como é que eu diria? O instrumento né? O poder do instrumento do Plano Diretor. A importância de se ter um Plano Diretor, assim, assim. Aquilo ali era mais um processo que ia ser encaminhado, o Vereador ia votar e... a gente não conseguiu passar isso. E não era o nosso papel. A gente já tava... né? O nosso papel era ir lá e fazer um Plano Diretor do jeito que a Prefeitura achava que deve fazer. Mas a gente não, a gente queria que fosse um Plano Diretor pra que independente do mandato que fosse um Plano Diretor mesmo, latu sensu. E o pessoal do Nabil [Bonduki] também, aí sim, tava, tava mais inclusive instrumentalizado do que a gente. (E6)

Por su parte, el discurso de la entrevistada E7 sugiere que la elaboración del PDP no constituía una prioridad en el programa político del Gobierno municipal de entonces, considerando el plazo de seis meses que fue establecido para la realización de un complejo proceso participativo que requirió de la presencia de una población que no tenía, según opinó, ningún conocimiento sobre las intenciones de un Plan Director para la definición de las políticas urbanas en las ciudades. Los cuestionamientos formulados por la interlocutora indican que la voluntad política y la estrategia adoptada para la implicación de los diversos actores sociales locales son aspectos relevantes para la comprensión de las dificultades de la experiencia participativa del PDP de *Nova Iguaçu*.

Como é que você é, capacita as pessoas pra entenderem o Plano Diretor? Porque eu só posso mudar o que eu entendo. Como é que eu vou mudar algo que eu não conheço? As pessoas não conheciam o Plano Diretor. Conhecia quem tava nessa discussão há mais tempo. E essas pessoas tavam dentro do governo. Como é que eu levo essa discussão pra quem ainda não conhecia e em seis meses eu faço todo esse processo de mobilização na cidade? Um processo de, de, que as pessoas tomem pra si o processo, entenda o que tá sendo feito pra que eu possa tá discutindo? (E7)

Respecto a la referencia que hace acerca de la necesaria capacitación de la comunidad sobre el principal marco regulatorio de las políticas urbanas locales en las ciudades brasileñas, se verifica que el discurso de la interlocutora señala al proceso de elaboración del Plan Director Municipal como el resultado de una solución técnica, mientras que la formación de los ciudadanos comunes sobre los dispositivos de este instrumento de la planificación estatal es considerada por ella como una condición clave para una participación efectiva en la deliberación y decisión de sus directrices políticas. En este sentido, pueden constatarse diferencias entre los agentes públicos responsables de la ejecución del proceso participativo en lo que se refiere a las estrategias adoptadas para la ampliación de la participación popular en la deliberación de políticas públicas, dejando en evidencia que el posicionamiento de la entrevistada E7 está claramente asociado a su trayectoria personal de participación en movimientos sociales locales y a la función que ocupaba en la estructura de la administración municipal en el contexto de aquel entonces: la de agente de movilización social para la implicación de los ciudadanos y organizaciones locales en la elaboración del nuevo Plan Director de la ciudad.

5.1.3 Las percepciones sobre los sujetos de la participación del PDP

Como se ha observado en el apartado anterior, al ser preguntados sobre los canales instituidos para una construcción colectiva del Plan Director Participativo (PDP) de *Nova Iguaçu*, los entrevistados destacaron las «reuniones comunitarias» como la principal estrategia establecida para la incorporación de los representantes de las distintas localidades del municipio al Grupo Gestor, el espacio constituido para asegurar la participación de la ciudadanía local en las deliberaciones sobre las nuevas directrices políticas para el desarrollo urbano de la ciudad. De acuerdo con la información proporcionada en las entrevistas, las reuniones comunitarias pretendían esencialmente: sensibilizar a la población sobre la importancia del Plan Director para el desarrollo social y urbano de una ciudad; elegir representantes de las distintas localidades para integrar el Grupo Gestor del Plan Director; y levantar una «pauta inicial» para la discusión de las políticas que serían afrontadas por los participantes del Grupo Gestor.

Se verifica que los discursos producidos sobre los canales de participación instituidos para implicar a los ciudadanos y organizaciones sociales locales en el proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* dialogan con las críticas dirigidas a las democracias realmente existentes, definidas como las «promesas incumplidas» de la democracia (Bobbio, 1986). Tal como se ha presentado en el capítulo 1 de la presente tesis, se trata de las críticas planteadas principalmente por la «concepción elitista de la democracia» —con Joseph Schumpeter como su máximo exponente— que se muestra en contra de la ampliación de la participación en las decisiones políticas sobre la base de que los ciudadanos comunes actúan para defender intereses particulares. En efecto, algunos de los entrevistados que actuaron como representantes del poder Ejecutivo en el proceso participativo impulsado por el PDP en cuestión han criticado la participación de los residentes que acudieron a las primeras reuniones comunitarias, señalando una competencia provocada por lo que llamaron una «disputa por espacios de poder». Los relatos producidos por estos interlocutores revelan que la participación suscitada durante la elección de los representantes locales que formarían parte de la instancia participativa responsable de la formulación de las directrices del nuevo Plan Director fue percibida como una acción cuyo sentido no guardaba cualquier relación con la toma de decisiones sobre las políticas urbanas municipales, sino que sería motivada por supuestos «beneficios personales e intereses políticos particulares», conforme indican los fragmentos de las entrevistas presentados a continuación.

*Então, essas [as reuniões comunitárias], esse, acho que foi um momento muito importante né, porque foi desde o momento da cidade conhecer né, o processo de elaboração do Plano Diretor, e eleger seus representantes e também discutir seus, digamos, formar uma pauta inicial pro Conselho, pro Grupo Gestor discutir. Eu acho que essa dimensão territorial do, da participação né, de como, de como a participação se dá com a estrutura territorial da cidade, acho que é fundamental né? (...) **E o que me impressionou muito nesse processo, foi esse processo de se eleger representantes né? Como essas disputas né, por representação, acabam ganhando grande dimensão e as pessoas vão, disputam, muitas vezes, muito mais, com foco muito mais na disputa do que, no que está sendo disputado.** (...) a gente tinha uma preocupação com isso. **Eu lembro que a gente falava assim: ‘a gente tá aqui elegendo alguém pra trabalhar’ né, ‘alguém que vai ter muito trabalho’ né. Então, assim, ‘não é ninguém que vai ter um benefício, que vai... né?’** (E4)*

*(...) **E essa coisa de participação é uma coisa voluntária ninguém ganha né? Então, tem que ter sempre alguém pra botar no seu lugar. Ou então as pessoas só querem participar se tiverem. Isso é mania de brasileiro. Até no Conselho pra... tem gente que dizia: ‘ah, quanto é que vou ganhar por mês pra ser membro do Conselho?’.** Eu assim: ‘não, você não vai ganhar nada, você vai ganhar um...muito obrigada e olhe lá’ ((risos)). **As pessoas acham que pra participar ela tem que ganhar alguma coisa, um jeton, uma verba.** Se tivesse isso, as pessoas sim participavam. (...).*

*(...) **o membro da, do movimento popular, por exemplo, só ia a uma reunião se a gente pagasse passagem. O membro deles era assim. Tinha que arrumar ônibus, tinha que pagar passagem**”.* (E5)

*(...) **eu pelo menos tinha muito claro que havia disputa de delegado, houve votação assim histórica e tá, acirrada, mas era muito mais pra ocupar espaço do que pra... entendeu? Até uns depois achavam que iam ter algum bônus, algum jeton, ganhar alguma coisa. A gente explicava que não ganhava nada, ia ganhar muito se conseguisse garantir uma cidade mais... né? Mas eu tenho muito claro que a disputa era assim de poder. Cabo eleitoral querendo mostrar importância pro Vereador: ‘olha eu fui eleito lá, minha área’, mas na hora de contribuir eles não contribuía com quase nada. Traziam umas questões muito pontuais, assim, calçar a rua deles, ali sabe?** (E6)*

Estos entrevistados narraron algunas actuaciones motivadas, bien por algún presupuesto concreto, o por un supuesto beneficio personal junto a concejales del poder Legislativo municipal, además de señalar algunas condiciones básicas requeridas por los representantes identificados como del «movimiento popular» para su implicación en el proceso participativo, tales como ganar el billete del autobús y la merienda en los días en que se reuniera con el Grupo Gestor del PDP, discursos que sugieren una organización social con base en el binomio carencia-asistencialismo y en el clientelismo político. Sobre esta cuestión, cabe recordar aquí que entre las principales categorías previas que componen las representaciones sociales de la *Baixada Fluminense* está la carencia social y urbana, además de la práctica política clientelista en la que los derechos ciudadanos son transformados en favores de base electoral, como han observado Enne (2004) y Barreto (2007), referencias indicadas en el capítulo 3.

Como un ejemplo más de las representaciones sociales sobre las relaciones políticas en la *Baixada Fluminense*, como se ha mencionado en el apartado metodológico de la tesis, en el contexto de la 3ª Conferencia Municipal de *Nova Iguaçu* —realizada en agosto de 2007 para que los residentes de la ciudad pudieran conocer y debatir públicamente las propuestas políticas del PDP elaborado— la autora de la tesis actuaba en un proyecto de extensión universitaria promovido por la UFRRJ-Campus de *Nova Iguaçu*, financiado por los Ministerios de la Ciudad y de la Educación de Brasil llamado *Formación de agentes sociales para la gestión de la política de saneamiento ambiental*. En términos generales, este proyecto pretendía contribuir a la participación ciudadana en las políticas públicas locales a partir de la formación de ciudadanos comunes para la deliberación sobre las políticas de saneamiento ambiental en el municipio. Como responsable de algunos de los contenidos formativos del proyecto se realizaron actividades referentes a las contradicciones urbano-sociales de la ciudad y a los desafíos para una planificación y gestión urbana democrática y participativa por medio de un Plan Director Municipal.¹⁹⁰ Las actividades desarrolladas revelaron percepciones sobre el espacio urbano y acciones elegidas por sus residentes para solucionar los problemas comunes identificados por ellos. La ciudad de *Nova Iguaçu* fue concebida como un espacio donde la mayor parte de la población carecía de derechos urbano-sociales, definidos por los participantes del proyecto como aquellos relativos al acceso a la vivienda, acceso a la atención en los servicios públicos de uso colectivo, acceso al trabajo, a la salud, al transporte, a la cultura y a la recreación. Sobre las formas de participación en los procesos de políticas públicas locales, los concejales del poder Legislativo fueron identificados como los principales mediadores políticos entre los residentes de los barrios populares y el poder Ejecutivo municipal.

Estas percepciones coinciden, en alguna medida, con los relatos de los entrevistados que mencionaron que la disputa electiva entre los residentes participantes en las reuniones comunitarias, candidatos a delegados locales en el Grupo Gestor del PDP, fue motivada por unos supuestos beneficios oriundos de las relaciones entre los líderes comunitarios y concejales del Legislativo municipal. Se trata, como se ha mencionado, de uno de los reconocidos fenómenos que caracterizan las relaciones políticas de tipo tradicional en

¹⁹⁰ Las actividades realizadas estuvieron cimentadas en las formulaciones del educador brasileño Paulo Freire, cuyo pensamiento se fundamenta en una práctica educativa que promueve las clases populares. Así, se identificaron las posibilidades de una ciudad más justa y democrática, a partir de situaciones que tenían como escenario el espacio cotidiano de los alumnos participantes. Además, se estimuló el debate para que los mismos pudieran reflejar en qué medida el Plan Director Participativo podría ser utilizado para resolver los problemas urbanos identificados por ellos.

Brasil, tal como ha observado Nunes Leal (1997: 33), autor que destaca el «clientelismo» como una característica dominante de la articulación entre la sociedad y las instituciones formales de la política en el país, en las palabras del autor «el clientelismo se mantuvo fuerte durante los períodos democráticos, no languideció durante el período autoritario, no fue extinto por la industrialización y no mostró signos de debilidad durante la apertura política».¹⁹¹

Siguiendo con el análisis de las opiniones de los agentes públicos y técnicos operadores del proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* sobre los ciudadanos y organizaciones locales que estuvieron implicados en el mismo, al mencionar la participación del movimiento social de barrios, dichos entrevistados también puntuaron uno de los principales límites para una efectiva experiencia de democracia participativa. Como se ha destacado anteriormente, el gobierno de Lindberg Farias fue identificado como el que mantuvo una relación de proximidad con los movimientos sociales locales (fundamentalmente con el movimiento de barrios), relación que fue percibida de distintas maneras por los primeros interlocutores de la investigación. Mientras el entrevistado E4 destacó la incorporación de integrantes del movimiento social de barrios a los cuadros de la administración como un aspecto positivo del gobierno petista, habiendo contribuido esta relación de proximidad para la realización del proceso participativo estimulado por la elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* (discurso que se ha mencionado en el primer apartado que trata del contexto político en que se desarrolló esta experiencia), los entrevistados E3, E5 y E6 señalaron que las ambigüedades producidas por la relación entre el Gobierno y los movimientos sociales se constituyeron como una de las principales limitantes de la experiencia participativa.

Al indagar sobre la observada ausencia de iniciativas por parte de las organizaciones sociales locales durante la larga etapa de aprobación del proyecto de ley del PDP de *Nova Iguaçu*, la entrevistada E3 apuntó que la cuestión de la participación en el país está relacionada tanto con factores económicos y políticos de orden externo como con la historia política de la sociedad brasileña en la que, en su concepto, predominan relaciones jerárquicas y asimétricas. Enseguida opinó que la incorporación de liderazgos de los movimientos sociales a los cuadros de la administración de entonces provocó una «dualidad» en la representación que los mismos pasaron a ejercer en el ámbito del

¹⁹¹ Traducción de la investigación: «*O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política*» (Nunes, 1997: 33).

espacio constituido para la deliberación y definición de las directrices políticas del PDP, siendo la «cooptación» la categoría utilizada para expresar esa supuesta dualidad entre el ejercicio de las funciones promovidas por el poder público y la participación en algún movimiento social. De igual modo, el entrevistado E5 indicó la ocupación de liderazgos del movimiento de barrios en posiciones dentro la administración, una característica relevante para comprender las dificultades de la experiencia participativa en cuestión. Conforme su opinión, estos liderazgos deberían haber actuado en la construcción de «acuerdos» con el Gobierno municipal, considerando las posibilidades creadas por un contexto político que estimuló la participación popular en los procesos de deliberación y decisión de políticas públicas, como se indican en las fracciones discursivas a continuación.

(...) E... tem uma outra questão que eu acho que foi... que marcou essa gestão do Lindberg e a relação com o movimento social, que foi a...a cooptação das lideranças que atuaram, passaram a atuar dentro da máquina pública né? Você tinha vários... você encontrava assim várias lideranças do movimento social de Nova Iguaçu com empregos dentro da Prefeitura.

(...) E nesse processo de discussão do Plano Diretor isso ficou muito, foi um momento assim de muita dúvida e... 'qual é o papel que eu tô fazendo aqui nesse momento?' Dessas pessoas né? Porque ou elas chamavam enquanto representantes do poder público ou elas chamavam enquanto lideranças (...).

(...) Isso foi assim, no meu ponto de vista, um, um ponto nevrálgico da relação né? Porque não tinha, muitas vezes, como as questões avançarem, porque eles não conseguiam se identificar como era, qual era o papel deles, qual era representatividade deles naquele momento. (E3)

(...) muita gente do movimento tava dentro do Governo e não se posicionou corretamente porque tavam dentro do Governo. (...) Que muita gente que tava no governo Lindberg, dentro do governo, hoje em dia não tá. E agora eles não têm espaço por quê? Porque eles não se posicionaram quando tavam dentro... pra falar. E deixaram a coisa acontecer. Eles não podiam porque, fazer um pacto com aquela gestão? Então, calaram e deixaram a coisa acontecer. (E5)

Estas opiniones sugieren que los integrantes del movimiento social de barrios que ejercieron funciones públicas en el contexto de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* no aprovecharon las posibilidades que la apertura institucional les proporcionó para una intervención en favor de los intereses de los sectores populares, tradicionalmente apartados de los procesos de toma de decisiones de políticas. Indican incluso que había un espacio de discusión constituido que no ha sido calificado debido a la incorporación de estos líderes en la estructura del Estado, sugiriendo que fue esta situación la que supuestamente dificultó una participación efectiva y permanente en las siguientes etapas del proceso participativo en cuestión.

Se asocia a los discursos que señalan las ambigüedades producidas por la actuación de los líderes del movimiento comunitario que fueron incorporados a los cuadros de la administración una supuesta debilidad de la principal instancia representativa del movimiento de asociación de barrios del municipio —la Federación de las Asociaciones de Barrios de *Nova Iguaçu* (MAB) — cuya trayectoria ha sido abordada en el capítulo 3 de la presente tesis doctoral. En el intento de explicar los motivos de la observada ausencia de una iniciativa ciudadana y/o acción colectiva para que se cumpliesen los plazos y directrices políticas propuestos por el PDP durante su tramitación en el Legislativo e institución por el poder Ejecutivo local, el entrevistado E1 rescató la trayectoria de los movimientos populares en el país, desde la fuerte expresividad de las asociaciones de vecinos y de otros movimientos sociales en las décadas de 1970 y 1980 (período de lucha por los derechos y la apertura democrática, así como de consolidación de las principales instancias de representación de los movimientos populares en la región de la *Baixada Fluminense*) hasta lo que llamó una «fase de reflujo» en la década de 1990, contexto de difusión de los mecanismos y canales institucionales de participación como resultado de la apuesta en la participación institucionalizada como forma para la ampliación de la democracia en el país. Enseguida afirmó que el MAB (que tuvo algunos de sus liderazgos implicados directamente en el proceso participativo del PDP como empleados de la administración) estaría más preocupado por sus cuestiones internas que con la ejecución de las directrices políticas del nuevo plan director municipal, incluso aquellas dirigidas a las demandas de los sectores populares de la ciudad. Desde su punto de vista, las causas para la supuesta inactividad del MAB durante el moroso proceso de institución de un Plan Director en cuya elaboración sus representantes estuvieron implicados estarían dentro del propio movimiento popular y no fuera de él.

O MAB hoje não tem qualquer mobilização nesse sentido. Se preocupa mais com as suas questões internas do que com a, com a verdadeira implementação dos mecanismos do Plano Diretor nas, nas leis urbanísticas da cidade. (E1)

El entrevistado E6 también hizo referencia a los movimientos sociales de la ciudad, destacando elementos contextuales para comentar los motivos de la ausencia de una iniciativa ciudadana para que se cumpliesen los plazos y dispositivos propuestos por el PDP durante la etapa de su aprobación. Según su opinión, esta circunstancia no solo se asocia a la historia de una sociedad que cuenta con un cúmulo de demandas y promesas

públicas incumplidas, sino principalmente a las relaciones que los actores sociales de la ciudad establecen con el poder instituido. Además de reforzar la idea de que la actuación de los técnicos del ayuntamiento y de los miembros de la consultoría estuvieron más allá de lo que pretendían los tomadores de decisión superiores, concluyó que los límites de la acción pública emprendida se asocia fundamentalmente a la contradictoria participación de los liderazgos comunitarios, en su mayoría empleados de la administración y/o asesores de concejales del poder Legislativo municipal. Se trata de un discurso que resalta el tipo de relación política entre las organizaciones sociales locales y el poder establecido, reforzando la noción de «cooptación» de los representantes de los sectores populares, que estarían comprometidos con los intereses dominantes.

*(...) É... eu acho que isso é, é, não é só uma característica só de Nova Iguaçu, quer dizer, no município, os interesses que estão ali são muito fortes né, que estão em disputa. E o principal, a principal demanda deles é hoje. É sanear essa rua, é esgotar aqui, é calçar, aí isso eles se mobilizam, os moradores, mas assim pruma... até, até pela história, passado deles, isso nunca, isso nunca, nunca foi cumprido, nada, que se prometeu, que se projetou, que se planejou. Então, eles, **a gente era mais assim, como quem, tratava eles como se a gente fosse babá do movimento social lá. Movimento social praticamente não existia... mais né?***

(Investigadora): Uhum.

*A gente que eu digo as pessoas interessadas em... basicamente os técnicos da Prefeitura, não tô dizendo, não os... nós a turma da planície, a Secretaria né, e a turma do Nabil e algumas ONG's, assim, pontualmente, né? Mas **o líder, assim, da rua, a gente ia quase laçar o cara, pra ele ir e... entendeu? E dar mais representatividade, senão ia ser uma coisa é... um Plano Diretor fruto dos técnicos, sem participação.** E não era o que a gente queria. (...)*

*(...) **Agora, se as lideranças são todas funcionários da Prefeitura, são maioria, ou estão do gabinete dos Vereadores, aí fica uma coisa meio complicada ((risos)) entendeu?** (E6)*

Por otra parte, el discurso del entrevistado E2, que ha participado del proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* como uno de los representantes del CONPURB incorporados al Grupo Gestor del PDP, contribuye para comprender las ambigüedades provocadas por la relación entre los movimientos sociales y el Gobierno municipal de entonces un poco más a profundidad. En su discurso, el interlocutor subrayó la contradicción que para él significó el proceso participativo en cuestión, que en principio movilizó a los sectores sociales organizados para que se implicasen en el espacio de discusión sobre las directrices políticas para el desarrollo urbano de la ciudad y al final no las aprobó ni las puso en práctica. Desde este punto de vista, las causas para la ausencia de una iniciativa ciudadana durante la tramitación legislativa y aprobación del proyecto de ley del PDP estarían en las estrategias utilizadas por los agentes estatales

que, como responsables de los procesos de planificación y gestión de las políticas urbanas locales, no son imparciales sino todo lo contrario. Esta perspectiva de análisis se evidencia cuando el interlocutor asocia los límites de la experiencia participativa emprendida, no solo a la inserción de líderes del movimiento popular en la estructura gubernamental sino principalmente a una «frustración» con respecto a su propia vivencia en el proceso participativo impulsado por un gobierno reconocido como de «izquierda» y «progresista», con prácticas participativas percibidas por él como muy por debajo de las expectativas generadas.

E2: Mas aí eu volto no seguinte: a contradição que é uma construção, uma construção, uma construção de um Plano Diretor!

E1: Hum?

E2: Em que no primeiro momento, você mobiliza, mobiliza né? É, os vários atores sociais, a gente né? Que no nosso caso, pelo menos no meu caso né, me insiro dentro do movimento da sociedade civil, a gente constrói um projeto de município ou de cidade e não vê a sua materialização. O que acontece? A gente, na construção do, do Plano Diretor, nós, nós fizemos o quê? Nós fizemos a leitura da cidade, vimos onde é que deveria haver uma, uma readequação de uma política urbana, né?

E1: Onde deveria,

E2: Você vê que,

E1: ser investido massivamente.

E2: Não era uma espécie de investir, assim, dinheiro...

E1: não se investiu.

E2: do, no município de Nova Iguaçu. Mas você tem que, né?

(Investigadora): Descentralizar.

E2: Descentralizar essa administração pra você. E você não vê isso acontecer.

(...)

E2: E piora mais ainda essa organização na sociedade civil. Por quê?...

(...)

Você associa isso com boa parte do pessoal que era do movimento popular indo também pro próprio, também governo. (...). (E1 y E2)

En cuanto a la proximidad de los discursos producidos sobre los límites de la «participación popular» impulsada por la experiencia del PDP de *Nova Iguaçu*, se observa que los entrevistados E2, E3, E5 y E6 parten de una separación entre el Estado y la sociedad civil para describir las ambigüedades provocadas por la situación de los líderes del movimiento social popular, que ocuparon funciones públicas en el Gobierno municipal de entonces. Se trata de una cuestión relevante para esta investigación, en la medida que algunos de sus interlocutores presentan una trayectoria personal de participación en movimientos sociales locales y ejercicio de funciones en algunos gobiernos en la región de la *Baixada Fluminense*. Tal como ha observado Dagnino (2004), estas situaciones no solo dificultan una lectura a partir de la oposición entre el Estado y la sociedad civil —debido a que sus integrantes se confunden— sino que

disminuye la capacidad explicativa de la noción de «cooptación» política, principalmente para comprender la trayectoria de los entrevistados que actuaron durante décadas en los movimientos sociales y ocuparon posiciones en la estructura de gobiernos con orientación de acercamiento a los movimientos sociales, particularmente de las organizaciones populares. De todos modos, esta relación ha sido presentada por los entrevistados de la investigación ya mencionados como una situación que ha reducido las posibilidades para una participación efectiva y permanente impulsada por la experiencia del Plan Director Participativo.

Se verifica que los problemas señalados en las fracciones discursivas destacadas se refieren a la participación de los sectores populares en los procesos de toma de decisiones políticas, fortaleciendo las concepciones de democracia que se oponen a la apertura de vías para ampliar la participación directa de los ciudadanos comunes en las decisiones sobre los asuntos públicos. Por otra parte, desde el punto de vista de los mecanismos y espacios de participación adoptados por los operadores del proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*, las condiciones desfavorables mencionadas revelan las limitadas formas de participación promovidas mediante la realización de reducidos «talleres comunitarios», la ampliación de un consejo de política urbana que presentaba divergencias en su funcionamiento (una instancia participativa cuya función era meramente administrativa) para la constitución del principal espacio público de discusión del Plan Director (el Grupo Gestor del PDP) y recogiendo al principio de la representación para la implicación de algunos miembros de la comunidad cuyas relaciones políticas con el poder instituido eran asimétricas o subordinadas.

Siguiendo con su argumentación en referencia a la pregunta sobre la participación de los distintos actores en el proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E4 opinó que una participación solo es efectiva cuando logra involucrar a la mayoría de los actores sociales y políticos de la ciudad, relatando que a pesar de haber contado con la participación directa de los representantes del movimiento popular, de entidades profesionales y del ayuntamiento, los sectores empresariales que —según su opinión— tienen mayor poder de influencia en el mercado de tierras y viviendas, no manifestaron interés en participar del espacio de discusión constituido para la deliberación de las directrices políticas del referido PDP. Enseguida declaró que la experiencia participativa ejecutada por él estuvo por debajo de lo esperado, considerando que el proyecto de ley elaborado encontró dificultades para convertirse en un tema pautado para ser discutido

en la Cámara Municipal, lo que derivó en el retraso de su aprobación. A este respecto, admitió que los agentes operadores de acción pública emprendida no alcanzaron la implicación del poder Legislativo, sugiriendo una vez más que la ausencia de enfrentamientos en el espacio constituido comprometió el éxito del proceso participativo investigado, como se observa en el siguiente fragmento del discurso.

(...) eu acho que um processo de Plano Diretor ele só pode ser é... efetivo quando a gente consegue é... a participação de, não todos, mas sim de grande parte dos atores da cidade. Então, assim, a gente conseguiu uma participação muito forte dos movimentos populares né, de alguns órgãos de classe como IAB [Instituto dos Arquitetos do Brasil], é... enfim, a Prefeitura é... agora, por exemplo, os setores empresariais, os setores que normalmente têm mais influência no mercado imobiliário, eles não participaram. (...). Então, eu acho que é, acho que isso acaba comprometendo muito o processo, porque as questões né, os conflitos acabam não aparecendo naquele espaço de discussão. (...) a gente sempre contrapõe né, um processo que foi bastante rico e o depois quando a proposta foi pra Câmara de Vereadores ficou né, é... enfim, muito tempo ali né, como projeto de lei, e aparentemente o que, o que parece ter, enfim a, teve uma certa dificuldade se tornar uma pauta ali dentro da Câmara de Vereadores. E também né, acho que também, assim, tem esse conflito né, porque no processo também é importante a participação dos Vereadores né, e a gente também não conseguiu, essa participação dos Vereadores. (E4)

En este fragmento del discurso, el entrevistado E4 considera la falta de involucramiento de los actores del sector empresarial y del poder Legislativo como una de las principales limitaciones de la experiencia participativa del PDP de *Nova Iguaçu* puesto que —en su opinión— se trata de los actores clave para la aprobación de las directrices políticas de un Plan Director Municipal. En efecto, el interlocutor sostuvo que no se produjeron tensiones y disputas en el espacio de discusión constituido por el Grupo Gestor del PDP, debido a la ausencia tanto de los actores que ejercen influencia en la definición de las políticas urbanas como de los que tienen el poder de decisión sobre las mismas, lo que refuerza la interpretación de que los representantes de los sectores populares no son reconocidos como sujetos participantes de la deliberación sobre las políticas públicas formuladas. Incluso señala que las dificultades de la experiencia participativa en cuestión radican en la ausencia de aquellos actores que para él intervienen en el proceso de toma de decisión, convirtiendo en algo imprescindible el involucramiento de los mismos en el canal instituido para la deliberación de las directrices políticas del Plan Director, siendo los técnicos de la administración operadores del proceso, igualmente considerados como incapaces de promover una acción pública que diese cuenta de

asegurar la participación de los diferentes actores y organizaciones sociales locales en la elaboración del proyecto de ley del PDP.

Se constata que el entrevistado E4 no reconoce la participación de los sectores populares como esencial para una redistribución del poder en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas públicas y/o para la construcción colectiva del principal instrumento de gestión de las políticas urbanas en las ciudades brasileñas. Teniendo en cuenta la incorporación de integrantes del movimiento social de barrios en los cuadros de la administración de entonces, se puede afirmar que la participación de los representantes de las localidades y de los liderazgos del MAB en el Grupo Gestor del PDP de *Nova Iguaçu* se constituyó como una estrategia para legitimar las propuestas y coaliciones políticas de los tomadores de decisiones más altos. Sobre la motivación instrumental de esta experiencia participativa, el municipio de *Nova Iguaçu* cuenta con un Plan Estratégico de Ciudad elaborado en el año 2000 y apoyado por empresarios locales y representantes políticos que conforman el poder Legislativo y el Ejecutivo local. Esta información es importante para esta investigación porque sugiere que el «conflicto» presentado por el entrevistado E4 como requisito necesario para la efectividad de la participación en la toma de decisión sobre los principios, objetivos y directrices políticas incorporadas al PDP se refiere a la disputa entre distintos instrumentos de gestión urbana local (el Plan Director Municipal y el Plan Estratégico de Ciudades), lectura muy difundida entre los sectores académicos defensores de la «gestión democrática de las ciudades» como principio de la planificación urbana participativa en los municipios brasileños, aspecto que se considera relevante para el análisis de la mencionada «falta de interés» del sector empresarial local por el espacio participativo constituido por el Grupo Gestor del PDP que se realiza a continuación.

5.1.4 La coexistencia de distintos instrumentos de gestión urbana local

Con el fin de entender mejor la ya mencionada «falta de interés» de los actores aliados del sector inmobiliario y de los concejales municipales en formar parte del proceso participativo investigado, se ha indagado entre los primeros entrevistados sobre los diferentes instrumentos de gestión de las políticas urbanas existentes en el municipio de *Nova Iguaçu*, quienes admitieron que la cuestión del interés de los emprendedores locales en las discusiones públicas provocadas durante la elaboración del PDP estaría

asociada al Plan Estratégico de la Ciudad producido a finales de la década de 1990, instrumento de gestión urbana claramente vinculado a los intereses inmobiliarios.¹⁹² Sobre este tema, el entrevistado E6 expuso que el contenido de dicho Plan Estratégico orientó la confección del Plan Director Participativo, ya que los asesores técnicos miembros del Grupo Gestor del PDP lo consideraron como el fruto de un trabajo acumulado en el municipio, mencionando, no obstante, la posibilidad de «conflicto» entre los principios, directrices y objetivos de ambos instrumentos de gestión de las políticas urbanas de ámbito local.

Respecto a la ausencia de los representantes del sector empresarial en el espacio público constituido para la elaboración del PDP, el entrevistado destacó que esta experiencia participativa fue coordinada por «profesionales forasteros», coincidiendo con el relato del interlocutor E4 sobre los asesores técnicos que formaron parte de los cuadros de la administración de entonces, una clara conjetura de que fuera esta una variable explicativa de la limitada implicación de los distintos sectores locales alrededor del nuevo Plan Director Municipal. De acuerdo con el relato del entrevistado E6, la experiencia participativa del PDP de *Nova Iguaçu* resultó de la iniciativa de unos asesores técnicos de la administración que, apoyados en la Campaña del Ministerio de las Ciudades, lograron convencer al alcalde para llevarla a cabo, iniciativa que garantizó la contratación de la consultoría técnica, también ajena al espacio municipal, para asesorar dicho proceso. En cuanto a los actores vinculados al sector empresarial, el interlocutor E6 opinó que no participaron porque no tenían interés, subrayando que los mismos no necesitan de un Plan Director para realizar sus propósitos de inversiones, puesto que tienen sus propias formas y medios para satisfacer sus principales demandas. Se trata de un discurso que no solo revela la falta de interés del Gobierno responsable de llevar a cabo el proceso participativo del Plan Director, sino que sugiere la coexistencia paralela de distintos «proyectos de ciudad» en el municipio.

*(...). Tem um, teve alguma, assim, um impulso do Ministério das Cidades que, quem não fez também ficou fora do negócio, mas serviu, porque **houve uma coincidência de pessoas que foram pra Nova Iguaçu, que praticamente ((risos)), aí conseguiram fazer essa licitação pra contratar o Nabil, praticamente o Prefeito engoliu isso sem, sem saber direito o que, onde é, o que é que tava fazendo. Essa é a minha versão. Ou tava sabendo e sabia que no fim ia fazer do jeito que queria e então “vamos chamar o Nabil***

¹⁹² El Plan Estratégico de la Ciudad se difundió en el país a partir de la década de 1990. Como se ha observado en el capítulo 2, se trata de un contexto marcado por las reformas del Estado, con la transferencia de responsabilidades sociales a los Gobiernos sub nacionales (especialmente para los municipios) a través de la descentralización política y administrativa de las funciones estatales.

porque é um nome nacional”, enfim. Mas, ele sabia que o Nabil não ia se prestar pra fazer um teatro né?(...).

Graças a esses [técnicos] é que teve esse Plano Diretor porque não, ia morrer na... com essas características de ter uma, uma instituição como a do Nabil, trazendo um corpo de profissionais competentes, sérias, dando todo apoio, com todo... Não ia ter isso, ia perder a verba e ia fazer o Plano Diretor pra cumprir a tabela, como eles dizem, e mandar pra, pra Câmara e... Então talvez por isso que esses caras se afastaram né? Porque realmente o Plano Diretor foi tocado por pessoas que não moram em Nova Iguaçu. Isto é... Nabil, os paulistas e a gente. Mas, nunca foi fechado, eles não foram porque não quiseram participar, não tinham interesse. Achavam que tinham... eles têm os caminhos né? Não precisam de Plano Diretor pra fazer um... (E6)

Siguiendo con el tema de la coexistencia paralela entre distintos instrumentos de gestión urbana en *Nova Iguaçu*, se destaca a continuación una fracción del diálogo entre los entrevistados E1 y E2 sobre la promoción del Plan Estratégico de la Ciudad en el municipio. La pregunta partió del entrevistado E2, al momento en que contextualizaba el proceso de elaboración del Plan Director Participativo, cuando rescató una experiencia de participación suscitada durante el primer gobierno de Nelson Bornier (1998-2001), del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) para la disseminación de las prácticas de gestión urbana orientadas por el Plan Estratégico de la Ciudad. Apoyado en su experiencia como representante de la sociedad civil en el Consejo de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de *Nova Iguaçu* (CONDEMA), iniciada a finales de la década de 1990, el entrevistado E1 expuso que la formulación de un Plan Estratégico para esta ciudad estuvo influenciada por el principal secretario del primer gobierno de Nelson Bornier, arquitecto-urbanista, que habría tomado las orientaciones de los proyectos de ciudad adoptados por Barcelona y Río de Janeiro.¹⁹³

La conversación ofrece un punto de mucho interés para esta investigación, debido a que revela —aunque resumidamente— elementos de la supuesta participación suscitada durante la formulación del Plan Estratégico de *Nova Iguaçu*, además de identificar las acciones que fueron emprendidas para su aprobación. De acuerdo con el relato del entrevistado E1, se invitó a 500 (quinientos) participantes municipales, siendo las entidades u organizaciones locales «invitadas» las responsables de indicar a sus

¹⁹³ En sus análisis sobre los principios y estrategias del Plan Estratégico de Ciudad, Vainer (2003; 2009) describe el papel que ha cumplido el caso de Barcelona en la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Río de Janeiro proceso que contó con el apoyo de consultores catalanes. Se trata de una lectura que refuerza el relato del entrevistado E1 sobre un ejemplo de la característica importación de modelos en la práctica de planificación de las políticas de desarrollo urbano en las ciudades brasileñas. El secretario de gobierno mencionado por este entrevistado desempeñó funciones de Secretario y Subsecretario del Estado de Río de Janeiro, Subsecretario de Proyectos Urbanos Regional y Metropolitano del Estado de Río de Janeiro, Secretario Municipal de *Nova Iguaçu*, *Petropolis*, *Barra Mansa* y *Paracambi*. Entre sus realizaciones en *Nova Iguaçu* están el Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDUS), en 1997, el Plan Estratégico de la Ciudad de *Nova Iguaçu* (1998) y el Proyecto de Implantación y Extensión de la Vía Light (1999).

representantes para participar en el que calificó de «gran evento», puesto que fue realizado en una sala de conciertos de renombre en la *Baixada Fluminense: la Riosampa*. En esta actividad se organizaron cuatro grupos de trabajo que definieron proyectos prioritarios en diferentes áreas de interés de la ciudad. El resultado de esta acción derivó en la consolidación de un documento final, cuya aprobación, de acuerdo con el interlocutor E1, se produjo a través de lo que llamó un «simulación», con distribución de certificados a todos los participantes, momento en que se aprobaron las medidas de interés consideradas estratégicas que serían implementadas por el Gobierno local, en colaboración con la iniciativa privada.

E1: (...). *Como é que faz o Planejamento Estratégico? Elege,*

E2: *Uhum.*

E1: *500 delegados da cidade.*

E2: *Elege não! Convidam né?*

E1: *Convidam.*

E2: *Elege não! Eu lembro que a Caritas foi convidada.*

E1: *Sim, convidou. E aí cada instituição que elegeisse o seu e tal.*

E2: *Eu não disse! ((risos)) (...)*

E1: *E aí, criam-se quatro grupos de trabalho distintos, né?*

E2: *Uhum.*

E1: *Eu fiquei no grupo de trabalho de urbanismo e, e nesses grupos de trabalho são discutidas as, as ações,*

(...)

E1: *E aí foi um grande evento, na Rio-Sampa, diploma pra todo mundo e tal.*

E2: *Uhum.*

E1: *Fez aquela “firula” e aprovamos lá diversas medidas.*

E2: *Hum?*

E1: *Que nem todas elas obviamente foram implementadas porque muitas delas, inclusive a grande maioria, e que é característica de governos liberais, elas seriam implementadas pela iniciativa privada. (E1 y E2)*

La revista *Ciudades de Brasil*, en su sección dedicada a la gestión de ciudades, publicó en su 8ª edición un artículo bajo el título *Ciudades Planificadas*,¹⁹⁴ en el que informa de la elaboración del Plan Estratégico de *Nova Iguaçu* y la implementación de sus directrices en la gestión urbana de la ciudad. De acuerdo con la publicación, el primer paso para la elaboración de este plan tuvo lugar en abril de 1998, a través de la realización de un seminario denominado *La ciudad como sujeto de desarrollo: la necesidad de una visión de largo plazo*¹⁹⁵, evento que, según la materia, contó con los responsables de la planificación estratégica de Barcelona y Río de Janeiro, quienes expusieron sus experiencias, métodos y resultados en dicho seminario. Respecto a la

¹⁹⁴ Traducción de la investigación: «*Cidades Planejadas*».

¹⁹⁵ Traducción de la investigación: «*A cidade como sujeito de desenvolvimento: a necessidade de uma visão de longo prazo*».

elaboración del Plan Estratégico de la Ciudad de *Nova Iguaçu*, el material describe que se organizaron cuatro fases orientadas por un «modelo de ciudad deseable y posible». La primera fase estuvo destinada a la formación de un Consejo Mantenedor y al establecimiento de la «estructura participativa» para la elaboración del plan: Comité Ejecutivo, Consejo municipal y consultores. En esta etapa se identificaron las cuestiones clave para la programación de las fases posteriores y se movilizaron a los actores sociales locales dispuestos a participar en los «Grupos de Trabajo», tal como ha indicado el entrevistado E1.

De acuerdo con la referida publicación, en la segunda etapa de la elaboración del Plan Estratégico en cuestión se determinaron las «fortalezas» y «debilidades» de *Nova Iguaçu* y su relación con los municipios vecinos, siendo los aspectos críticos extraídos y analizados por los grupos de trabajo integrados por «ciudadanos interesados». A partir de ahí, se produjo el diagnóstico de la ciudad con la definición del «modelo de ciudad deseada» y sus líneas estratégicas de acción. La tercera fase del plan se dedicó al análisis objetivo del diagnóstico, definiendo las prioridades para lograr el «objetivo central» del mismo. Las propuestas seleccionadas por los participantes interesados fueron llevadas al Consejo de Ciudad como prioridades y dicha entidad se las entregó al Comité Ejecutivo. En la cuarta fase del proyecto, indica la materia, este comité sistematizó el trabajo ya realizado, emitiendo un informe preliminar respecto al contenido del plan, documento que fue aprobado por el Consejo de Ciudad en sesión solemne.¹⁹⁶

El informe sobre la 1ª Conferencia de la Ciudad de *Nova Iguaçu*, realizada en 2003, tras la creación del Ministerio de las Ciudades, que pretendía la formulación de una nueva política urbana en el país a partir de procesos de participación, indica que se han definido como elementos de la agenda urbana local: (i) promover la revisión del Plan Director Municipal vigente en aquel contexto (el Plan Director de Desarrollo Urbano Sostenible, PDDUS, establecido en 1997) y la ampliación de las formas de participación, ajustando sus mecanismos a las determinaciones del Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001; y (ii) continuar con las proposiciones elaboradas por el Plan Estratégico de la Ciudad, adaptándolas a las nuevas orientaciones resultantes de la política de desarrollo urbano establecida por el Ministerio de las Ciudades. En este

¹⁹⁶ El material informa incluso que dicho consejo fue compuesto por 260 miembros, información que no coincide con la producida por el informante de la investigación, quien indicó que fueron 500 los participantes en dicha experiencia.

sentido, los programas de interés urbano incluidos en la pauta de dicha conferencia municipal fueron el Plan Director y el Plan Estratégico, configurando una compleja agenda para las políticas urbanas del municipio, puesto que se trata de instrumentos de gestión urbana orientados por distintos (y antagónicos) «proyectos de ciudad», tal como se ha observado en el capítulo 2.

El análisis de los discursos producidos por los entrevistados E1 y E2 revela que además de haber sido apoyado desde el inicio de la discusión sobre la política de desarrollo urbano suscitada desde el Ministerio de las Ciudades, el Plan Estratégico de la Ciudad de *Nova Iguaçu* se impuso como el instrumento de la gestión urbana del municipio. Como una indicación adicional para esta constatación, en la página web del poder Legislativo municipal, en el enlace denominado «Planificación», se encuentra una presentación de los principios y objetivos de la Planificación Estratégica de Ciudades. El texto inicia destacando las limitaciones de lo que especifican como «formas tradicionales de planificación urbana», reconociendo que los cambios experimentados por las ciudades son cada vez más acelerados. Enseguida se presentan algunas características consideradas como clave para la planificación estratégica de ciudades que, según el texto producido: (i) se fundamenta en las ideas de la práctica comunicativa; (ii) establecen una efectiva cooperación público-privada que tiene como objetivo coordinar acciones para el cumplimiento de objetivos consensuados; y (iii) permiten la elección de estrategias de desarrollo urbano capaces de acelerar la generación de riqueza y progreso social en las localidades.

La complejidad de los problemas y las incertidumbres generadas por los rápidos cambios que se producen en el mundo moderno han dejado claro las limitaciones de las formas tradicionales de la planificación urbana de las grandes ciudades.

Teniendo en cuenta la necesidad de conciliar los retos generados por la nueva estructura de las sociedades urbanas en un mundo globalizado, al final de los años ochenta se ha adoptado, en algunas grandes ciudades, la técnica de enfoque estratégico para la planificación urbana cuya metodología consiste en diseñar un futuro deseado y definir los medios reales para lograrlo. La planificación estratégica de las ciudades tiene el desarrollo de sus ideas en las prácticas comunicativas. Dentro de esta práctica, uno de los puntos más importantes para la planificación es el establecimiento de un marco eficaz de cooperación público-privada destinada a la coordinación de acciones, individuales o comunitarias, para la búsqueda y aplicación de las metas consensuales. Se trata de una evolución significativa de la posición de los gobiernos locales y la actitud de la comunidad privada en una nueva conciencia de deberes, responsabilidades y acciones, encaminadas a la construcción de consensos en la ciudad. Es una tarea comunitaria en la que la sociedad actúa a través de sus gobiernos, organizaciones, empresas e instituciones. Este proceso participativo permite a las estrategias de desarrollo urbano una elección inteligente que permite la ejecución de un programa de

*acción con perspectivas de éxito, capaz de acelerar la generación de riqueza y el progreso social (CMNI, 2012).*¹⁹⁷

Se verifica que el modelo de planificación y gestión de las políticas urbanas que se reconoce en *Nova Iguaçu*, al menos desde el legislativo municipal, es aquél que se refiere al proceso dirigido y coordinado por actores gubernamentales en asociación con los sectores empresariales a finales de la década de 1990. También se observa la utilización de referenciales comunes entre los modelos de planificación estratégica de ciudades y de la planificación urbana participativa, tales como el desarrollo de «prácticas comunicativas» y acciones resultantes de «objetivos consensuados», de forma que se puede suponer una situación de «confluencia perversa» como lo denominó Dagnino (2004) en su análisis sobre los desafíos para la profundización democrática brasileña, en este caso para la democratización de las políticas urbanas en el país.

Volviendo al diálogo entre los entrevistados E1 y E2 el mismo contribuye para la comprensión de la ausencia de representantes del poder Legislativo municipal durante el proceso de discusión de las directrices políticas a ser incorporadas en el proyecto de ley del PDP de *Nova Iguaçu*. Considerando la experiencia del interlocutor E1 en el ejercicio de funciones públicas (principalmente como agente de movilización social de la administración petista que impulsó el proceso participativo investigado) y con la intención de identificar la correlación de fuerzas políticas que formaba la Cámara Municipal de entonces, el entrevistado E2 indagó sobre el número de concejales que podrían identificarse con procesos participativos en la elaboración de políticas públicas locales, tal como el Plan Director Participativo, definido en su discurso como un producto de una, entre comillas, «construcción popular». Al responder la pregunta a él dirigida, el entrevistado E1 destacó ser muy difícil identificar un concejal municipal que no estuviese involucrado con algún interés privado, afirmando que se trata de un tipo

¹⁹⁷ Traducción de la investigación: «*A complexidade dos problemas e as incertezas geradas pelas rápidas transformações que ocorrem no mundo moderno tornaram evidentes as limitações das formas tradicionais de planejamento urbano para as grandes cidades. Face à necessidade de compatibilizar os desafios gerados pela nova estruturação das sociedades urbanas no mundo globalizado, ao final dos anos oitenta foi adotada, em algumas grandes cidades, a técnica de enfoque estratégico ao planejamento urbano cuja metodologia consiste em conceber um futuro desejado e definir os meios reais para alcançá-lo. O Planejamento Estratégico de cidades tem seu desenvolvimento nas idéias de prática comunicativa. Dentro dessa prática, um dos pontos mais importantes para o planejamento é o estabelecimento de uma efetiva estrutura de cooperação público-privada cujo objetivo é coordenar ações, individuais ou comunitárias, para a busca e implementação de metas consensuais. Essa é uma significativa evolução da postura dos governos locais e da atitude da comunidade privada em uma nova consciência de deveres, responsabilidades e ações, visando o consenso na construção da cidade. Trata-se de uma tarefa comunitária na qual a sociedade atua através de seus governos, entidades, empresas e instituições. Esse processo participativo permite a escolha inteligente de estratégias de desenvolvimento urbano que permite a execução de um programa de ação com perspectivas de sucessos, capaz de acelerar a geração de riquezas e o progresso social*» (CMNI, 2012). Texto obtenido en el sitio web de la Cámara Legislativa de *Nova Iguaçu*, en el enlace «Planificación». Disponible en: http://www.cmni.rj.gov.br/nova_iguacu/planejamento/. Consultado el 28 de agosto de 2012.

relación histórico de la ciudad. Con base en el texto del PDP aprobado ponderó que de los 21 miembros que componían la entonces Cámara Municipal quizá unos cuatro o cinco concejales estaban a favor del proceso participativo investigado, como se observa en el fragmento de la entrevista indicado a continuación.

E2: Dentro da Câmara de Vereadores, no município de Nova Iguaçu, como é que as forças políticas estão divididas em relação a essa questão?

E1: Do Plano Diretor?!

*E2: **Quais os Vereadores estão mais na defesa dos interesses privados e quais estão mais favoráveis a uma aprovação né, do texto, entre aspas, “popular”, que veio dessa construção da sociedade participativa?***

E1: Identificando pelo próprio texto aprovado por eles, no meio do ano passado, eu afirmo com tranquilidade que é difícil você perceber alguém que não estava envolvido com algum interesse privado. Dos 21 talvez quatro ou cinco.

E2: Os outros 17 ou 18?

E1: Ah, meu querido, isso é histórico na cidade! Todos eles têm o rabo preso com alguém. (E1 y E2)

Considerando el discurso del entrevistado E4, al afirmar que en el espacio público constituido para la deliberación de las directrices del PDP no se produjeron las disputas de intereses necesarias para una negociación de conflictos de interés y/o una construcción colectiva de políticas, debido a la abstención de los sectores empresariales y de los concejales del municipio, se supone que las tensiones aparecieron en las etapas de relatoría y aprobación del proyecto de ley del PDP, momento en que los distintos intereses fueron evidenciados. En efecto, el retraso de tres años para que el referido PDP se tornara ley municipal revela que en la etapa de aprobación fue cuando emergieron los intereses en juego, tanto de los actores que ignoraron la instancia participativa constituida para las deliberaciones y la definición de las políticas urbanas municipales, como del Gobierno responsable de impulsarlas.

Durante la conversación entre los entrevistados E1 y E2 respecto a la correlación de fuerzas políticas que actuaron durante la aprobación del proyecto de ley del Plan Director Participativo, el entrevistado E1 rescató el principal programa del gobierno de Lindberg Farias (2005-2010), del Partido de los Trabajadores: el «Barrio-Escuela» creado en 2006. Más allá de la escuela, este programa se ha definido como una intervención urbana calificada, asociando uno de sus ejes centrales a la planificación y gestión de las políticas urbanas de la ciudad, como ya se ha presentado en el capítulo 3. De acuerdo con el relato del entrevistado E1, los asesores técnicos miembros del Grupo Gestor del PDP cuestionaron la necesidad de convertir este programa de Gobierno en el eje central de un Plan Director, que es una ley municipal obligatoria a ser revisada de

forma participativa a cada diez años, afirmando que esta modificación provocó una discusión en la Cámara Municipal, convirtiéndose en un gran obstáculo para la aprobación del PDP elaborado.

E1: O que acontece? Dentro do próprio Grupo Gestor,

E2: Hum?

(...)

E1: Me questionavam sobre a necessidade do Bairro-Escola ser a linha central do texto do Plano Diretor. (...).

(...)

E1: (...). Então, isso também, foi um entrave na discussão, na Câmara de Vereadores, no projeto de lei,

E2: Ah...

E1: do Plano Diretor. Porque o Bairro-Escola era a espinha dorsal do,

E2: Do governo!

E1: Do governo e do projeto de lei do Plano Diretor.

E2: Então, se tornou prioridade.

E1: Então isso,

E2: Na realidade... hum?

E1: Isso se tornou um conflito gigante! (E1 y E2)

El discurso del entrevistado E1 sugiere que había una orientación desde los niveles superiores de la administración de aquel entonces para que los agentes públicos y asesores técnicos ejecutores del proceso participativo que resultó en el proyecto de ley del PDP de *Nova Iguaçu* convirtieran dicho programa de gobierno en el epicentro del instrumento de gestión de las políticas urbanas locales. Por otra parte, el análisis del contenido del proyecto de ley del PDP enviado al Legislativo municipal revela que al contrario de lo que informó el entrevistado E1 de esta investigación, dicha orientación no alcanzó su objetivo, siendo el «Barrio-Escuela» un programa restringido a tan solo dos artículos (94 y 95) del texto del Plan Director elaborado. En este sentido, se admite que el principal programa del Gobierno de entonces terminó afectando el proceso participativo del PDP, suposición que no solo indica que este proceso no estuvo exento de tensiones y disputas entre los responsables por impulsarlo, sino que convierte a la voluntad del Gobierno en una variable explicativa para las limitaciones presentadas en el curso de la experiencia participativa en cuestión.

Al ser preguntados sobre un supuesto cuestionamiento acerca de la introducción del programa «Barrio-Escuela» en el texto del nuevo Plan Director Municipal, los entrevistados E3, E6 y E7 expusieron que el gobierno de Lindberg Farias pasaba por esta «marca» y definieron al «Barrio-Escuela» como la principal comercialización de sus gestiones. Estos interlocutores que participaron en la experiencia investigada como

representantes de la administración afirmaron que la coexistencia paralela entre el programa del Gobierno petista y el Plan Director Participativo no estuvo libre de resistencias dentro del poder Ejecutivo hacia la realización del proceso participativo del PDP orientado por el Ministerio de las Ciudades, opinando sobre la prevalencia del primero en las acciones gubernamentales en vista de la promoción y prestigio internacional, además de las inversiones públicas y privadas generadas por el mismo para la realización de proyectos de infraestructura social y urbana en la ciudad.

*(...) a formatação do **governo dele passava por essa marca**, que na verdade era uma grande **é... um merchandise do governo dele né?** (...) todas as ações do governo Lindberg tinham que passar por essa discussão, tinha que ter um braço, uma relação com o Bairro-escola. (E3)*

*O Bairro-escola não é um, um, é um plano de governo, não é política social. É um plano de governo, é **uma marca de governo**. (...) Então, isso foi um fator de **é... do Executivo não dar importância que deveria dar ao Plano Diretor.(...)**. Então ocorreram duas, duas, **é, duas coisas paralelas de... é, de pensar a cidade: o Plano Diretor e o Bairro-escola**. Não se encontravam, não é? Não se encontravam. A tal da Cidade Educadora. (E7)*

*Eu não conheço bem o projeto Bairro-escola, mas o que eu sei é o seguinte: **o choque se deu porque o Bairro-escola é um Plano Diretor**. (...). Esse choque aí pra mim era inevitável porque eles não iam abrir mão do que tavam divulgando e conseguindo prestígio com uma coisa que eu nem sei se funcionou, quer dizer, que eles falavam né, que ia ser bonito, maravilhoso, o Bairro-escola. (...). Enfim, mas eu acho que... deve ter acontecido isso mesmo. **Prevaleceu o “plano diretor” que já estava até... alguma, alguma coisa até licitada já né, pra fazer obras**. (E6)*

Respecto a las inversiones públicas y privadas generadas por el programa «Barrio-Escuela», el entrevistado E2 mencionó que el tema fue abordado durante la 2ª Conferencia de la Ciudad de *Nova Iguaçu* realizada en 2005 según la orientación del entonces Ministerio de las Ciudades. De acuerdo con su relato, el municipio recibiría fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un importe de 360 millones de reales, que se lo llevó a posicionarse públicamente en contra de esta propuesta, tomada de posición descrita por él como política y motivada por el peligro que suponía hacer el préstamo para el endeudamiento del municipio. En este momento de la conversación, el entrevistado E1 apuntó que el departamento de planificación del municipio conocía la capacidad de endeudamiento de la ciudad, aclarando incluso que para que se realizara dicho préstamo, el municipio debería garantizar un 5% de contrapartida. Tras la revelación del préstamo y sus supuestas implicaciones, se preguntó a ambos interlocutores si la inversión se había concretado, a lo que el entrevistado E1 declaró que creía que la administración de entonces no había aplicado el 5% de contrapartida,

por lo que supuso que las negociaciones para dicho préstamo del BID no habían avanzado.

E2: (...) Eu lembro que teve uma, uma das Conferencias.

(...)

E2: O município de Nova Iguaçu estava recebendo um financiamento do BID.

E1: Ah sim! Os 360 milhões.

E2: Eu bati, eu assim, eu fiz uma intervenção política.

(...)

E1: É... então, esses 363 milhões de reais, se eu não me engano, eram pra implementação do próprio Bairro-escola, que era não do Bairro-escola em si, mas da infraestrutura urbana do programa Bairro-escola que eram o saneamento, a pavimentação, a mobilidade urbana, a dragagem de alguns rios...

E2: Uhum.

E1: E o reassentamento de algumas famílias que moravam em áreas de risco, enfim, tinham diversos projetos, mas assim, o BID não mandou esse negócio de uma vez só né?

(...)

E1: (...) Mas, os 360 milhões viriam se o município garantisse 5% de contra partida antes e eu acho que a gente não conseguiu implementar os 5% (...).

(...)

E1: Eu acho que Nova Iguaçu não conseguiu um centavo desse dinheiro. Mas...

E2: Algo a ser investigado.

Tal como expuso el entrevistado E2, de acuerdo con las informaciones disponibles en la página web del BID el municipio de *Nova Iguaçu* fue contemplado por las «Operaciones Pro Ciudades», un mecanismo de crédito que financia programas de desarrollo urbano integrado en municipios brasileños de pequeño y mediano tamaño, con el objetivo de mejorar servicios urbanos y sociales prestados a sus habitantes. Según estas informaciones, al municipio fueron destinados 34,5 millones de reales, para la financiación de la ampliación de la infraestructura escolar y mejoras en las condiciones de movilidad urbana en 2007, año de los trabajos referentes al proceso participativo investigado.

A partir de estas consideraciones, queda verificado que la etapa de elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu* no solo estuvo contrastada por la existencia de un poderoso instrumento de gestión de las políticas urbanas en marcha en el municipio, el Plan Estratégico de la Ciudad elaborado en la gestión de Nelson Bornier (PSDB), sino también por un juego de intereses políticos asociados al «Barrio-Escuela», principal programa del gobierno de Lindberg Farias (PT). Esta afirmación se ve reforzada cuando se observa en las entrevistas los argumentos sobre la escasa implicación de miembros superiores del poder Ejecutivo en el proceso participativo impulsado desde ahí. De hecho, los discursos producidos por los interlocutores E4 y E6 revelaron que la

experiencia participativa tampoco contó con el involucramiento de los actores del Ejecutivo que tenían poder de decisión sobre las deliberaciones formalizadas por el Grupo Gestor del PDP, situación que ha convertido el instrumento de gestión de las políticas urbanas elaborado en un producto de la acción de los asesores técnicos de la administración, responsables por la ejecución de la experiencia participativa en interacción con los miembros de la consultoría contratada para asesorarla y los representantes de los actores sociales locales (principalmente del movimiento de asociación de barrios que pasaron a ejercer funciones públicas) participantes de la instancia formalizada para las deliberaciones.

(...) eu acho que o Plano Diretor ele foi de certa maneira tímido né? Assim, como a gente não, apesar dessa participação né, desse setor mais popular, acho que foi muito legal, muito bacana, mas eu acho que na própria Prefeitura a gente, a gente tinha certa dificuldade de envolver, digamos aos setores mais, com mais decisão, com mais poder de decisão né? Então a gente conseguia basicamente o envolvimento dos técnicos né, de alguns técnicos que por mais que tivessem boa intenção, que tivessem disposição em participar, em contribuir com o processo, ao fim ao cabo não eram eles que tomavam uma decisão né? Então, também isso, de certa maneira, acho que, acho que isso de certa, acabou limitando né, o potencial de questões que o Plano Diretor poderia ter tratado. (E4)

O staff da Secretaria de Participação estava preocupado com o Bairro-Escola que era o carro chefe, era o, era a política do governo que era o Bairro-Escola. Mas, o Bairro Escola não tinha a ver com a organização da Cidade, com pensar a Cidade (...). (E7)

Sin duda, el proceso del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu* fue impulsado en un contexto social y político muy complejo, no solo porque estuvo acompañado de la ampliación de los canales constituidos para la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas a nivel nacional, así como de proyectos de inversiones públicas y privadas que transforman la organización del espacio metropolitano de Río de Janeiro, sino también porque fue afectado por el principal programa del gobierno de Lindberg Farias, cuyas intenciones han predominado sobre dicha experiencia participativa, dificultando las posibilidades para una efectiva experimentación democrática en el ámbito de la planificación de las políticas urbanas locales.

5.1.5 El Consejo Municipal de Política Urbana: un recurso de la administración

El canal de participación instituido para tratar las cuestiones relativas a la definición e implementación de las políticas urbanas en *Nova Iguaçu*, tras la promulgación de la Constitución de 1988, fue introducido en la Ley Complementaria 006 de 12 de

diciembre de 1997: el Plan Director de Desarrollo Urbano Sostenible (PDDUS), elaborado cuando el Plan Director Municipal en su formato participativo todavía no era un requisito legal. Entre las directrices establecidas por el PDDUS se destacan la promoción de la descentralización de la gestión de servicios públicos y la creación de mecanismos de participación en la planificación de las políticas urbanas y seguimiento de su implementación, a partir de un «Consejo de Política Urbana», definido como «órgano consultivo y de supervisión del ayuntamiento, en materia de política urbana» (Subsección I; Artículo 37), enunciación que refuerza el papel del Gobierno en la promoción y funcionamiento de la instancia participativa. Respecto a su finalidad y composición, el PDDUS definió este consejo como parte de la estructura de la administración municipal responsable de la política de desarrollo urbano de *Nova Iguaçu*, mencionando que tendría una «representación paritaria» o paridad numérica entre los representantes del Gobierno y la sociedad civil (Subsección I; Artículo 38), un formato que además de pautarse en una relación dicotómica entre el Estado y la sociedad civil, no tiene en cuenta la heterogeneidad de objetivos, intereses y formas de organización de la sociedad civil, limitaciones observadas por Lüchmann (2007) en su análisis sobre la relación entre la representación y la participación en las experiencias participativas, ampliadas recientemente en Brasil.

La reglamentación de estos dos artículos se produjo a través del Decreto Municipal 5.977 de 13 de marzo de 1998, que definió la finalidad, atribuciones y composición, además de denominarlo Consejo de Política Urbana de la Ciudad de *Nova Iguaçu* (CONPURB) y lo vinculó a la entonces Secretaría Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente (SEMUAM). Respecto a su composición, el artículo 4º de este decreto informa que el CONPURB estará compuesto por 20 (veinte) miembros con derecho a voto, y 5 (cinco) miembros «invitados sin derecho a voto» (pero con derecho a voz), todos ellos nombrados por el Jefe Ejecutivo, presentando el siguiente formato: 10 (diez) miembros de los organismos gubernamentales; 10 (diez) miembros de la sociedad civil; y 5 (cinco) miembros «invitados» sin derecho a voto. Cabe mencionar que el decreto especificó de antemano la composición del CONPURB, esto es, los órganos del Gobierno y las entidades u organizaciones de la sociedad civil que en él estarían representadas. En lo que se refiere a los representantes de la sociedad civil, el decreto determinó: 2 (dos) representantes de las asociaciones de constructores y loteadores de tierra; 1 (un) representante de la asociación de negocios inmobiliarios; 1 (un)

representante de la asociación o sindicato de los empleadores de transporte; 2 (dos) representantes de las asociaciones o sindicatos profesionales de ingenieros y arquitectos; 2 (dos) representantes de entidades comunitarias; 1 (un) representante sindical de los trabajadores de la construcción; y 1 (un) órgano representativo de defensa del medio ambiente. Se trata por lo tanto de una instancia participativa sobre la política urbana, cuya formación estuvo orientada a los intereses de la administración y de los agentes inmobiliarios, ya que está claro el peso de cada una de las entidades u organizaciones locales en el interior de la misma.

Las atribuciones y composición del CONPURB fueron alteradas por el Decreto N° 6540 de 18 de octubre de 2002 que, a su vez, fue modificado por el Decreto N° 6309 de 3 de junio de 2004. Este último decreto, en su artículo 3º, establece que las atribuciones del CONPURB se dividen en cuatro líneas de actuación: I- Política de Desarrollo Urbano; II- Legislación; III- Acciones Especiales; y IV- Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB).¹⁹⁸ En cuanto a la composición, el artículo 4º define que el CONPURB constará de 31 miembros efectivos con derecho a voto, y especifica que quedará definida de la siguiente manera: Gobierno - 11 miembros (33% a 37%); movimientos populares - 8 miembros (23% a 27%); los trabajadores, a través de sus sindicatos - 2 miembros (del 5% al 8%); empresarios vinculados al desarrollo urbano - 4 miembros (11% a 14%); entidades académicas y profesionales - 4 miembros (11% a 14%); Organizaciones No Gubernamentales - 2 miembros (5% a 8%).

Se constata que el formato del CONPURB no solo dejó de seguir la regla básica de representación paritaria para su composición, sino que amplió la participación de los grupos sociales, incluso de los segmentos con menos acceso al aparato estatal. Cabe

¹⁹⁸ Estas líneas de actuación del CONPURB fueron definidas de siguiente manera: I - Política de Desarrollo Urbano: a) participar en la elaboración y discusión de los planes, programas y proyectos relacionados con la política de desarrollo urbano, a través de recomendaciones al poder Ejecutivo; b) garantizar el cumplimiento del Plan Director de Desarrollo Urbano y Sostenible de la Ciudad de *Nova Iguaçu* (PDDUS); c) analizar y proponer medidas para la aplicación de la Política de Desarrollo Urbano; d) supervisar y evaluar la aplicación de la Política de Desarrollo Urbano; e) proponer al alcalde de la ciudad, áreas prioritarias para la acción del Gobierno en relación con la urbanización integrada; f) aprobar las directrices y criterios para la distribución regional y sectorial del presupuesto anual y el plan plurianual en el ámbito del desarrollo urbano; g) promover la integración de las políticas urbanas con las políticas socioeconómicas y ambientales del Gobierno. II - Legislación: a) analizar y emitir opiniones sobre las propuestas de modificación de las leyes urbanas de la ciudad de *Nova Iguaçu*; b) proponer cambios en la legislación sobre edificios, la cuota, las posturas y el uso y la ocupación; c) proponer criterios y exigencias urbanísticas especiales para casos específicos de urbanización de interés social o estratégico; III - Acciones especiales: a) analizar y emitir opiniones sobre todas las propuestas para el uso de las Operaciones interconectadas, Derecho de preferencia y Ocupación obligatoria. b) analizar y asesorar todas las propuestas de la desafectación de la zona de dominio público de uso común o modificación de la asignación de los servicios urbanos; c) analizar y emitir informes sobre planes y el carácter especial de los programas, impacto estratégico o urbano en la ciudad; d) mantener intercambios con las entidades de investigación y las actividades relacionadas con la planificación urbana; e) dar a conocer y difundir sus acciones. IV - FUNDURB: a) participar en la gestión del FUNDURB proponiendo directrices prioritarias o de emergencia para el uso de sus recursos; b) supervisar el uso de los recursos del FUNDURB.

recordar que estas alteraciones fueron producidas en un contexto de redefiniciones políticas no solo en el ámbito municipal, con el gobierno de Lindberg Farias, sino que en el campo de la política de desarrollo urbano en el país, tras la creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades (ConCiudades) y de la convocatoria de la Conferencia Nacional de las Ciudades. A pesar de la apertura de la administración hacia la ampliación de la participación en la gestión los asuntos públicos, diversos consejos municipales no han progresado en sus reglamentos, es decir, no están debidamente institucionalizados. Cabe destacar aún que el reconocimiento institucional de los consejos municipales de políticas como espacios constituidos para la participación de actores de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas locales no significa que los mismos cumplan con sus atribuciones de manera efectiva, ni que estén en pleno funcionamiento. Este es el caso del CONPURB de *Nova Iguaçu*, instancia que representa un mero recurso adicional de la administración municipal, como se observa en los discursos presentados a continuación.

Como ya se ha señalado anteriormente, el canal instituido para la deliberación de las directrices políticas del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu*, el Grupo Gestor del PDP, resultó de la ampliación del CONPURB ya constituido en el municipio, sobre el cual se ha indagado con los interlocutores E1 y E2 de la investigación. Las conversaciones fueron motivadas debido a que ambos han actuado en esta instancia participativa, ya sea como representantes de la sociedad civil (E1 y E2) o del Gobierno municipal (E1) por varios mandatos. Además, el funcionamiento del CONPURB tras la confección del PDP mostró la fragilidad institucional que tienen los consejos de políticas establecidos desde la iniciativa de los Gobiernos locales, puesto que vio su condición estable convertida en provisional hasta que el Plan Director Participativo se tornase ley municipal. Cabe recordar que la autora de la tesis también actuó como representante de una entidad académica (la UFRRJ) en el CONPURB, entre octubre de 2007 y marzo de 2009, periodo en que este canal presentaba dicha condición provisional la cual, asociada a las escasas y estériles reuniones ordinarias, ha indicado la debilidad política e institucional de la principal instancia constituida para velar por una participación ciudadana efectiva y permanente en la elaboración e implementación de las políticas urbanas en el municipio.

Cuando se les preguntó sobre las escasas reuniones del CONPURB tras la agenda de discusión del PDP y la presentación de su contenido en la 3ª Conferencia Municipal de

la Ciudad de 2007, el entrevistado E1 afirmó que dicho consejo ya no tenía «motivación» para reunirse, recordando las diversas veces en que se convocaron reuniones ordinarias y extraordinarias sin alcanzar *quórum*, situaciones que por desventura la autora de la tesis tuvo la oportunidad de experimentar. Siguiendo su razonamiento sobre lo que se podría llamar un «vaciamiento del CONPURB» después de la elaboración del nuevo Plan Director Municipal, el interlocutor, que desempeñó la función de secretario ejecutivo de este consejo, señaló la responsabilidad de los actores de la sociedad civil allí representados, argumentando que tan solo la presencia de los mismos habría sido suficiente para alcanzar el *quórum* necesario para la realización de las reuniones y cumplimiento de sus atribuciones, puesto que correspondían a 2/3 de sus miembros. Por otra parte, reconoció que los representantes del Gobierno municipal tampoco comparecían a las reuniones ordinarias de dicho consejo, configurando una especie de círculo vicioso de la participación institucionalizada, puesto que la ausencia de los representantes de la administración provocó el progresivo desinterés de los demás miembros que todavía acudían a las reuniones convocadas, cuya ausencia justificó —según el entrevistado— el cierre de nuevas convocatorias por parte del Gobierno municipal, responsable de dirigir y coordinar el funcionamiento y las atribuciones de los consejos de políticas locales.

*E1: Depois que acabou o Plano Diretor, não, a discussão do Plano Diretor, a gente tinha que dar prosseguimento à, à discussão do Plano Municipal de Regularização Fundiária, mas o Conselho que já vinha de uma discussão anterior, que entrou no boom do Plano Diretor e que já tava meio que cansado daquela discussão exaustiva, que se...
(...)*

E1: Não tinha muito mais motivação pra ir pras reuniões do Conselho. Por isso que a gente ia pra lá várias vezes...

E2: É verdade.

E1: E não dava quórum.

E2: Não tinha quórum.

E1: Porque era um Conselho de trinta pessoas e a gente precisava de 16. E aí eu vou dizer pra vocês. É culpa do movimento da sociedade civil? Talvez. Porque só a Sociedade Civil dava quórum.

(...)

E1: Eu dizia isso pra eles. Só que assim o governo também não participava. Poucos do governo participavam.

(...)

E1: Aí o Conselho se definhou de vez. As pessoas se desmotivaram de vez. Aí nem o governo mais convocou reuniões. Porque assim, ir pra não dar quórum.

Como se ha mencionado anteriormente, de acuerdo con los entrevistados que actuaron en la definición del diseño institucional del proceso participativo investigado, se siguió la recomendación de la Campaña Nacional por el PDP promovida por el Ministerio de

las Ciudades sobre considerar la experiencia acumulada de los municipios, tanto en lo que se refiere a la elaboración de sus Planes Directores como en la creación de mecanismos y canales institucionales de participación en las políticas urbanas locales. Por otra parte, como se ha observado en el segundo apartado de este capítulo, el CONPURB ya incumplía con sus atribuciones antes del proceso participativo impulsado por el Plan Director, problema que llevó al Gobierno de entonces a incorporar a sus miembros al Grupo Gestor del PDP. Los entrevistados E6 y E7 hablaron de la debilidad política e institucional del CONPURB, siendo las expresiones «precariamente», «desarticulado» y «desmovilización» utilizadas para describir la situación en que se encontraba la principal instancia participativa que sirvió de base para impulsar el proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*. Además de señalar que los consejos del municipio funcionaban muy precariamente, los discursos de los interlocutores sugieren una ciudadanía local poco activa o movilizadora, incluso los actores sociales que históricamente se han presentado como sectores organizados, expresando, en realidad, la fragilidad de estos canales institucionales de participación como una alternativa para democratizar la planificación y gestión de las políticas urbanas en la ciudad.

(...) esses conselhos né, (...) funcionam muito precariamente né? Todos eles, o próprio CONPURB. Então criar uma nova instância, um novo órgão, eu acho que vai ser até difícil. Não ser as mesmas pessoas. Tem gente lá que... tem quatro conselhos, quer ficar nos quatro né? Tem até dificuldades por falta de participação e compreensão dos processos. (E6)

(...) o CONPURB, tava totalmente desarticulado. Não se conseguia, é, quórum pra votar nada nesse conselho. Então, é... uma das coisas que nós vimos na época, que não poderia ser esse, via esse conselho. Então, é, pensou-se em, em, em fazer uma, um Conselho ampliado (...). (E7)

(...) era um momento de muita desmobilização. (...) acho que teria tido um outro ganho, pro Plano Diretor, se o conselho, o CONPURB tivesse organizado, principalmente do ponto de vista governamental, não do movimento social. (E7)

Es importante destacar que a pesar de haber sido contemplado en el texto del Plan Director Participativo aprobado, hasta el término de esta investigación las funciones del CONPURB no habían sido retomadas, situación que, asociada a los aspectos ya indicados, evidencia las ambigüedades y contradicciones del proceso participativo analizado, así como de este consejo como un espacio de participación de la ciudadanía en la definición de las políticas urbanas del municipio. Se trata de una de las principales indagaciones que alimentaron la elaboración de la presente tesis doctoral, ya que además del aplazamiento de la tramitación del proyecto de ley del PDP elaborado

(encaminado a la Cámara Legislativa del Ayuntamiento en mayo de 2008 y aprobado en junio de 2011), no se han observado iniciativas (tanto por parte de la sociedad civil organizada como del provisorio Consejo Municipal de Política Urbana) con el objetivo de garantizar la aprobación e implementación del contenido del proyecto de ley enviado al legislativo municipal. Desde esta perspectiva, la condición política e institucional del CONPURB, principal esfera institucional de participación de política urbana responsable de defender la implantación de las directrices del plan municipal idealizado, se configura como uno de los factores que contribuyeron decisivamente para los límites de la participación ciudadana suscitada por el proceso participativo del PDP, como sugirieron los discursos de los entrevistados E1, E2, E6 y E7.

Entre las declaraciones del entrevistado E1 también apareció la afirmación de que entre 2007 y 2010 los espacios constituidos para el debate público sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) a nivel estatal en Río de Janeiro, en los cuales participó como representante de la municipalidad de *Nova Iguaçu*, solo funcionaron para legitimar las acciones del Gobierno del Estado de Río de Janeiro, poniendo en tela de juicio la priorización del modelo de gestión urbana descentralizado y participativo defendido por el Ministerio de las Ciudades de Brasil, cuando define que los Consejos de las Ciudades, en sus diferentes esferas (federal, estatales, municipales), «conformarán el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y deberán constituirse en órganos permanentes, de asesoramiento, de deliberación y de supervisión, dirigidos a la articulación de las políticas y acciones de las entidades federativas» (Ministerio de las Ciudades, 2006: 16).¹⁹⁹

Estas consideraciones revelan una instancia de participación ciudadana subordinada a la voluntad del Gobierno, como es el caso del CONPURB de *Nova Iguaçu*, situación que no sólo indica la falta de autonomía de los representantes de la sociedad civil en relación con el poder municipal sino que alimenta el debate sobre los desafíos sobre como los mecanismos y canales de participación podrán contribuir para promover el reparto de poder en la toma de decisiones. En efecto, los discursos analizados no hacen referencia a un espacio de mediaciones importantes para la construcción colectiva de políticas públicas ni tampoco de intervenciones de la ciudadanía local sobre las acciones gubernamentales, lo que alimenta el objetivo que se buscará alcanzar en la segunda

¹⁹⁹ Traducción de la investigación: «(...) *comporão o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e deverão se constituir em instâncias permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, visando à articulação das políticas e ações dos entes federados*» (Ministerio de las Ciudades, 2006: 16).

sección de este capítulo. Aproximando las percepciones y opiniones presentes en los discursos aquí analizados a la producción de sentidos que orientan las prácticas participativas recientemente impulsadas por la administración pública brasileña, quedan en evidencian desafíos sobre el significado de la participación ciudadana.

5.2 Discursos y significados sobre la participación ciudadana

En esta sección se destacan distintas maneras de entender la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público a partir de experiencias participativas concretas.²⁰⁰ A través del análisis de los discursos producidos por los entrevistados de la investigación sobre sus prácticas participativas en los espacios constituidos para la formulación e implementación de políticas públicas, particularmente de ámbito local, se identifican diferentes y contradictorios sentidos atribuidos a la participación suscitada recientemente desde diversos niveles de la administración pública brasileña. Como se ha destacado al inicio de este capítulo, al referirse a sus experiencias participativas en los espacios institucionales, la mayoría de los entrevistados argumentaba sobre las expectativas políticas en relación a la efectividad de la participación en los procesos de toma de decisiones, por lo que sus discursos terminaban por presentar diferentes formas de participación ciudadana presentes actualmente en el escenario brasileño, que no sólo revelan intencionalidades de las instituciones y prácticas sociales sino también los sentidos diversos y contradictorios de la participación en la democracia, como será posible verificar a lo largo de este apartado.

5.2.1 La participación como un mecanismo de «consulta popular»

Cuando se le preguntó sobre el contexto social y político en el que se establecieron las condiciones específicas para la elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E1 trató de identificar las diferencias entre los últimos Gobiernos municipales en relación con lo que llamó la «participación popular» en el Consejo Municipal de Política Urbana (CONPURB), presentado en su discurso como una estructura de «participación» y de «control social» sobre las políticas urbanas de ámbito local. Con base en el criterio político-partidista, señaló las siguientes diferencias

²⁰⁰ Grau *et al.* (2009) han investigado las distintas concepciones de participación ciudadana a través de un análisis cualitativo sobre colectivos y prácticas participativas en el municipio de Palafruguell en Cataluña.

entre los tres últimos Gobiernos municipales que condujeron las orientaciones del Ministerio de las Ciudades a partir de 2003 respecto a las prácticas de participación adoptadas por los mismos: a) la «participación consultiva sin control social», que sería aquella practicada en el CONPURB —según su descripción— durante el gobierno municipal del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) calificado como «liberal»; b) la «participación con apoyo del movimiento popular sin poder de decisión», situación indicada para caracterizar la etapa de elaboración del Plan Director Participativo durante el Gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), calificado por el entrevistado como «popular»; y c) la «participación sin ningún control social» como expresión máxima de los vetos referentes a la propuesta elaborada por el Grupo Gestor del Plan Director (de carácter deliberativo) para la consolidación de la participación de la ciudadanía en la planificación y gestión urbana local realizados por el gobierno municipal del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), situación que caracteriza el momento de institución del Plan Director como ley municipal.

El análisis de la fracción discursiva destacada a continuación indica que el entrevistado E1 no solo busca dialogar con los principales referenciales de dos concepciones de democracia distintas (la democracia representativa y la democracia deliberativa) para evaluar las dimensiones de una experiencia concreta de participación ciudadana, la del PDP de *Nova Iguaçu*, sino que comprende las diferencias entre los Gobiernos municipales descritas por él respecto a las formas de participación practicadas en los procesos de políticas públicas a partir de la relación entre el Gobierno y los sectores populares locales, interacción mediada por los canales establecidos de participación, que en su discurso es representado por el consejo de política urbana del municipio en cuestión, el CONPURB, de carácter consultivo.

(...) a questão dos governos liberais, ele tem essa concepção de que a participação popular no conselho é uma mera participação de consulta não uma participação deliberativa. (...). Porém, nem no governo Mario Marques, em 2004, nem no governo Lindberg, em 2005, transformaram de fato o CONPURB [Conselho de Política Urbana] em deliberativo. (...) Um, a gente já sabia que tinha essa concepção de que participação popular no conselho não era uma participação de controle social e sim consulta. Entra a fase do governo popular é... onde, grande parte ou uma parcela considerável das pessoas que eram da sociedade civil, do movimento popular, vai pro governo pra poder implementar essas políticas, ainda assim não conseguem porque não tem é, não tem é... capacidade pra isso, eles não têm, não têm, na verdade, o poder de decisão pra conseguir dar o passo, dar o ato né, na verdade. E aí, entra logo depois o governo do, do PDT da Sheila Gama, que, que vai sancionar a lei e que, e que altera, e que veta ali alguns instrumentos inclusive que estavam previstos do, do, no Conselho de Política Urbana. (E1)

Participante en esta conversación que asocia el resultado del proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu* a las diferencias entre los Gobiernos municipales, especialmente según los mecanismos y prácticas de participación ciudadana por ellos promovidas, el entrevistado E2 cuestionó al entrevistado E1 sobre una forma de participación supuestamente «de sentido popular» que había sido movilizada desde la administración local para la elaboración del Plan Estratégico de la Ciudad (PEC)²⁰¹ durante el primer gobierno municipal de Nelson Bornier (1998-2001), experiencia que ha sido mencionada anteriormente. Aunque no haya descrito la forma por la cual esta experiencia fue desarrollada, el diálogo entre los entrevistados E1 y E2 muestra que la participación fue impulsada por dos gobiernos cuyos proyectos políticos son percibidos como claramente distintos, reforzando el tema de las ambigüedades producidas por la difusión del discurso de la participación como un mecanismo de gestión pública municipal para una supuesta intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de ámbito local.

E2: (...) eu não participei ativamente, mas eu lembro do seguinte, por isso que eu falo dessa questão que eu falei na minha monografia. Que, no governo Nelson Bornier ele promoveu também uma, uma...

E1: Uma discussão com participação popular.

E2: Uma discussão nesse sentido também.

E1: Sim, o Plano Estratégico. (E1 y E2)

Considerando las prácticas participativas de los entrevistados E1 y E2, se observa que la experiencia como ex líder del principal movimiento social de barrios (E1) y como educador popular en una reconocida entidad religiosa local (E2) les permiten construir un sentido de participación ligado al involucramiento de los sectores y organizaciones populares en los espacios constituidos para la definición de las políticas públicas. Los vínculos de los interlocutores con los canales y procesos de participación ciudadana ya sea como representante del movimiento social de barrios y ex secretario ejecutivo del CONPURB (E1) o como representante de una entidad local en este mismo consejo municipal (E2), refuerzan una percepción de que el Gobierno es el que ejerce el papel influyente en la calidad democrática de las experiencias participativas en función del rol que juega en ellas la participación de los sectores y organizaciones populares.

A pesar de mencionar que las formas de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones varían según el programa político y/o los intereses partidistas de los

²⁰¹ Tal como se ha descrito en el capítulo metodológico, la primera entrevista de esta investigación fue realizada con los entrevistados E1 y E2 a la vez.

Gobiernos locales, los entrevistados E1 y E2 identificaron la lógica de la consulta como un rasgo común de las distintas experiencias participativas desarrolladas en los últimos años en el municipio en cuestión, señalando los desafíos que se ponen para una efectiva participación y/o el pleno ejercicio del control social sobre las políticas públicas, ya que los mecanismos y canales consultivos permiten escuchar la voz de los ciudadanos sin que el poder de decisión sea repartido. Esta ha sido la dimensión utilizada para clasificar el nivel de participación ciudadana predominante en las estrategias adoptadas por los agentes públicos responsables del proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*, percepción que se corrobora con la ya observada limitada interferencia de los ciudadanos y sectores sociales organizados participantes en el espacio constituido para la definición de los principios, objetivos y directrices políticas del nuevo instrumento de la planificación y la gestión urbana municipal.

5.2.2 La participación como un proceso «educativo» del ciudadano común

Al ser preguntado sobre la calidad de la participación de los diferentes actores locales en la elaboración del PDP de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E4 comenzó su argumentación señalando la complejidad de los procesos participativos puesto que —según su opinión— necesitan tiempo para madurar. Luego sugirió que el ciudadano común, representado en su discurso por los miembros elegidos por los residentes locales que integraron el espacio de participación constituido para la deliberación de los principios, directrices y acciones a ser incorporados en el nuevo Plan Director Municipal, no conocían la realidad en la que vivían, ni siquiera sus problemas vecinales, componiendo un retrato que definió como «analfabetismo urbano». En la fracción discursiva que se muestra a continuación, la expresión «carencia» aparece relacionada con los procesos de participación ciudadana, pero se puede interpretarla como una «cualidad» atribuida a los habitantes de la región de la *Baixada Fluminense*, elemento ampliamente utilizado para caracterizar sus condiciones sociales y urbanas, sobre todo desde el punto de vista de los residentes de la ciudad de Río de Janeiro, que ejerce la función de capital y núcleo del área metropolitana de Río de Janeiro, como se ha señalado antes en el capítulo 3.

Eu acho assim, eu vejo que, os processos de participação são processos complexos, e eu acho que eles carecem de tempo pra amadurecer. (...) eu acho que foi muito importante nesse processo do Plano Diretor de Nova Iguaçu, que é o, que é a dimensão de... de, digamos, combater o que alguns chamam de 'analfabetismo urbano' né? No sentido de que no, de que, é, acho que foi muito perceptível de como, é, os representantes né, das

Unidades Regionais de Governo, eles chegam com uma visão muito da rua deles né? (...). Eu acho que isso, isso foi, no meu modo de ver, acho que foi onde mais o, esse processo do plano diretor contribuiu. (E4)

Al referirse a la primera etapa del proceso participativo investigado, definida como «lectura comunitaria» de la realidad local, actividad desarrollada para la identificación de las necesidades y aspiraciones de la ciudad, el entrevistado E4 consideró que la mayor contribución del PDP de *Nova Iguaçu* fue sentar las bases para el combate a dicho «analfabetismo urbano». Esta evaluación sobre los alcances de la experiencia participativa ejecutada por él no solo sugiere una incapacidad de los ciudadanos corrientes para decidir sobre los asuntos de interés público, sino que indica que la supuesta incapacidad no se constituye como una limitante para la forma de participación ciudadana producida por la nueva concepción de los Planes Directores Municipales. El discurso sugiere además que las propuestas presentadas por los representantes de los residentes locales en el Grupo Gestor del Plan Director Participativo fueron suprimidas o ignoradas por los gestores públicos en sus opciones y decisiones políticas sobre la cuestión urbana municipal.

Siguiendo con su opinión acerca de la participación de los delegados locales en el Grupo Gestor del PDP de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E4 también destacó una «dimensión educativa» del proceso de elaboración del PDP, indicando la relación de intercambio que experimentó como asesor técnico de la administración responsable de la ejecución de la experiencia participativa en cuestión. Se trata de una expresión utilizada para apuntar una relación de proximidad entre los agentes estatales y la ciudadanía local, en vista de la planificación en su doble dimensión (técnica y política) que pretende la democratización de la gestión de las políticas urbanas, mediante la construcción de un diálogo entre el poder público y los actores sociales de la ciudad.

Teniendo en cuenta la fracción discursiva anterior, que señala el «combate al analfabetismo urbano» como la principal contribución del proceso del PDP de *Nova Iguaçu*, queda claro que la expresión «intercambio» fue usada para sugerir una relación horizontal entre los agentes públicos y los ciudadanos locales para reducir las asimetrías presentes en la misma, principalmente si se considera la condición de «analfabetos urbanos» atribuida a los residentes participantes. Esta interpretación se ve reforzada cuando se observa que el interlocutor asocia el «proceso educativo» a la actuación del MAB (principal representante del movimiento de las asociaciones de barrios locales)

que tuvo algunos de sus liderazgos incorporados a los cuadros de la administración de entonces, como se ha descrito anteriormente. Esto significa afirmar que dicho «proceso educativo» contó con la mediación política realizada por estos líderes del movimiento popular dentro del Grupo Gestor del PDP, con el fin de garantizar el pretendido diálogo entre los gestores públicos y los residentes locales allí representados por los miembros elegidos en las distintas regiones de la ciudad.

*Então, eu acho que, assim, é... eu acho que essa **dimensão educativa** né, do processo né, que pra mim também, eu acho que, nesse sentido, eu acho que, é... pra minha acepção, acho que foi muito fundamental como profissional né, eu acho que é um processo de troca acima de qualquer outra coisa né? Acho que ali, de fato, acontecia muito né, com, com esses representantes das Unidades Regionais de Governo e do, é, dos movimentos históricos ali né, **o MAB acho que teve um papel fundamental em toda essa situação, em todo esse processo. É, então, acho que nesse, eu acho que esse processo educativo, eu acho que foi muito importante pra fortalecer esses atores, mas fortalecer como indivíduo né, a atuação de cada um como indivíduo.** (E4)*

El entrevistado E5 también mencionó un «proceso de educación» como resultado de la actuación de los agentes responsables por la elaboración del PDP de *Nova Iguaçu*, subrayando que los «diagnósticos» fueron presentados de modo que los residentes pudiesen entender mínimamente la organización del espacio de la ciudad. Respecto a la dimensión subjetiva del discurso, al hablar de la experiencia participativa ejecutada por él, el entrevistado E5 no se reconoce como sujeto autónomo del discurso puesto que emplea la expresión *a gente*, categoría de persona frecuentemente usada en Brasil en sustitución del pronombre «nosotros» que marca el «yo» en su relación con el «otro», es decir, el «hablante y alguien más». De hecho, al enunciar *a gente conseguiu fazer com que eles tivessem a leitura do espaço como um todo da cidade*, («pudimos hacer que tuviesen la lectura del espacio como un todo de la ciudad») este entrevistado pone en acción el otro por el empleo de *a gente*, que en portugués de Brasil corresponde a una «variante del nosotros» que incluye a más personas, para opinar sobre las acciones e interacciones provocadas por el proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*.

*(...) **a gente teve um processo de educação e a Prefeitura fomentou e a gente acha que conseguiu minimamente fazer com que as pessoas entendessem um pouco do que eram os bairros vizinhos, a gente apresentou diagnósticos, mostrou ali cidade, não adianta eu melhorar só aqui sendo que eu vou atrapalhar a tua, a vida do vizinho lá naquele outro bairro, entendeu? Então, a gente conseguiu fazer com que eles tivessem a leitura do espaço como um todo da cidade.** (E5)*

Tal como en la concepción elitista de la democracia, en los discursos de los entrevistados E4 y E5 los ciudadanos corrientes son percibidos como incapaces de reflexionar sobre los problemas de la ciudad en que viven, ni siquiera sobre aquellas dificultades más inmediatas (como las de su vecindario), lo que sugiere que están imposibilitados para deliberar y decidir sobre las políticas de desarrollo urbano en el ámbito local. Considerando el análisis realizado en la primera sección de este capítulo y apoyándose en los niveles planteados por Arnshtein (1969) para clasificar las diversas prácticas movilizadas desde la administración para una supuesta participación de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas locales, se puede afirmar que las estrategias elegidas por los asesores técnicos operadores del proceso participativo en cuestión para el involucramiento de los ciudadanos en las acciones emprendidas (principalmente en las primeras reuniones comunitarias que pueden ser incorporadas al nivel que la autora norteamericana ha definido como «no participación») sirvieron como instrumento de legitimación de las decisiones de una planificación urbana en la que el saber técnico prevalece sobre los saberes de las comunidades que residen en la ciudad que se ha constituido como objeto de la intervención pública.

En efecto, el «proceso educativo» señalado en los discursos producidos por los interlocutores E4 y E5 se aproxima al que la referida trabajadora social norteamericana llamó «terapia» para caracterizar las prácticas supuestamente participativas en las que los técnicos de la administración realizan reuniones con los residentes para tratar los problemas que les afligen, con diagnósticos para demostrar que están equivocados. En este sentido, al contrario de lo que argumentan los principales defensores de la democracia participativa sobre la «dimensión educativa» de la participación, dichos interlocutores conciben una forma de participación basada en una práctica que el educador Freire (*apud* Patto, 1971) ha definido como «educación bancaria», en la que el educador es el sujeto que tiene y prescribe el conocimiento mientras los educandos son el objeto que recibe y sigue las determinaciones.

Como se ha destacado en el capítulo 1, al considerar la dimensión educativa de la participación, Pateman (1992 [1970]) no solo reconoce las potencialidades de los individuos para la práctica participativa sino que resalta la importancia de una acción colectiva continua y permanente, por lo que se constata que el uso de las expresiones «proceso educativo» y «dimensión educativa» utilizadas por dichos interlocutores de la investigación se distinguen de la construcción del sentido de la participación valorado

por los principales defensores de la democracia participativa en que la dimensión educativa del proceso de participación contribuye para la emancipación de la ciudadanía que pasa a ejercer un papel en la democratización del Estado, de las instituciones y de la propia sociedad.

5.2.3 La participación como una relación entre el Gobierno y la sociedad civil

Siguiendo con el diálogo entre los entrevistados E1 y E2 sobre el contexto social y político en el que se produjo el PDP de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E2 destacó que percibía esta iniciativa como fruto de una relación entre el Gobierno y actores de la sociedad civil. En su discurso reconoció que frente a la necesidad formal de un proceso participativo (algo que se refiere a la obligatoriedad legal del Plan Director Municipal para la definición e implementación de políticas urbanas de ciudades en Brasil) el Gobierno local de entonces provocó el movimiento social —según su opinión— de una forma admirable. Por otra parte, destacó que un movimiento social organizado y con capacidad ofensiva puede convertirse en actor político, al provocar de modo que el Gobierno impulse los procesos de políticas públicas pretendidos de la mejor manera posible, relación que produce lo que ha definido como «participación». A partir de estas consideraciones iniciales, este entrevistado expresó su reconocimiento respecto a la «expectativa» de un cambio social generada por el primer gobierno del Partido de los Trabajadores en *Nova Iguaçu*, con Lindberg Farias al frente, destacando enseguida la «desilusión» que ha llevado el desenlace de dicho proceso participativo, manifiesto en la larga tramitación y en los vetos ocurridos al momento de aprobación del proyecto de ley elaborado, extendiendo la responsabilidad del resultado alcanzado al vaciamiento del consejo municipal de política urbana del que formó parte como representante de una entidad local por algunos mandatos.

E2: Eu tenho uma, uma percepção é do seguinte: [pequena pausa para pensar] a construção do Plano Diretor, eu vejo ela assim, como se fosse de duas iniciativas na realidade: você tem uma questão formal, que um governante precisa desenvolver o processo. E outra, é o quando o próprio movimento social também, por sua vez, quando ele está em ascenso e mais organizado, ele consegue provocar também, cutucar pra que o governante possa fazer isso da melhor maneira possível.

E1: Uhum.

E2: Participação. Eu acho que nós tivemos uma felicidade aqui no município de Nova Iguaçu, de tá com essa expectativa grande, de ser um primeiro governo, tipo né, de esquerda.

E1: Popular.

E2: Popular. E naquele momento, é, foi, eu vi, eu vi isso com muita alegria. Desenvolveu muito legal esse papel, esse papel de contribuir nessa mobilização social. Acho que foi uma coisa fantástica. Fiquei muito feliz de participar. Porém, esse hiato de tempo que houve da finalização e a sua aprovação final é que acabou no fundo também...

(...) Isso também que é uma coisa, sabe, tipo assim: você vai, provoca toda uma, um processo de, de reflexão, de participação e tal, porém, depois, isso não se traduz.

(...) E aí também esse processo também de, de impasse, é uma ducha de água fria nos movimentos sociais na realidade, entendeu? Eu lembro que eu cansei de cobrar ali dentro do, há um esvaziamento muito grande das reuniões do Conselho [Conselho Municipal de Política Urbana]. (E1 y E2)

Desde el punto de vista de las iniciativas del Gobierno y de los actores de la sociedad civil (particularmente los movimientos sociales), el entrevistado E2 asigna al primero la función de liderar y coordinar las experiencias participativas impulsadas para el involucramiento de los segundos en los procesos de deliberación y decisión de políticas públicas, algo que ya se ha definido antes como «participación ciudadana». A pesar de que califica como «muy limitado» el alcance de las principales instituciones participativas en las que estuvo implicado (el CONPURB y los espacios de participación establecidos para la elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu*), el discurso del entrevistado no contiene referencias a una acción colectiva capaz de intervenir en los procesos de toma de decisiones políticas, ni tampoco a una alternativa desde una iniciativa ciudadana o de los movimientos sociales locales, siendo estos presentados como un actor político susceptible al poder instituido. Esto se debe a los elementos contextuales de su discurso, que asocia la actuación de líderes del movimiento de asociaciones de barrios que pasaron a ejercer funciones en la administración municipal de entonces y la desilusión que produjeron las decisiones sobre el nuevo instrumento de gestión de las políticas urbanas locales.

Al evaluar la experiencia de participación ciudadana suscitada durante el proceso de elaboración del Plan Director Participativo de *Nova Iguaçu*, la entrevistada E3 también hizo referencia a una forma de relación entre el Gobierno y los movimientos sociales locales. Contextualizó el momento en que Lindberg Farias fue elegido, en 2004, acontecimiento que según su opinión alimentó las «expectativas de cambios» para la ciudad y para la región de la *Baixada Fluminense*, sobre todo por tratarse de un gobierno del Partido de los Trabajadores que llevaba en su agenda política la defensa de la participación popular en las decisiones gubernamentales.

Inicialmente, la entrevistada no solo registró la reciente ampliación de la participación de la sociedad en los canales institucionales en el ámbito nacional, sino que identificó el

proceso participativo del Plan Director de *Nova Iguaçu* como uno marcado por el «involucramiento de la comunidad» en las discusiones conducidas por un equipo y una consultoría técnica percibida como altamente cualificada y comprometida con la planificación urbana participativa. Por otra parte, al ser indagada sobre las dificultades presentadas en la etapa de aprobación del proyecto de ley del PDP en cuestión, la entrevistada E3 argumentó que las formas de participación en los espacios institucionales del país son contrastadas por relaciones jerárquicas y asimétricas, señalando la «cooptación» de los liderazgos de los movimientos sociales locales (principalmente del movimiento de barrios) como un elemento característico de la administración de Lindberg Farias. A partir de estas consideraciones, este Gobierno pasa a ser caracterizado en su discurso como aquel que al mismo tiempo que demostró un compromiso con la democratización de la gestión pública, mantuvo la tradicional práctica de la cooptación política de liderazgos y activistas sociales locales.

En cuanto a las formas de organización social de *Nova Iguaçu*, la entrevistada E3 (que actuó como trabajadora social en un programa gubernamental de reasentamiento para las familias en situación de ocupación urbana irregular en el municipio, además de representar a la administración en el proceso participativo investigado), describió una comunidad que cuenta con un «cúmulo de decepciones» y de «expectativas incumplidas», pero que se reúne y participa cuando tiene una demanda específica y/o dirigida a las necesidades más inmediatas. Es importante destacar este punto, pues se observa que la entrevistada percibe la incorporación de los participantes del movimiento social de barrios que pasaron a ejercer funciones públicas como resultado de una estrategia política del gobierno petista y no de una iniciativa ciudadana. En efecto, la literatura indica que se trata de una de las principales estrategias utilizadas en los experimentos de participación ciudadana impulsados por los actores estatales, con el objetivo de debilitar a los sectores organizados de la sociedad que disputan los espacios establecidos para la definición de políticas públicas.

El discurso de la entrevistada E3 sugiere que la forma de relación entre el Gobierno y los movimientos sociales locales comprometió la participación suscitada en los espacios públicos constituidos para la deliberación de directrices políticas para el desarrollo urbano de la ciudad. Desde su punto de vista, al ser incorporados a los cuadros de la administración, los liderazgos del movimiento popular pasaron a ejercer una «representación ambivalente», situación que no solo ha impedido las posibilidades de

negociaciones entre el Gobierno y los movimientos y organizaciones sociales locales en lo que se refiere a sus áreas de interés, sino que ha constituido la principal debilidad de la experiencia participativa en cuestión. Cabe destacar que no se observa en el discurso de la entrevistada una posición contraria a las relaciones de proximidad entre los agentes gubernamentales y los actores de la sociedad civil. En efecto, la debilidad a la que hace referencia dice respecto a la actuación de los liderazgos del movimiento social de barrios incorporados a la estructura estatal que —según su opinión— no aprovecharon la apertura institucional para una supuesta intervención ciudadana en la definición de los temas públicos para fortalecer las demandas populares en las decisiones sobre las políticas urbanas locales.

(...) assim, além de, dessa questão da participação ela ter toda uma relação cultural com a nossa formação né? Isso aí acho que é mais do que entendido como se deu esse processo né? E essas relações também sempre de cima pra baixo: “ah, mas tem que esperar os espaços serem possibilitados, institucionalizados para que as coisas aconteçam. E... tem uma outra questão que eu acho que foi, que marcou essa gestão do Lindberg e...e a relação com o movimento social, que foi a... a cooptação das lideranças que atuaram, passaram a atuar dentro da máquina pública né?

(...) O problema é que ali havia esse espaço, havia essa possibilidade, havia uma equipe extremamente qualificada pra acompanhar esse processo, tanto na consultoria como os técnicos que atuavam naquelas Secretarias envolvidas nas discussões, mas também havia esse elemento dificultador que era a relação dessas lideranças como funcionários municipais né? Isso aí foi o, acho que o grande gargalo que também atrapalhou esse processo. E por fim, os interesses, no momento que foi discutido dentro da Câmara. Isso já é, acho que acontece. (E3)

El discurso producido por el entrevistado E11 también puede ser considerado como uno que concibe la participación ciudadana como una forma de relación entre el Gobierno y los actores de la sociedad civil. Al subrayar que la participación de la «sociedad civil» es una conquista permanente, pero que alcanzarla es una tarea diaria debido a las barreras colocadas por los «gobernantes», demuestra dicha manera de entender la participación ciudadana impulsada en la reciente experiencia democrática brasileña. A pesar de considerar la creación de mecanismos y canales participativos como el resultado de una «conquista democrática» de la sociedad civil organizada (principalmente de las organizaciones comunitarias), el entrevistado afirmó que la representación de la sociedad civil en los espacios institucionales de participación no es efectiva en la práctica porque el «acceso» a estos es aún muy restringido.

(...) Os governantes não gostam de ter a participação da sociedade civil né? É uma conquista praticamente que diária. A gente conquistou, que é a democracia, mas na prática a gente não vê essa representação, entendeu, mais ou menos efetivada. Toda é

uma luta, é um processo né, de, de cotidiano, entendeu? A gente lutou tanto pra ter um orçamento participativo, nessa luta comunitária, é, social, como é que chama? Hoje a gente chama de controle social, deixou de ser uma coisa voluntariada, pra ter um controle mais das verbas públicas, onde está sendo investido. Mas o acesso é muito, é muito restrito, entendeu? (E11)

Con un discurso marcado por ambivalencias, el entrevistado E11 señaló que la entidad popular, a la que está vinculado desde su fundación (a principios de la década de 1980) y en la que ocupó la posición de vicepresidente, tiene representación en casi todas las instancias participativas de *Nova Iguaçu*, particularmente en los consejos municipales de políticas públicas, algunas garantizadas por ley y otras como consecuencia de «disputas» y «articulaciones» en los espacios decisionales. En cuanto a la reciente ampliación de los canales de participación para la definición de políticas públicas desde diversos niveles de la administración (como las conferencias, por ejemplo), el interlocutor consideró la iniciativa estatal como una posibilidad más para la «inclusión» de las organizaciones populares en los espacios constituidos, revelando la importancia que atribuye a la representación en los canales institucionales de participación. En efecto, las conferencias convocadas en la última década se constituyeron como un espacio institucional que permite la representación de diversos sectores sociales para una participación en el proceso de deliberación de directrices para la formulación de políticas en varios temas y niveles de gobierno.

Ele tem todos os conselhos da cidade (...) tem a sua vaga, alguns garantidos por lei, e outros a gente reivindica e disputa na própria conferência de espaço de participação, dentro das necessidades. Então, nós temos na política urbana e de meio ambiente e outros conselhos, a vaga está praticamente garantida, se articula. (E11)

Sobre la efectividad democrática de la participación promovida en los espacios constituidos para la deliberación y decisión de políticas públicas, el entrevistado E11 relató las dificultades encontradas por los representantes de las organizaciones sociales que participan en dichos espacios, mencionando que el acceso a las informaciones consume gran parte de sus energías, lo que sugiere el control de los canales establecidos de participación por parte de la administración local. De hecho, este entrevistado afirmó que su experiencia participativa acaba por reducirse a cobrar incesantemente el acceso a las informaciones institucionales, elemento fundamental para la participación ciudadana y la democratización de los procesos de toma de decisiones. Tal y como se ha observado en el capítulo 2, el acceso a la información institucional sobre los proyectos o programas gubernamentales destinados a la sociedad es considerada el nivel mínimo de

participación en las escalas que analizan los grados de participación ciudadana en las decisiones sobre las políticas públicas.

Esta es una situación relevante para esta investigación, puesto que la dificultad relatada por el entrevistado E11 se refiere a los canales de participación señalados en la literatura académica como una de las principales experiencias de «democracia participativa» en Brasil. Asimismo, la dificultad de acceso a la información institucional sobre los proyectos o programas de políticas públicas no solo ha sido frecuentemente experimentada por la autora de la tesis durante el período en que actuó como representante de la UFRRJ en el CONPURB, sino que ha sido uno de los principales desafíos encontrados durante el trabajo de campo de esta tesis, tal como se ha descrito en el capítulo metodológico.

Desde las prácticas participativas, se observa que el discurso del entrevistado E11 tiene como referencia la relación que la organización popular de la cual participaba como dirigente busca construir con el poder Ejecutivo del municipio. Al ser preguntado sobre cómo caracterizaría la participación impulsada en los espacios institucionales, el entrevistado respondió utilizando ejemplos concretos de la práctica participativa diaria de su entidad en las principales instituciones participativas del municipio de *Nova Iguaçu*. Los consejos de políticas públicas aparecieron en su discurso como un canal institucional «del Gobierno», que decide cuándo, cuánto y cómo impulsa la participación, lo que refuerza la idea de una acción emprendida para legitimar una agenda política e institucional, principalmente aquella que se asocia con la garantía de recursos para proyectos cuya financiación requiere de una forma de participación. El proceso participativo del Plan Director aquí investigado también fue descrito como una experiencia que resultó de las orientaciones de los distintos Gobiernos de turno durante su realización en lo que respecta a la «participación popular», tal como ha distinguido el entrevistado E1. Se constata que para ambos entrevistados (E1 y E11), las dificultades encontradas en la aprobación del proyecto de ley resultante del proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu* están asociadas al cambio del Gobierno municipal que ocurrió en 2010, con la salida de Lindberg Farias hacia el Senado Federal de Brasil, por lo que asumió el cargo la vicealcaldesa, Sheila Gama, del *Partido Democrático Trabalhista* (PDT), quien sancionó la ley municipal emitiendo algunos vetos importantes para la afirmación de la participación de la ciudadanía en la planificación y gestión de las políticas urbanas locales, como se ha observado anteriormente.

O conselho [de política pública] como eu sempre falo é do governo, a parte mais burocrática é em nível de governo. Aí tem um governo mais popular, aquele mais política, assim, mais participativa, democrática, então essa abertura à facilidade. Quando eu entro em um governo que não é mais popular as coisas se percam e a tendência é as coisas ficarem um pouco paradas, e aí a gente tem que lutar pra poder ter essa abertura. Então, o próprio Plano Diretor tem esse problema de mudança de governo municipal, entendeu? (E11)

Sobre sus prácticas participativas, las fracciones discursivas que se muestran a continuación, presentan una organización social de base comunitaria cuyo movimiento es caracterizado como «disperso» y «poco extensivo» en el cumplimiento de su papel, principalmente en lo que se refiere a la reivindicación de las demandas comunitarias. En primer lugar, el entrevistado E11 reconoce una falta de perseverancia de la principal representación del movimiento social de barrios tanto para «reivindicar» dichas demandas como para «acompañar» las acciones gubernamentales, situación que según su opinión es provocada por una actividad percibida como «voluntaria». Se constata que a pesar de ocuparse de intereses colectivos a través de una reconocida organización social popular (cuyos liderazgos participaron directamente en el proceso participativo del PDP tras su incorporación a la estructura de la administración petista), este interlocutor describe sus experiencias participativas como una tarea que es asumida de manera voluntaria, sugiriendo una inconsistente implicación de la referida organización popular en los espacios institucionales de participación sobre los temas locales.

(...) No momento a gente tá um pouco assim, não desmobilizado, mas disperso né? Que a gente fala com os nossos pares né, as comunidades, pra gente poder começar estudar a questão do Plano (...).

E como o nosso trabalho é um trabalho voluntário, fica até difícil, porque já não se empenha muito de tá, entendeu? As coisas acontecem mais assim, quando tem umas denúncias, as coisas mais graves, aí a gente deve buscar de forma de tá inserindo dentro do CONPUB.

(...) a gente pode também ser mais extensivo dentro da cobrança, de tá acompanhando, fazendo o nosso papel. Mas, (...) fica muito difícil você tá nessa cobrança. (E11)

Considerando la indicada representación que su organización popular tiene «prácticamente garantizada» en los canales institucionales de participación (tanto en los consejos de políticas públicas como en las conferencias municipales), se supone que el discurso de este entrevistado respecto a la «dispersión del movimiento» se refiere a las prácticas participativas que no son dirigidas y coordinadas por los actores estatales, es decir, aquellas prácticas que no se vinculan a los espacios constituidos para una supuesta negociación de conflictos de interés y/o construcción de políticas públicas, lo

que refuerza la idea de la falta de autonomía de los representantes de los sectores populares en su relación con los agentes públicos, además de revelar que la organización popular que dirige no constituye el polo más activo de la sociedad civil de *Nova Iguaçu*. Sobre esta cuestión, el entrevistado E11 ha indicado distintas formas de manifestación de demandas por parte de la organización social en cuestión al poder Ejecutivo local. Cuando fue preguntado sobre los espacios de participación ciudadana en el municipio, mencionó los consejos gestores de políticas, conferencias, el plan director municipal, las conferencias y las audiencias públicas, etc. Por otra parte, el análisis del texto producido llama la atención, puesto que el entrevistado ha incluido entre los mecanismos participativos institucionalizados tras la redemocratización brasileña «reuniones en los despachos» de los agentes públicos como una de las principales formas de «reivindicar» y de «articular» con el Gobierno repuestas a las demandas comunitarias.

O processo, antes, antes do processo democrático, a gente fazia atos pra poder fazer uma reunião com o, com o governante. Hoje não, hoje você tem acesso aos gabinetes, agendar, os conselhos, que são processos pra você está reivindicando, estar se articulando, tudo com o governo né? Então, o processo ficou um pouco assim, democraticamente, visivelmente, tem mais acesso, mas continua a dificuldade de você ter as coisas concretas realizadas. (E11)

Como se ha observado anteriormente, las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil son señaladas como marcadas por asimetrías que limitan las posibilidades de iniciativas autónomas por parte de la ciudadanía local, sobre todo en una sociedad con una acumulación de demandas sociales como la *Baixada Fluminense*, descrita como una región en la que las posibilidades de asociarse están más restringidas y las históricas carencias socio-urbanas son agravadas por la violencia (principalmente en las áreas más periféricas en la que residen los sectores más pobres de la población), por lo que los actores sociales locales participarían de los canales constituidos en condiciones marcadamente desiguales. Desde este punto de vista, la región se convierte en un espacio de las prácticas políticas tradicionales no democráticas (como el clientelismo, la cooptación, el intercambio de favores, etc.), aspectos presentes en los discursos producidos por los entrevistados que significan la participación como una forma de relación entre el Gobierno y la sociedad civil.

5.2.4 La participación como un proceso de movilización social permanente

Entre los discursos producidos por los entrevistados en la investigación se han identificado aquellos que conciben la participación como un proceso de movilización social permanente. Considerando elementos contextuales de la región de la *Baixada Fluminense*, particularmente el nivel de organización de los actores de la sociedad civil (fundamentalmente los movimientos sociales y organizaciones populares locales), el entrevistado E6 inició una argumentación sobre las limitaciones de los mecanismos y canales institucionales de participación, como los Planes Directores Municipales y los Consejos de Políticas Públicas. Se observa que el entrevistado dialoga con el debate sobre la efectividad de la participación suscitada en los espacios constituidos para la definición de políticas públicas como estrategia para la profundización democrática en el país. A este respecto opinó que la ampliación de los canales institucionales de participación resultó en «acomodaciones» de los movimientos y organizaciones sociales, cambiando el sentido de la participación como un proceso de movilización social permanente. A pesar de afirmar que las instancias participativas son importantes para una forma de relacionamiento entre los actores sociales y los agentes estatales, tal como perciben los entrevistados E2, E3 y E11, el discurso del entrevistado E6 sugiere que estas no corresponden a la participación como él la concibe, aquella que garantiza la participación efectiva de la sociedad en las deliberaciones y decisiones políticas, a través de una acción colectiva continua y permanente, desafíos que son propios del ejercicio democrático.

Eu não acredito que, eu não sou daqueles que acha que: 'nada que tem aí vale a pena'. Eu acho que é a conquista. Você tem é... Plano Diretor, você tem essas instancias né, da, do Ministério das Cidades, aquelas Secretarias todas... (Investigadora): Os conselhos...

Os conselhos. Mas isso pra mim não é suficiente. (...). Se não houver uma mobilização e, que garanta a participação, não, não acredito que haja, esses instrumentos aí, Plano Diretor que é... e tem outros agora né, tem Plano Diretor de Saneamento, tem Plano de, que... sabe? (...)

Mas, mas eu acredito que isso, eu, é pra preservar, eu não tô achando, que, teria que acabar com isso, que já que não tá funcionando. Agora, eu acho que pra funcionar é preciso um trabalho de mobilização. (E6)

Desde sus experiencias participativas, cabe destacar que el entrevistado E6 actuó como asesor técnico en recientes proyectos de saneamiento ambiental propuestos por el Gobierno del Estado de Río de Janeiro para la región de la *Baixada Fluminense* que suscitaron alguna forma de participación ciudadana, ejerciendo la misma función en la

administración petista de *Nova Iguaçu* durante el proceso de elaboración del Plan Director Participativo investigado, del cual formó parte como miembro del Gobierno. Cabe recordar que el Plan Director Municipal constituye un instrumento de la planificación estatal, pero el diseño de sus principios, objetivos y directrices políticas para el desarrollo urbano de la ciudad exige legalmente la participación de la ciudadanía local, por lo que se percibe que el sentido de la participación atribuido por el entrevistado E6 fue construido considerando a los agentes públicos como los protagonistas de las experiencias participativas en las cuales estuvo implicado.

A diferencia de los asesores técnicos responsables de la metodología y ejecución del proceso participativo en cuestión, al evaluar la participación de la sociedad «movilizada por los gestores públicos» para una supuesta construcción colectiva del PDP de *Nova Iguaçu*, el interlocutor E6 afirmó que la intervención de los residentes locales fue muy limitada. Teniendo en cuenta el análisis del texto producido, las expresiones «el líder de calle» y «los moradores» han sido sujetos de valoraciones negativas, identificados como los que no estuvieron interesados en participar. Se observa que el entrevistado desea lo contrario, es decir, que la población (representada en su discurso por los residentes que participaron de las reuniones comunitarias y los delegados locales que fueron incorporados en el Grupo Gestor del PDP) se involucrase en el debate sobre las cuestiones urbano-sociales de la ciudad. Es importante destacar este punto porque el entrevistado no reconoce a la región de la *Baixada Fluminense* como un espacio de actuación de los movimientos sociales y/o de participación que emerge de una iniciativa ciudadana, siendo las formas de organización social local caracterizadas por él como aquellas que se restringen a las demandas comunitarias más inmediatas, señalando además las «promesas incumplidas» de la planificación estatal como un aspecto determinante para la existencia de esta «falta de interés» o recusa de los ciudadanos por participar en las discusiones públicas que él observó. Se trata de una opinión que sugiere la falta de crédito que tienen las proposiciones gubernamentales en lo que se refiere a la consideración de las demandas locales en las políticas públicas realizadas.

(...) a principal demanda deles é hoje. É sanear essa rua, é esgotar aqui, é calçar. Aí isso eles se mobilizam, os moradores, mas assim pruma... até, até pela história, passado deles, isso nunca, isso nunca, nunca foi cumprido, nada, que se prometeu, que se projetou, que se planejou. (E6)

Siguiendo con sus consideraciones sobre los resultados del proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E6 señaló lo que supone ser un «límite institucional» para las iniciativas de participación ciudadana que se definen como democracia participativa. Más allá de las condiciones de vida urbana y desigualdad social que, según su opinión, son aspectos que influyen decididamente en las formas de involucramiento de los sectores populares en los asuntos públicos, el entrevistado reconoce que las «instituciones participativas» (Avritzer, 2008) no deben prescindir de las instituciones representativas, puesto que son estas últimas las que deciden el juego democrático. Es cuando el interlocutor orienta su discurso a argumentar sobre la efectividad de la participación promovida en los espacios institucionales, a partir de la cual construye la significación que atribuye a la participación. En su concepto, el alcance de dicha efectividad no estaría en la ampliación de los mecanismos y canales institucionales de participación sino que dependería de las tensiones o situaciones de conflicto provocadas por la acción de la sociedad civil organizada (en especial los movimientos sociales) para volver las instituciones estatales más permeables a las demandas de la sociedad.

*Há um limite institucional, quer dizer, nenhum grupo, nenhum CONPURB, nenhum... substitui o que já existe que é o braço de Vereadores, entendeu? (...). Não pode, um, um, o CONPURB não pode, criar uma lei que a ((risos)) tem a instância, quer dizer, **já existe a instância que iria garantir o Plano Diretor, qual é? A Câmara de Vereadores, que pra agir é preciso ser pressionada, tensionada, aí sim. E quando eu digo garantir não é criar um outro. É garantir pressionando o já existente, que é o poder Legislativo né, do município, quem faz lei e quem fiscaliza o Prefeito né? E também pressionar o Prefeito.***
(E6)

Se verifica que al considerar las limitaciones de las recientes prácticas participativas promovidas y/o lideradas por el Estado, el entrevistado E6 toma como referencia a la capacidad de incidencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas. En este sentido, al situar a la ciudadanía como protagonista de dichas experiencias participativas, el entrevistado se adentra en los procesos de movilización social, dando paso a las diversas formas más autónomas de participación ciudadana (es decir, las múltiples prácticas participativas que se dan al margen de la administración), por lo que se concluye que desde su punto de vista la movilización de la sociedad organizada forma parte del propio conflicto democrático, una situación de disputa que según el entrevistado E6 no corresponde al que él observó durante el proceso participativo en el que estuvo involucrado.

Participantes de los movimientos sociales que se multiplicaron en la región de la *Baixada Fluminense* en la década de 1980, los entrevistados E7 y E9 también presentaron un posicionamiento crítico en relación a los canales estables de participación (como los consejos de políticas públicas, establecidos tras la promulgación de la Constitución Brasileña de 1988), al igual que respecto a las nuevas instancias de participación de la sociedad en los procesos de formulación de políticas públicas, especialmente el Plan Director Participativo y las conferencias realizadas en los diferentes niveles de gobierno. Se observa que las experiencias de los dos entrevistados son una expresión particular de las transformaciones de la «participación social» en el país sobre las que se refieren en sus discursos.

Apoiada en su vivencia personal como participante de movimientos sociales locales que ejerció funciones públicas durante el primer gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en *Nova Iguaçu*, con Lindberg Farias, la entrevistada E7 también señaló esta relación de proximidad como un elemento clave para comprender las dificultades del proceso participativo investigado. Tal como opinaron los entrevistados E3 y E6, y sugirieron los entrevistados E2 y E5, la incorporación de liderazgos sociales a la estructura de la administración petista fue percibida por la entrevistada E7 como una situación que, asociada a lo que llamó una «desmovilización social muy fuerte», tuvo desdoblamientos para la implicación de la ciudadanía local en las prácticas participativas impulsadas durante el proceso de elaboración del PDP de *Nova Iguaçu*. Por otra parte, a diferencia de los entrevistados que asociaron las dificultades observadas a la actuación de los liderazgos sociales dentro de la administración de entonces (discursos que identificaron la cooptación por parte del Gobierno como un rasgo central del proceso participativo en cuestión), la entrevistada E7 consideró la falta de renovación de cuadros en los movimientos sociales de la región un punto fundamental para la discusión sobre las limitaciones de la experiencia participativa en la que participó como agente gubernamental.

(...) Nova Iguaçu, que já teve um movimento social com muita agitação, é um momento de muita baixa desse movimento social porque a gente tinha é, eleito um governo é... em que parte desse movimento social não estava mais na sociedade civil, estava dentro do governo. Que foi o primeiro governo do PT em Nova Iguaçu. Então, esse movimento social, que ansiava tanto por ter um governo de esquerda, que lutou tanto pra isso, a maior parte desses, desse, dessas lideranças estava dentro do governo. Onde você buscava a participação, se essa é, essa renovação dessas lideranças do movimento social não estava acontecendo? (E7)

Como se ha destacado en la primera sección del capítulo, el discurso de la entrevistada E7 respecto al proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu* está claramente asociado a su trayectoria personal como participante de movimientos sociales locales y a la función que ocupaba en la estructura de la administración en el contexto de aquel entonces, cuando fue elegida para actuar como «agente de movilización social» responsable de la implicación de la ciudadanía local en el proceso de elaboración del nuevo Plan Director de la ciudad. En el análisis del texto producido por la entrevistada, el uso de expresiones como «desilusión» y «desánimo» revelan el desencanto y la frustración de un sujeto participante que se creía en un proyecto político para la democratización de la toma de decisión sobre los asuntos públicos pero que en la práctica participativa concreta ha convivido con todo lo contrario.

*(...) hoje, quando, assim, eu acho que eu tive, eu sempre tive uma crítica muito forte dentro do governo, eu acho que esse foi um, um... é... **acho que foi um momento um pouco de desilusão né. Porque era uma participa, pra mim foi uma participação, eu acho que, é... acho que causou um certo..., é, até um certo desanimo (...).** (E7)*

De igual modo, el entrevistado E9 consideró que la «fiebre participativa» que ha caracterizado los espacios institucionales de participación recientemente ampliados en el país (particularmente las conferencias nacionales, estatales y municipales), ha revelado una «demanda acumulada» por parte de los movimientos y organizaciones sociales, en participar de las deliberaciones y decisiones sobre las políticas públicas. Por otra parte, recomendó el rechazo a dichos espacios participativos afirmando que los mismos pasaron a ser «dominados por el mercado» (es decir, a representar a los intereses económicos, principalmente de las grandes empresas), discurso que sugiere tanto la existencia de disputa en torno a la participación en los espacios institucionales como consecuencias desfavorables provocadas por la expansión de esta participación para la actuación de los movimientos sociales. En efecto, al igual que los entrevistados E6 y E7, el entrevistado E9 señaló que la multiplicación de espacios institucionales de participación ha resultado en «acomodaciones de conflictos», además de lo que llamó un «retracción de expectativa» de los movimientos y organizaciones sociales que se implicaron en las diversas experiencias participativas promovidas recientemente desde la iniciativa estatal sin alcanzar el pretendido reparto del poder de decisión. Se observa que los discursos producidos por los entrevistados E7 y E9 sugieren los sentimientos de frustración causados por las expectativas incumplidas por las diversas experiencias que se definen como democracia participativa, desencanto que se refiere a la permanencia

de las dificultades que los representantes de la sociedad civil encuentran para intervenir en las deliberaciones y decisiones sobre los asuntos públicos.

*Então, quando Lula assume o governo e começa a fazer as Conferências, a gente se deu conta de que a gente tinha aí uma demanda reprimida muito grande. Então eu **participei dos primeiros processos de conferências, hoje eu não aconselho ninguém a participar porque já tá dominado pelo mercado** (...).*

*É **retração de expectativa**. Eu vou acreditando que eu estou participando de algo que vai surtir benefício pra aquilo, pra demanda dos que me mandaram pra lá. (...) as pessoas cansam. Eu estou falando agora, é uma roda. Eu citei o exemplo **do militante que larga tudo achando que vai fazer outra coisa e dá de cara com a mesma coisa**. (E9)*

Respecto a los consejos municipales de políticas, los entrevistados E7 y E9 aseguraron que los consideran como las instancias participativas que más contribuyeron para la mencionada «acomodación» de los movimientos sociales en el país, evidenciando la construcción del sentido de la participación como un fenómeno inseparable de los procesos de movilización social. Sobre esta cuestión, al igual que el entrevistado E1, la entrevistada E7, opinó que en la actualidad los consejos de políticas públicas son meras «estructuras administrativas» que funcionan para legitimar las acciones gubernamentales.

Al mencionar sus experiencias participativas concretas, la entrevistada E14 (que actuó en la estructuración del órgano de coordinación de políticas para las mujeres y del Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer en *Nova Iguaçu*) puntuó la importancia de los canales institucionales de participación, señalando las posibilidades creadas para la «visibilidad» de grupos y sectores en situación de desigualdad social y apartados de los procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas. Desde este punto de vista, la «participación institucionalizada» asume una dimensión de estrategia para los actores sociales en el complejo proceso de lucha por la afirmación de sus demandas y la defensa de sus derechos. Siguiendo con el tema de las estrategias para la inclusión de las demandas de los grupos y sectores en situación de desigualdad social y política, la interlocutora explicó que el objetivo de la visibilidad por ella destacada no es una tarea sencilla y/o inmediata, sino que se alcanza con el tiempo y que en última instancia funciona como un medio de «sensibilización» y «articulación» de los movimientos sociales, percepción que revela la construcción del sentido de la participación como un proceso de movilización social permanente. Cabe destacar que a pesar de considerar de forma positiva lo que especificó como una «participación institucionalizada», teniendo

en cuenta las posibilidades creadas por la tendencia actual de la incorporación de nuevos problemas a la agenda gubernamental (tal como observó el entrevistado E11 al referirse a las conferencias realizadas recientemente), la entrevistada E14 reconoció que aún se mantiene la condición de invisibilidad de grupos y amplios sectores sociales cuyas iniciativas cotidianas fueron identificadas en su discurso como «participación popular».

Porque a nossa questão não era só fazer algo para as mulheres, mas era fazer coisas que também tivessem visibilidade na comunidade e isso para que as outras mulheres participem mais, venham mais, sirva como ponto de referência. Essa é a questão da visibilidade.

A questão dos conselhos é essa, a esteira, você acaba fazendo algo tão bem que é organizado pelo Governo federal e acaba dando nisso aí. Porque um pouco querendo resolver a questão, eu acho, no Brasil é isso, quando as coisas começam a se mobilizar, quando ela ganha rumo de realmente achar saída para aquela solução, os governos dão solução para amenizar. E aí, cria a solução dos conselhos regionais, ou seja, municipais, mas não tem estrutura para os conselhos. (E14)

Desde una perspectiva que asocia la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos a la posibilidad de reconocimiento por parte del Estado, los actores sociales cuya actuación se encuentra en condición de invisibilidad no estarían representados en los canales instituidos para la construcción de políticas públicas municipales, sugiriendo la importancia de los procesos de movilización social para la ampliación de la participación ciudadana. La entrevistada también señaló las dificultades de los consejos municipales de políticas para consolidarse como espacios de visibilidad de demandas y de lucha por derechos sociales, relacionando dicha situación no solo al grado de movilización de la sociedad civil, sino principalmente al compromiso de los gobiernos en garantizar las condiciones estructurales para el funcionamiento de dichos espacios participativos. Es cuando sugiere que los canales de participación ciudadana constituyen una estrategia de los gobiernos con el fin de acomodar los conflictos sociales, evidenciando el carácter instrumental de las experiencias participativas.

Siguiendo con los discursos que perciben la participación como un proceso de movilización social permanente, al ser preguntado sobre las experiencias de participación suscitadas recientemente en diversos niveles de decisión gubernamental (nacional, estatal y municipal) para comprometer a los ciudadanos y organizaciones sociales en los procesos de definición de políticas públicas, el entrevistado E8 inició su discurso señalando que para evitar una respuesta simplista debería considerar lo que

llamó «déficit democrático» de la sociedad brasileña. Enseguida destacó que estaría en el «espíritu» de las instituciones estatales del país un total «desprecio» tanto por los «canales de diálogo», siendo las constantes arbitrariedades políticas la principal marca de su historia, como por la población más pobre, sugiriendo que a pesar de los avances de las últimas dos décadas la organización social y política brasileña se mantiene autoritaria, jerárquica y desigual. A partir de estas consideraciones iniciales, el entrevistado reconoció las innovaciones provocadas por la reconstrucción democrática cuyo marco institucional es la Constitución de 1988, tras el surgimiento de nuevos actores políticos en la escena pública que apostaron por algunos dispositivos definidos como «espacios de mediación» entre los actores de la sociedad civil y las instituciones estatales, tales como los consejos gestores de políticas públicas. Opinó, sin embargo, que la «efectividad» democrática de la participación en la toma de decisiones constituye un proceso muy complejo y lejos de ser una realidad, asumiendo estar completamente escéptico sobre las expectativas referentes a las posibilidades creadas por la ampliación de los espacios institucionales de participación para la afirmación de lo que llamó «democracia sustantiva» en el país.

De hecho, el entrevistado E8 reconoció algunos de los avances políticos e institucionales (fruto de las movilizaciones sociales y negociaciones de conflictos entre actores sociales y agentes estatales durante la redemocratización), además de la creación de los recientes marcos regulatorios relativos a las políticas urbanas, de vivienda social y de saneamiento ambiental, aunque sus impactos sean minimalistas en términos de respuesta a las carencias y necesidades de la sociedad. Por otra parte, observó lo que se puede llamar «agotamiento de la participación», debido a que no se percibe sus efectos sobre la decisión de políticas alejando cada vez más a los ciudadanos corrientes de los espacios participativos y agotando a los actores sociales involucrados en los mismos, concluyendo que se trata de un problema provocado por el «formalismo de la democracia participativa».

Sobre las ambigüedades presentadas por la llamada «gestión democrática de la ciudad» en su defensa por la ampliación de los canales institucionales de participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas relacionadas con la cuestión urbana, el entrevistado E8 hizo referencia a las manifestaciones de junio de 2013 que tomaron las calles de las principales ciudades brasileñas, movilizaciones sociales que en su opinión no pueden ser ignoradas sino todo lo contrario, puesto que presentan elementos para una

discusión cualificada sobre la cuestión urbana y participativa en el país. Con este escenario de fondo, el interlocutor argumentó sobre la «efectividad» democrática de la participación coordinada y dirigida por el Estado, ya que dichas manifestaciones ponen en tela de juicio no sólo a las políticas urbanas en curso en las ciudades del país, sino que las prácticas participativas que se definen como democracia participativa.

(...) a Democracia, também concordo com isso, ela nunca é uma coisa acabada. Ela é um constante processo de tensões né? Ela, o conflito tá na base do processo democrático. Isso é bem verdade. Mas eu já começo a sentir, inclusive das organizações e pessoas que participam desses espaços, um certo cansaço. Tem um certo cansaço, uma frustração e tem um certo cinismo também. (E8)

(...) E começa-se a se ter, eu percebo não só na Baixada, por onde eu passo e tal, um certo cansaço. É aquilo que eu fico brincando, do formalismo dessa Democracia, digamos, Participativa, porque é conselho pra lá, conselho pra cá e aí são a, há uma dificuldade de renovação porque as pessoas também, que não tão dentro desse circuito, não vê muito resultado, tão meio que de saco cheio. (...). Então vai tendo uma certa fadiga, uma certa exaustão desses processos. E aí a efetividade do que se discute nesses espaços de participação semi-estatais, como o caso dos conselhos, no mundo real, isso vai criando também um certo, um certo desanimo. (E8)

Se constata que el entrevistado E8 dialoga con una concepción crítica de democracia, cercana a lo que se ha mencionado en el capítulo 1, es decir, sobre el reinventar de la democracia de lo que habla Souza Santos (2002) cuando apunta los límites del modelo minimalista o procedimental de la democracia representativa forjado para atender a los principios del liberalismo y las contradicciones provocadas por la ofensiva de la agenda neoliberal que falseó la participación en favor del Estado mínimo y la ganancia de capital. El análisis del texto producido por el entrevistado revela una concepción de la democracia como un proceso resultante de múltiples determinaciones y marcado por tensiones y disputas entre diferentes fuerzas sociales y políticas. Expresiones como «construcción» y «conflicto» de un lado y de otro, la percepción de una sociedad civil cuya organización presenta un cierto «cansancio» y «frustración», además de lo que identificó como «cinismo» de los actores implicados en los espacios participativos (incluso los que se definen como progresistas y de izquierdas), fueron usadas para caracterizar la participación ciudadana impulsada en la reciente experiencia democrática brasileña. Es cuando el interlocutor presenta los procesos de movilización social presentados como un elemento clave para la democratización de los espacios participativos y de la propia sociedad.

5.2.5 La participación como una instrucción normativa

Esta investigación también ha identificado en los discursos analizados la construcción del sentido de la participación ciudadana como una instrucción normativa. Al presentar su reciente trayectoria como representante de la sociedad civil en los espacios constituidos para las deliberaciones y decisiones de políticas públicas ambientales en el municipio de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E10 argumentó en favor de una necesaria «instrumentalización» de los derechos a través de las leyes. Desde su punto de vista, el «foro de discusión» (representado en su discurso por las conferencias realizadas recientemente en el país, en las cuales participó como representante de la sociedad civil) tiene un carácter sustancial pero carece de obligatoriedad legal, razón por la cual queda reducido a un «instrumento informal» de los debates sobre un tema específico. Y para romper con lo que llamó el «bloqueo institucional», los actores sociales participantes de los espacios constituidos necesitarían instrumentos de derechos y deberes, capaces de recuperar las funciones administrativas.

(...) a minha atuação dentro desses movimentos, naturalmente sempre voltando à expectativa para a área jurídica, técnica jurídica, em vista que nosso país quando não raro a gente assiste grandes lacunas, na instrumentalização das decisões (...) porque o problema, o processo acontece, a discussão acontece, mas o negócio é você instrumentalizar, porque a partir do momento que esses, essas decisões, esses enunciados eles tomam uma forma de instrumentalizada quer seja como resolução, quer seja como decreto, que seja como a própria legislação, assim no seu sentido estrito, aí sim, aí você passa a gerar direitos e deveres, porque o fórum de discussão, ele por si só ele tem um lado muito positivo, mas não tem uma obrigatoriedade. (E10)

La «sociedad civil» implicada en los espacios institucionales de participación aparece en su discurso como el «polo que no tiene ningún poder, ni poder económico, ni poder estatal», además de ser presentada como muy dependiente del «poder público» que, según su opinión, ejerce el pleno control sobre los mecanismos y canales de participación ciudadana. A su vez, la «población» se identifica como la que no tiene conocimientos especializados sobre los asuntos afrontados en los espacios en que participa, pero «participa como puede», considerando que «no se puede esperar grandes cosas si no se está preparado para una determinada situación», discurso que coincide con la idea de que los sectores populares no tienen capacidad para participar en los procesos de toma de decisiones, sugiriendo además la inexperiencia de los ciudadanos locales en los espacios de participación.

É, eu acho o seguinte: o que existe na verdade é uma grande lacuna que, ela é provocada, podemos dizer, se pudéssemos calcular uma porcentagem, 80% é o próprio

Poder Público, porque a associação participa, ela participa, comparece, embora se você for observar pouquíssimas pessoas conhecem sobre a matéria (...).

(...) sociedade civil que entre aspas seria o polo mais fraco, que não tem poder. Não tem poder econômico, não tem o poder da máquina estatal. (E10)

La alternativa para la mencionada debilidad de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios constituidos estaría en la presentación de «proyectos», percibidos como la forma más eficaz para «instrumentalizar» las resoluciones construidas en los espacios deliberativos y decisionales. Sobre la «población», que en su discurso aparece como aquella que «no tiene experiencia en los temas debatidos», el interlocutor E10 (que tiene formación jurídica y actuaba como dirigente de una ONG en *Nova Iguaçu*) no hace ninguna referencia a los mecanismos que podrían fortalecerla en sus demandas por derechos, a pesar de que se ha sugerido que las instituciones estatales presentan muy baja permeabilidad a las reivindicaciones de la sociedad. El análisis del texto producido por el entrevistado sugiere que la «población» por él mencionada se refiere a los participantes del movimiento de asociación de barrios ya que, según el entrevistado E11, tienen garantizada su representación en casi todos los consejos municipales de políticas públicas de *Nova Iguaçu*. Se observa que el entrevistado E10 utiliza la expresión «asociación» para referirse a las personas comunes que «comparecen» a los espacios participativos pero que poco sabe sobre los asuntos que componen las pautas de discusión.

Respecto a las prácticas participativas, el relato sobre su actuación como representante de la sociedad civil en el Consejo Municipal de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de *Nova Iguaçu* (CONDEMA), desde un punto de vista que evidencia una necesaria «instrumentalización» de las deliberaciones sobre las políticas públicas, el entrevistado E10 resalta la «nobleza» del espacio constituido por este consejo, mencionando las recientes regulaciones que fueron aprobadas en su seno, sin detallar con respecto al debate sobre las mismas o si estas se están cumpliendo. Se observa que el discurso producido por el entrevistado contiene elementos contextuales, principalmente si se considera su experiencia como representante de organización civil en el CONDEMA que, al contrario del CONPURB, ha logrado aprobar la reglamentación interna que establece las modalidades de su organización y funcionamiento. También se observa el diálogo del texto producido por el entrevistado con la Constitución Brasileña de 1988, que consagró el derecho a la participación en los procesos decisionales. De ahí el requerimiento de la participación para la transferencias

de fondos a través de proyectos relevantes que pasan por la aprobación de los Consejos Municipales de Políticas Públicas que, a su vez, dan legitimidad a las decisiones tomadas por los gestores públicos, elementos que caracterizan la participación como un recurso gerencial concepción construida por el discurso del entrevistado E12 que se verá a continuación.

5.2.6 La participación como un recurso gerencial

Al ser preguntado sobre la creación de mecanismos y espacios institucionales de participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, el entrevistado E12 rescató el proceso de apertura democrática brasileña, identificando primero lo que llamó una participación de la sociedad en la lucha por las necesidades comunitarias, seguida por la formación de una nueva participación a través de los «consejos de políticas», en los cuales tiene larga experiencia como representante de la sociedad civil organizada, especialmente de *Nova Iguaçu*. Como se ha señalado en el capítulo 2, el papel de los movimientos sociales y organizaciones populares durante el proceso constituyente culminó en la incorporación del principio de la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos en el texto constitucional, conquista que resultó en la creación de mecanismos y canales institucionales de participación. A partir de la década de 1990, la consolidación del proceso constitucional marca un nuevo período para la administración pública brasileña, cuando se pasó a dar forma a las instituciones estatales, de acuerdo con los principios de lo que se puede llamar «gestión empresarial» en la que se apoya el discurso del entrevistado que significa la participación ciudadana como un recurso gerencial de la administración pública actual.

Considerando el contexto de la década de 1990, el entrevistado E12 señaló la construcción de una «nueva participación» destinada a la eficiencia y eficacia en la gestión pública, asociando dicha construcción a las nuevas atribuciones y responsabilidades que los municipios brasileños pasaron a tener sobre los procesos de formulación e implementación de políticas públicas tras la descentralización político-administrativa adoptada en el país. La experiencia de «gestor de políticas públicas» de una reconocida ONG permite al interlocutor construir un sentido de participación más ligado a las relaciones de cooperación entre los actores de la sociedad civil y los agentes

estatales que con las reivindicaciones de la sociedad local. El uso de expresiones como «solución» y «fuerza tarea» dentro de su discurso ejemplifica esta percepción.

Para el entrevistado E12 las movilizaciones sociales de la década de 1980 no dieron lugar a las políticas públicas, puesto que, según su opinión, fueron «mucho más políticas que técnicas». A su vez, los consejos de políticas aparecieron en su discurso como canales institucionales que surgen en la década de 1990, como espacios de enfrentamientos con el Gobierno municipal, en un primer momento, para enseguida ser constituidos como espacios de negociaciones, siendo este proceso de transformación de las instituciones participativas un punto central de sus argumentaciones. En efecto, apoyado en el discurso de la modernización de la administración pública, el entrevistado presentó como requisito para lo que llamó una «participación calificada» la realización obligatoria de «cursos de capacitación» para los actores sociales a ser incorporados en los espacios institucionales de participación (representados en su discurso por los actores que intervienen en los consejos de políticas públicas en el ámbito local), de modo que sean habilitados para debatir y valorar «proyectos inteligentes y objetivos» con la gestión municipal para la sociedad.

Queda verificado así que el entrevistado E12 considera que la población en general no tiene «calificación técnica» suficiente para participar de un «debate de alto nivel» en los espacios constituidos para la participación de la ciudadanía en la definición de políticas públicas, de modo que necesita de una capacitación que le convierta en un sujeto potencialmente preparado para la participación, significada por él, como una herramienta para las decisiones del Gobierno a través de estrategias técnicamente eficientes. Se observa que, según su concepción, la participación no es más que un «recurso gerencial» para mejorar la gestión municipal o una herramienta para construir con eficacia las políticas públicas, percibiendo a la administración pública como una «empresa» que actúa en la «prestación de servicios» a la sociedad, expresiones que dialogan con la agenda neoliberal, cuyo avance produjo un nuevo significado de la participación de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos.

Então, quando o gestor público, você fala assim, eu vou simplificar pra você: eu virei Prefeito da cidade de Nova Iguaçu, com a informação e conhecimento que eu adquiri nos últimos trinta anos, com a visão de gestão pública que eu tenho, a primeira é: todos conselheiros serão capacitados. (...).

*(...). **Aquele que não quiser ser capacitado, a lei é clara, não poderá participar. Ok? Então, eu estou complementando a democracia que constituiu a lei, eu estou propondo que todos sejam qualificados, por quê? Porque fortalece a democracia no debate. Nós estamos discutindo tecnicamente, não estamos discutindo politicamente, e estamos discutindo políticas públicas. Então, significa pelo meu orçamento, eu tenho que destinar aos conselhos recursos para que eles possam ter qualidade de espaço e logística e informação, todos em um debate de alto nível. Segundo: todos os conselhos terão consultoria. Nenhum conselho funcionará sem um consultor. Então é exatamente para ajudar no debate, para formular um debate, para quando for lá pra reunião, a gente ter uma objetividade. Não há nenhum problema, são dez conselhos, são dez consultores, e uma merreca.***

Então, eu não preciso fazer política com meus secretários, eu preciso de técnicos, é preciso de gerentes. (...) É isso que o administrador público tem que ter coragem de dizer para o político. Não pode ter medo da Câmara de Vereadores e do Congresso. Não é enfrentar, mas a dizer para eles que ele a gente trabalha com políticas públicas.

Como o movimento social vai perceber que aquela administração pública, à qual ela é participativa merece continuar? Pelos serviços que eu estou oferecendo à minha sociedade, ao meu público. Eu estou olhando a Prefeitura como uma empresa, não pode ter déficit. Tem que ter lucro. (E12)

A pesar de reconocer que los procesos políticos son parte de una actividad compleja, el interlocutor E12 destaca la «técnica» como el mejor recurso para que se mantengan los conflictos de intereses dentro de los límites manejables. Analizando las prácticas sociales, se puede asociar la función del discurso del «gerente de políticas públicas» a los principios de una organización empresarial, descuidando los aspectos de la administración pública que depende de las demandas de la sociedad. Asimismo, se percibe de forma explícita la consideración del Gobierno como protagonista de las acciones y las iniciativas de participación. Desde su punto de vista gerencial, el representante de la organización pública tiene un papel influyente en la participación de los actores de la sociedad civil para la obtención de resultados positivos en la «prestación de sus servicios», los cuales no dependen de una sociedad local activa, sino de estrategias técnicamente orientadas por consultorías.

Acho que os conselhos, voltando aos conselhos, que é um ponto forte da nossa questão de políticas públicas, sem capacitação, não vai muito longe, sem informação, sem experiência, sem mediadores, todo conselho tem que ter um mediador, o conselho estabelece alguém que está mediando (...) porque é muito mais do que democracia participativa é a capacidade de gestão. (E12)

En este sentido, la concepción de gestión pública del entrevistado E12 va más allá de los espacios decisionales en la medida en que, en su discurso, el Gobierno y su estructura administrativa carecen de asesores técnicos ajenos a la misma para una eficiente promoción de políticas públicas. Considerando los elementos contextuales del

discurso, se supone que esta percepción guarda alguna relación con la situación concreta de la administración de *Nova Iguaçu*, puesto que la misma carece de personal de funcionarios efectivos, siendo la mayoría de los funcionarios interinos seleccionados a cada cambio de gobierno para formar sus equipos de asesores. Sobre el papel ejercido por los consejos de políticas locales, se observa que al igual que el entrevistado E10, para el entrevistado E12 estos pueden constituirse como «base democrática», siempre que los sujetos participantes sean capacitados técnicamente, preferentemente a través de consultorías que actuarían como mediadores de los espacios y experiencias participativas para que las decisiones políticas sean basadas en criterios racionales y los conflictos de intereses sean resueltos de una manera más pacífica. Según sus palabras, «es más que democracia participativa, es la capacidad de gestión», opinión que evidencia no sólo la significación de la participación ciudadana como un recurso gerencial, sino un posicionamiento explícitamente contrario a los planteamientos de los defensores de la ampliación de la participación de la sociedad en las decisiones públicas, evidenciando una concepción que reduce la participación ciudadana a su contribución a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y no la entiende como un camino para la profundización democrática y el fortalecimiento de la ciudadanía.

5.2.7 La participación como un instrumento de manipulación

Así como la mayoría de los participantes de la investigación, el entrevistado E13 también articuló su discurso desde sus prácticas participativas concretas en la región de la *Baixada Fluminense* y, particularmente, en el municipio de *Nova Iguaçu*. Citando la «escalera de participación ciudadana» planteada por Sherry Arnstein (1969) para caracterizar la participación ciudadana impulsada recientemente en el país, al hablar de su experiencia como miembro del Consejo Municipal de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (CONDEMA), el entrevistado caracterizó lo que ha definido como «participación manipulada», instituida para legitimar las decisiones del «poder establecido». Desde este punto de vista, consideró que la apertura y ampliación de espacios para la participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas ha resultado en la «instrumentalización» de las decisiones del gobierno de turno. En este sentido, la constitución y el funcionamiento de los espacios para la participación de la ciudadanía en la planificación y gestión de las políticas públicas obedecerían a las

circunstancias y criterios esencialmente político-partidistas. En sus palabras, «varía mucho de acuerdo a lo establecido, con el grupo político que realmente manda».

Además de relatar su actuación como representante de la sociedad civil en el CONDEMA de *Nova Iguaçu*, el entrevistado E13 también habló de su participación en los espacios recientemente ampliados por la administración pública brasileña para el involucramiento de ciudadanos y representantes de las organizaciones civiles en las deliberaciones de diversos temas de políticas públicas. Para construir su discurso ha utilizado la experiencia concreta que tuvo como miembro del Comité Ejecutivo de la Conferencia Municipal de Salud de *Nova Iguaçu*, realizada en 2009 para debatir, desde una perspectiva regional, la cuestión de la salud en los municipios que componen la región de la *Baixada Fluminense*. Siguiendo la construcción del sentido de una participación como instrumento de manipulación de los ciudadanos por parte de los agentes estatales, en relación con algunos actores de la sociedad civil (que, según el interlocutor, son incorporados estratégicamente como representantes en los canales de participación como una garantía de la prevalencia de privilegios e intereses particulares), se señala que las conferencias nacionales, estatales y municipales pueden ser caracterizadas como arreglos institucionales diseñados para una «manipulación desde abajo» y/o una movilización del «referéndum desde arriba» de las decisiones gubernamentales.

(...) um instrumento para manter ou validar alguns processos dentro das políticas públicas (...). (E13)

(...) a conferência tem que acontecer? Sim, ela vai acontecer, né? É interessante que aconteça, porque você primeiro você manipula uma base, para depois você jogar para o referendo isso, e esse referendo ele praticamente te dá ok para a manipulação que foi feita ali embaixo, né, e muita gente gosta disso. Só que a gente chega ao ponto que a gente começa a perceber que isso não agrega nada, para setor nenhum da sociedade. Ou seja, prejudica, engessa, e isso é o que é pior né? Quando chega na população, chega com ares de participação cidadã. A gente sabe que não é isso. A participação cidadã manipulada. (E13)

Então não adianta nada ter a participação cidadã, ter discurso da gestão democrática, do Plano Diretor, do Plano de Estratégia, né, porque você vê que existe uma sequência, né, um filtro, uma sequência de filtros. São sequências de filtros que indicam que determinado documento, ele precisa ter a cara que foi concebida lá no comecinho, ou seja, no comecinho da manipulação. (E13)

(...) assim, você está falando dessa questão governamental né? Dessa, que era... um pouco pra legitimar um processo. Tem que legitimar pela participação. Então, não era a importância da participação. Era quase instrumental. (E7)

(...) Não é a participação. Então, onde é que tá a importância disso? Não, de qualquer jeito vai acontecer. De qualquer jeito vai acontecer. Tem que fazer. (E7)

Todavía en el proceso de construcción del sentido que atribuye a la participación ciudadana un instrumento de manipulación de la administración pública, el entrevistado E13, al igual que los entrevistados E6 y E7, devela una realidad constante en los canales de participación de *Nova Iguaçu*, principalmente en lo que se refiere a los representantes de la sociedad civil en los consejos gestores de políticas del municipio que, por lo general, serían siempre los mismos que participan. Se percibe que el entrevistado considera esta situación como clave para caracterizar la dinámica de funcionamiento de dichos canales estables de participación que, según su opinión, son constituidos para «refrendar decisiones pre pactadas» que atienden a «intereses puntuales y particulares». Esta situación sugiere que los agentes públicos forjan la participación en los espacios institucionales para conseguir que sus intenciones sean realizadas a través de la complicidad de las organizaciones civiles allí representadas. Se trata de una participación ciudadana que no solo significa la «aprobación de proyectos» (como los discursos de los entrevistados E10 y E12 sugieren), sino que tiene como principio de lógica las prácticas clientelistas como forma de gobernar, lo que implica afirmar que la apertura de canales de participación no afecta las estrategias conservadoras del sistema político, puesto que reproduce las desigualdades y asimetrías entre los actores y agentes en los espacios participativos tal como se ha observado en los discursos producidos por los entrevistados que significan la participación como una forma de relación entre Gobierno y sociedad civil.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La presente tesis doctoral trata sobre una institución participativa surgida en la experiencia democrática brasileña reciente, el Plan Director Participativo (PDP), ya que en ella se encuentra la principal unidad de observación. Esta institución se presenta bajo una naturaleza normativa relacionada a la función social para la cual fue establecida, que la convierte en una instancia ligada a procesos de participación ciudadana en la construcción de políticas urbanas en el ámbito local. Tampoco sería equivocado concebir este trabajo como un estudio sobre la producción de significados presentes en las experiencias participativas promovidas por la administración que pretende contribuir al debate sobre la calidad democrática de las formas institucionalizadas de participación difundidas en el escenario brasileño durante la última década. De hecho, esta tesis analizó discursos sobre la construcción de políticas públicas orientadas por los principios de la «gestión democrática de las ciudades» y concretadas en un contexto socio-político en el que las relaciones entre el Gobierno y actores de la sociedad civil locales fueron marcadas por la proximidad. Se presentaron situaciones contradictorias en torno a la nueva instancia de participación, mediante el análisis de los discursos producidos por actores sociales y gubernamentales que en ella estuvieron implicados, y se identificaron distintas maneras de concebir la participación ciudadana, que no solo evidencian la ambigüedad que marca su definición sino que problematizan la relación frecuentemente establecida entre la participación y la democratización de la gestión de los asuntos públicos.

La institución participativa concebida por los planes directores de las ciudades brasileñas tiene una particularidad que la diferencia de la que caracteriza al Presupuesto Participativo: el requisito legal. Resulta de la introducción del capítulo de la política urbana en el texto de la Constitución de 1988 y su posterior reglamentación a través del Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001), que no solo convirtieron al Plan Director Municipal en el instrumento básico de las políticas de desarrollo urbano y obligatorio para los municipios con más de 20.000 habitantes, integrantes de áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas sino que exigieron la participación de los ciudadanos y organizaciones civiles en su elaboración e implementación. Desde este punto de vista normativo, la participación ciudadana suscitada por los planes directores municipales es a la vez menos dependiente de voluntades gubernamentales y más dependiente de la organización de la sociedad civil, debido a que su institucionalización es obligatoria.

Por otra parte, la reciente experiencia de los Planes Directores Participativos fue impulsada por una campaña nacional idealizada por el Ministerio de las Ciudades, creado en 2003 al inicio del primer gobierno de Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores (PT), que además de promocionar la proliferación de planes directores participativos en el escenario brasileño estableció posibilidades concretas para el involucramiento de los ciudadanos y organizaciones civiles en la definición de políticas públicas mediante la ampliación de los espacios instituidos en diversos niveles de la administración, como los consejos de políticas y las conferencias nacionales, estatales y municipales. Sin embargo, afirmar que ese escenario amplió la oportunidad de participación de la sociedad en los espacios constituidos para la construcción de políticas públicas no elimina las ambigüedades que tiene un proceso participativo cuya iniciativa parte de los actores gubernamentales, motivados por criterios normativos e instrumentales, en un período de crecimiento económico en el país acompañado por inversiones públicas y privadas en estructuras productivas y urbanas de sus principales ciudades.

Derivada de este contexto, la experiencia del PDP de *Nova Iguaçu*, municipio que ocupa relativa centralidad sociodemográfica y económica en la periferia metropolitana de Río de Janeiro, marcado por históricos procesos de desigualdad y crecientes tendencias de segregación socio-espacial, procesos cuyas dinámicas están más allá de sus límites territoriales, también contó con una nueva coyuntura política tras la elección del primer gobierno del PT, con Lindberg Farias a la cabeza, configurando en la ciudad un particular acercamiento entre el Gobierno y actores de la sociedad civil. En el primer año de su mandato, Farias consolidó dicha confluencia que contó con la actuación de asesores técnicos ajenos a la realidad municipal y garantizó la incorporación de participantes de movimientos sociales y organizaciones comunitarias a la estructura de la administración. Contó además, con la contratación de una consultoría dirigida por un profesor de planificación urbana de notoriedad nacional, quien al unir esfuerzos con los agentes públicos responsables por ejecutar dicho proceso participativo asesoró la pretendida construcción colectiva de políticas urbanas a través de reuniones comunitarias, identificación de demandas urbano-sociales locales y formulación de propuestas negociadas entre los participantes del espacio constituido por el Grupo Gestor del PDP.

Desde el punto de vista de los resultados observados, la experiencia participativa impulsada por el PDP de *Nova Iguagu* reveló dificultades en su validez como una institución de participación capaz de promover el reparto del poder decisonal y la democratización de las políticas urbanas en el ámbito local. Tras la 3ª Conferencia Municipal de la Ciudad, realizada en agosto de 2007 para la discusión y ratificación pública del plan director propuesto por el Grupo Gestor, el proyecto de ley ajustado por el Ejecutivo fue enviado al Legislativo municipal en mayo de 2008, alcanzando su aprobación en junio de 2011. Aunque el retraso de tres años para que dicho plan director se tornara ley municipal sea un argumento suficiente para suponer que su trayectoria político-institucional no estuvo libre de resistencias, los discursos revelaron que los sectores empresariales y miembros del Legislativo municipal renunciaron al espacio participativo constituido por el Grupo Gestor del PDP, además de que develaron la ambigua implicación de los miembros superiores del poder Ejecutivo y de la ciudadanía local. Desde esta perspectiva, la etapa de apreciación y aprobación del proyecto de ley elaborado fue el momento en que los intereses en juego se expresaron de manera decisiva, revelando que la experiencia de participación ciudadana investigada no constituye un ejemplo de reparto del poder de decisión para la construcción colectiva de políticas públicas basadas en las demandas urbano-sociales, tal como fue planteado por la «gestión democrática de las ciudades», un ideario que no escapa a las ambigüedades y contradicciones de las formas institucionalizadas de participación ciudadana.

Los discursos de los sujetos que participaron en la experiencia investigada como agentes gubernamentales responsables del diseño y ejecución del proceso participativo sugirieron que el espacio constituido para la intervención de la ciudadanía en la elaboración del PDP no provocó disputas ni tensiones entre los distintos sectores de la ciudad considerados necesarios para la construcción de una «ciudad de todos», eslogan de la campaña promovida por el Ministerio de las Ciudades, ni tampoco una participación continua, en vista de la observada ausencia de una iniciativa ciudadana y/o acción colectiva (como estrategia para que se cumplieren los plazos y las directrices políticas propuestas por el Grupo Gestor del PDP) durante la larga etapa de aprobación por parte del poder municipal. Para estos entrevistados, las limitaciones mencionadas estarían asociadas, por un lado, a la trayectoria de una sociedad con una acumulación de decepciones y promesas públicas incumplidas además de su relación con el poder instituido, definida como «básicamente clientelar», en la que los derechos sociales son

transformados en favores políticos, fundamentalmente electorales. Asimismo, sugirieron que la limitada implicación de los representantes de la localidad en el espacio constituido para la deliberación de políticas estuvo menos asociada a la incomprensión de los aspectos relativos al instrumento de la planificación y gestión urbana y más vinculada a los vínculos entre los líderes comunitarios con los actores políticos locales y a la debilidad del movimiento asociativo. Sobre esta cuestión, se ha constatado que la inserción de participantes de movimientos sociales locales, particularmente de organizaciones comunitarias, a la estructura de la administración de entonces produjo consecuencias negativas para la experiencia participativa, reduciendo las posibilidades de iniciativas ciudadanas autónomas, teniendo en cuenta el apaciguamiento de los sectores organizados capaces de motivar la discusión sobre los problemas urbanos locales.

La participación de los asesores técnicos en la realización del proceso participativo del PDP de *Nova Iguaçu* también se presentó como un punto relevante en la investigación. Por ser profesionales ajenos al espacio municipal, la actuación del equipo de asesores fue presentada como un ejemplo de ruptura con las fuerzas políticas dominantes en la ciudad, siendo observada como altamente calificada, pero incapaz de garantizar la movilización social necesaria a la participación ciudadana pretendida ni la permanencia de las propuestas deliberadas por el Grupo Gestor del PDP en las esferas superiores del Ejecutivo municipal, por lo que se concluye que las contrariedades identificadas en el proceso participativo investigado residieron tanto en su dimensión político-institucional como en su dimensión social. A pesar del indicado esfuerzo emprendido por los asesores técnicos y miembros de la consultoría percibidos como agentes comprometidos con los principios de la “gestión democrática de las ciudades”, la experiencia participativa investigada resultó ser un acontecimiento temporal y transitorio, lo que convierte al Plan Director Participativo elaborado en un instrumento de la planificación estatal elaborado para cumplir con el requisito legal y para renovar las formas de uso y apropiación del espacio urbano municipal.

En efecto, la participación dirigida y coordinada por los agentes estatales privilegió la elección de delegados locales que según los interlocutores de la investigación estaban en gran mayoría comprometidos con los intereses políticos de actores del poder decisorio municipal, opinión que pone en jaque la actuación de los actores clave participantes del diseño y ejecución de la experiencia del PDP de *Nova Iguaçu* que no definieron

estrategias más abiertas para la ascensión política de los sectores afectados por las políticas urbanas selectivas y apartados de las instancias de participación de la ciudad. Por otra parte, los actores sociales participantes de los espacios constituidos para impulsar el proceso participativo en cuestión (principalmente los que pasaron a ejercer funciones públicas) dividieron responsabilidades, lo que ha permitido constatar que las dificultades observadas no sólo están enlazadas a la voluntad del Gobierno en promover la experiencia participativa y a la capacidad de movilización y organización de la sociedad, sino también a la relación entre el Gobierno y los actores de la sociedad civil implicados en los espacios constituidos para la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas.

Respecto al segundo objetivo de esta tesis, los discursos sobre la participación impulsada en los espacios institucionales que permiten la interacción entre los actores sociales y agentes gubernamentales ayudaron a reconstruir y comprender el proceso participativo en cuestión, además de permitir identificar la construcción de distintos significados atribuidos a la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, tales como: la participación como un mecanismo de «consulta popular»; la participación como un proceso «educativo» del ciudadano común; la participación como una relación entre el Gobierno y la sociedad civil; la participación como un proceso de movilización social permanente; la participación como una instrucción normativa; la participación como un recurso gerencial y la participación como un instrumento de manipulación. Se ha constatado que estos sentidos no son aleatorios, puesto que expresan percepciones, opiniones y valoraciones sobre eventos sociales y situaciones concretas, ni exentos de ambigüedades, ya que dependen de las condiciones sociales de su producción y de sus productores. De hecho, la construcción del sentido de la participación como una forma de relación entre el Gobierno y la sociedad civil reveló una percepción de que esta relación está marcada por asimetrías que limitan las posibilidades de iniciativas ciudadanas autónomas, sobre todo en una sociedad con un cúmulo de demandas sociales, como es el caso de la *Baixada Fluminense*, descrita como una región en la que las posibilidades de asociarse están más restringidas y las históricas carencias urbanas son agravadas por el uso de la violencia física, por lo que los actores sociales locales participarían de los canales constituidos en condiciones marcadamente desiguales o asimétricas. Desde este punto de vista, la región se convierte en un espacio

de las prácticas políticas tradicionales no democráticas (como el clientelismo, la cooptación, el intercambio de favores, etc.).

La ciudad de *Nova Iguaçu* resultó ser un campo propicio e ideal para la investigación de los desafíos a ser afrontados por las experiencias participativas que pretenden la intervención de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas de ámbito local, revelando dimensiones importantes que esta tesis no ha profundizado y que quedan como agenda para futuras investigaciones. Se ha constatado que el acceso a la información institucional es uno de los factores que influyen en las experiencias de participación ciudadana llevadas a cabo recientemente en el contexto investigado, suponiendo que a pesar de los avances que se han obtenido con el plan formal, en la práctica diaria los canales de participación, incluso los espacios permanentes de participación como son algunos de los consejos municipales, serían frecuentemente bloqueados por las agencias gubernamentales que detiene los procesos decisionales de las políticas, de modo que los actores sociales participantes de estos espacios, desempeñarían sus funciones en condiciones políticas muy adversas. También se ha observado que los criterios utilizados para la representación en los espacios constituidos para la participación de la ciudadanía son circunstanciales, aspectos que demandan un estudio sistemático de la constitución y dinámica de funcionamiento de las instituciones participativas locales.

La dimensión espacial de los mecanismos y procesos participativos tampoco ha sido analizada por esta tesis. La división espacial del municipio de *Nova Iguaçu* definida por los agentes de la administración sin una negociación con la sociedad, fue la referencia utilizada por los operadores del proceso participativo investigado, por lo que en breves palabras se puede asegurar que queda por ser explorada.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

ABREU, M. de. (2010). *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 4.ª Ed. 2.ª Reimpresión.

ALONSO, L. E. (2003). «El análisis sociológico de los discursos: una aproximación desde los usos concretos», en *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*. Madrid: Editorial Fundamentos.

_____. «Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa», en *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*. Madrid: Editorial Fundamentos.

ALVES, J. C. S. (2002). *Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica*. Duque de Caxias: APPH/CLIO.

_____. (2003). *Dos barões ao extermínio. Uma história da violência na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: APPH, CLIO.

_____. (2012). *A Baixada (não) é para principiantes. Destinos - olhares para além da fachada*, Nº 2, pp. 11-12.

ALBUQUERQUE, M. do C. (2004). «Participação cidadã nas políticas públicas», en Hernmanns, K. (Org.). *Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza, Expressão Gráfica, pp.15-60.

ALESSANDRI, C. A. (2005). «La utopía de la gestión democrática de la ciudad» en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. IX, No. 194 (01), Barcelona, Universidad de Barcelona, disponible en <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>> [ISSN: 1138-9788].

ARAUJO, R. y VAINER, A. G. (2010). «Análise dos impactos da legislação urbana- Planos Diretores e Leis de Zoneamento - na estrutura urbana do município de Nova Iguaçu», en Lago, L. C. (Org.). *Olhares sobre a Metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 103-153.

ARNSTEIN, S. R. (2002). *Uma escada da participação cidadã*. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – Participe*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, pp. 4-13.

AVRITZER, L. (2000). «Teoria Democrática e deliberação pública». *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 50, pp. 25-46.

_____. (Org.). (2004). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp.

_____. (2008). «Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático», en *Opinião Pública*, vol. 14, n.º 1, junho, pp. 43-64.

_____. (2009). «Prefacio», en Marques, A. C. S. (org. y trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 7-10.

_____. (2010). «O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, pp.205-221.

_____. (2011). «A qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate», en: Pires, R. R. (Org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, pp. 13-25.

BARRETO, A. (2004). *Um olhar sobre a Baixada: usos e representações sobre o poder local e seus atores*. Campos, Curitiba, v. 5, n. 2, pp. 45-64.

BERNARDES, J. A. (1983). *Espaço e movimentos reivindicatórios: o caso de Nova Iguaçu*. Disertación (Maestría en Geografía). Programa de Postgrado en Geografía, Universidad Federal de Río de Janeiro, Río de Janeiro.

BOBBIO, N. (1986). *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

BRASIL, F.; SILVA, G.; CARNEIRO, R. y ALMEIDA, M. (2012). «Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente». *Economia Global e Gestão* [online], vol.17, n.1, pp. 117-134.

BORJA, J. (2013). «Barcelona y su relación con otras ciudades. Bilbao, Monterrey, Río de Janeiro y Buenos Aires», en: Cucó Giner, J. (Org.). *Metamorfosis urbanas: ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.

BOURDIEU, P. (1993). *Razões práticas*. Rio de Janeiro, Papyrus.

_____. (2012). «Efeitos do Lugar», en Bourdieu, P. (Org.). *A miséria do Mundo*. 9ª ed. Petrópolis: Vozes.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. (2005). *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades. <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/PlanoDiretorParticipativoSNPU2006.pdf>. [Consultado el 2 de Julio de 2012].

BRASIL. Ministério das Cidades. *Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília: Ministério das Cidades. (2006). <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>. [Consultado el 3 de agosto de 2012].

CALDEIRA, T. P. (2000). *A cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: ed. 34, 2000.

CALLEJO, J. (2002). «Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación». *Revista Española de Salud Pública*, vol.76, n.5, pp. 409-422.

_____. (2001). *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Barcelona, Ariel Practicum.

CARNEIRO, P. R. F.; CARDOSO, A. L. y AZEVEDO, J. P. S. (2008). «O planejamento do uso do solo urbano e a gestão de bacias hidrográficas: o caso da bacia dos rios Iguaçú/Sarapuí na Baixada Fluminense». *Cadernos Metrópole 19*. São Paulo: EDUC, pp.165-190.

CASTELLS, M. y BORJA, J. (1996). «As Cidades como Atores Políticos». *Novos Estudos*, CEBRAP, n.45, São Paulo.

CONDE, F. (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Cuadernos Metodológicos 43. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

CUNILL-GRAU, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

DAGNINO, E. (2004). «¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?», en Daniel Mato (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, J. A.; PANFICHI, A. (2006). «Para uma outra leitura pela construção democrática na América Latina», en: *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Dagnino, E.; Oliveira, J. A.; Panfichi, A. (Orgs.), São Paulo: Paz e Terra.

DAHL, R. A. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. Celso Mauro Paciornik (trad.), São Paulo: Edusp.

DALLARI, D. de A. (2010). *O que é participação política*. 16ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense.

DÍAZ BORDENAVE, J. E. (1995). *O que é participação*. 8ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense.

ENNE, A. L. (2004). *Imprensa e Baixada Fluminense: múltiplas representações*. *Ciberlegenda* (UFF), Nº 14.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar Nº 133, de 15 de dezembro de 2009*.

FASE/UFRJ/IPPUR/PCNI. (2006). *Localização dos objetivos de desenvolvimento do milênio – Programa Piloto. Perfil da Cidade de Nova Iguaçu: Educação, Saúde, Sustentabilidade Socioambiental*.

FONT, J. (Coord.) (2011). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

FOOTE WHYTE, W. (2005). *Sociedade de Esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada*. Rio de Janeiro: Zahar.

GALAIS, C.; CORROCHANO, D. H. y FONTCUBERTA, P. (2011). «¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos?» en Font, J. (Coord.). *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, pp.35-59.

GOHN, M. G. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, 4.^a ed. São Paulo: Cortez Editora.

GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (2007). «O que significa democracia deliberativa», en *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Bruno Oliveira Maciel (trad.), Pedro Buck (ed.), Belo Horizonte. Enero-marzo, año 1, No. 1, pp.17-78.

_____. (2009). «Democracia deliberativa para além do processo», en Marques, A. C. S. (org. y trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp.177-206.

_____. (2004). «Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais». *Revista Saúde e Sociedade*, v.13, n.2, pp. 20-31.

GRAZIA, G. de. (2012 [2003]). «Reforma urbana e Estatuto da Cidade», en: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; Cardoso, A. L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE.

HARVEY, D. (1996). «Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio», en: *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, pp. 48-64.

_____. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal, Madrid.

HELD, D. (1991 [1987]). *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, Madrid.

IBAÑEZ, J. (1997). *A contracorriente*. Fundamentos, Madrid.

ÍÑIGUEZ, L. R. (2003). *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales*. Editorial UOC, Barcelona.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Disponible en <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. [Consultado el 25 de marzo 2012].

Leme, M. C. S.; Fernandes, A.; Filgueira, G. M. A. (Orgs.). (1999). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. 1^a ed. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP /FUPAM.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. y NETO, V.C.L. (2013). *Minha Casa, Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Texto para discussão. Nº 1853, IPEA: Rio de Janeiro.

LAGO, L. C. do. (2007). *Trabalho, moradia e mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro*. *Cadernos metrópole* 18, 2º sem. pp. 275-293.

_____. (2000). *Desigualdades e Segregação na Metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Editora Revan. Rio de Janeiro.

LAVINAS, L.; FOGAÇA, A. (2011). *Bairro Escola: o fracasso de uma boa idéia*. En: 35.º Congresso da ANPOCS, Caxambu. Anais do 35º Congresso da ANPOCS. São Paulo.

LÜCHMANN, L. H. H. (2006). *Os sentidos e desafios da participação*. *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro-abril, año/vol. 42, número 001. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, Brasil, pp. 19-26.

_____. (2007). *A representação no interior das experiências de participação*. *Lua Nova*. São Paulo, 70, pp.139-170.

MACPHERSON, C. B. (2009 [1977]). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial, Madrid.

MARQUES, A. C. S. (2009). «As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública», en Marques, A. C. S. (org. y trad.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp.11-28.

MARGULIS, M. (2006). *Ideología, Fetichismo de la Mercancía y Reificación*. *Estudios Sociológicos*. Enero-abril año/vol. XXIV N° 1. El Colegio de México. Distrito Federal, México, pp. 31-64.

MARICATO, E. (2010). *O Estatuto da Cidade Periférica*, en: Carvalho, C. S.; Rossbach, A. C.. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, pp. 5-22.

_____. (2000). *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil*, en O. Arantes, C. Vainer y E. Maricato (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5ª ed. Petrópolis: Vozes.

MIAGUSKO, E. (2012). *Representações do urbano na Baixada Fluminense na era dos grandes projetos*, en 36.º Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Águas de Lindóia. Anais do 36.º Encontro Anual da Anpocs.

MONTEIRO, L. A. (2005). *A Baixada Fluminense em perspectiva microanalítica*. *Anos 90*, [S.l.], jan. 2005. ISSN 1983-201X. Disponible en <http://seer.ufrgs.br/index.php/anos90/article/view/6382>. Acceso en: 19 Jan. 2012.

NASCIMENTO, A. P. (2012). *História do trabalho e trabalhadores nas lavouras de Nova Iguaçu (1880-1940)*, en José Ricardo Ramalho, Alexandre Fortes. (Orgs.). *Desenvolvimento, trabalho e cidadania: Baixada e Sul fluminense*. Rio de Janeiro: 7 Letras, pp. 95-107.

NUNES, E. (2003 [1997]). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

OLIVEIRA, A. de; RODRIGUES, A. O. (2009). *Industrialização na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novos paradigmas para velhos problemas*. *Semestre Económico*. Medellín, v. 12, Nº 24, pp. 127-143. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165013125007>. Data do acesso 11/07/2011.

OLIVEIRA, F. J. G.. *Desconcentração industrial e espaço urbano/metropolitano: análise territorial da expansão metropolitana e da formação de novos eixos econômicos produtivos no Rio de Janeiro*, en XIII Encontro Nacional da Anpur, 2009, Florianópolis. XIII Encontro Nacional da ANPUR. Florianópolis: Anpur, 2009. v. I. p. 1-17.

OLIVEIRA, R. da S. *Distintas noções de Baixada Fluminense: a busca do entendimento da constituição política da região – apresentação otimista sobre o seu crescimento latente*, en Oliveira, Rafael da S. (Org.), en: *Baixada Fluminense: novos estudos e desafios*. Rio de Janeiro: Paradigma, 2004, p. 17-47.

ORTÍ, A. (2013 [1986]). *La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo*, en García, M.; Ibáñez, J.; Alvira, F. (Comp.). *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 189-222.

OZÓRIO, E. C.. *O processo de (Re) produção do espaço urbano na Cidade de Nova Iguaçu-Rj: (1990-2007)*. 2007. – p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Regional). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PANDOLFI, D. C. y RIBEIRO, W. E. S. (2014). *Movimentos Sociais Urbanos e Esfera Pública: questões para o debate*, en: Lopes, J. S. L. y Heredia, B. M. A. (Orgs.). *Movimentos Sociais e Esfera Pública: o mundo da participação*. Rio de Janeiro: CBAE, v. 1, pp. 157-185.

PARÉS, M. (2009). «*Introducción: Participación y evaluación de la participación*», en Parés, M. F. (coord.). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Editorial Ariel, pp. 15-21.

PARÉS, M. et al. (2009). «*La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico normativos y modelos de democracia*», en Parés, Marc (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Editorial Ariel, España, pp. 29-53.

PATEMAN, C. (1992 [1970]). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PATTO, M. H. (1971). *Educação 'bancária' e educação libertadora de Paulo Freire*. São Paulo: T. A. Queiroz.

PEREDA, C. (2005). «Participación ciudadana y emancipación social», conferencia dictada durante el *Encuentro de políticas participativas*. Colectivo, IOÉ (www.colectivoioe.org), Granada 21 y 22 de octubre de 2005.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013*. Disponible en <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU. *Lei Complementar Nº 006, de 12 de dezembro de 1997*. Revisa o Plano Diretor do Município de Nova Iguaçu e dá outras providências. Disponible en <http://www.issmaisfacil.novaiguacu.rj.gov.br/pcni/legislacao/Lei006.pdf> [Consultado en junio de 2012].

_____. *Relatório de Avaliação Ambiental. Desenvolvido por WALM Engenharia e Tecnologia Ambiental*. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=934935>. [Consultado el 28 de Julio de 2012].

REQUENA i MORA, M. y RODRIGUEZ VICTORIANO, J. M. (2014). «Por una democracia de alta intensidad. Los movimientos sociales como portadores del cambio social», en *International Colloquium Epistemologies of the South: South-South, South-North and North-South global learning*, Coimbra.

RIBEIRO, L. C. de Q. y CARDOSO, A. (1996). «Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil», en: Ribeiro, L. C. de Q. y Pechman, R.. (Orgs.), en *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

RIBEIRO, L. C. de Q. *Segregação, desigualdade e habitação: a Metrópole do Rio de Janeiro*, em ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, v.2, p. 944-958.

ROCHA, A. S. da. (2007). «(Re)pensando a Baixada Fluminense em um contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Sociedade, Território e Representação». *Revista geo-paisagem* (on line). Ano 6, Nº 12.

ROLNIK, R. (2009). «La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil». *EURE (Santiago)* [online], vol.35, n.104, pp. 5-28. ISSN 0250-7161.

_____. (2010). «Espaços em transformação». *Revista Continuum*, Nº 26, pp. 34. Entrevista concedida a Mariana Sgarioni e Rafael Tonon.

RUIZ RUIZ, J. (2009). «Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas», en Forum Qualitative Sozialforschung/Forum. *Qualitative Social Research*, v. 10, n. 2, Art. 26.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. y AZEVEDO, S. (2004). «Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil», en: Santos Júnior, O.

A.; Ribeiro, L. C. Q. y Azevedo, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). (2011). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectiva*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.

SANTOS, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo, HUCITEC.

SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, México, Buenos Aires, 1952. José Díaz García (trad.).

SILVA, H. R. S. (2010). «O Técnico, o Político e o Morador. Bastidores e Cena Pública do Programa Nova Baixada». *Revista Periferia*, Duque de Caxias, v. 2, Nº. 1.

SILVA, E. R. A. (2008). *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões Sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006*. Texto para Discussão (IPEA), v. 1378, pp. 01-37.

SILVA, P. T. da. *Origem e trajetória do Movimento Amigos de Bairro em Nova Iguaçu (MAB) – 1974/1992*. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

SIMÕES, M. R. (2011). *Reestruturação da Área Central de Nova Iguaçu*, en análisis XII SIMPURB, Belo Horizonte, UFMG. Disponible en <http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/e6318e9028d7bb64cf857f956a615183.pdf>. [Consulta: 10 de febrero de 2014].

_____. (2006). *A Cidade Estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense*. Tesis (Doctorado en Geografía), Programa de Postgrado en Geografía, Universidad Federal fluminense, Rio de Janeiro.

_____. (2004). «Da Grande Iguaçu a Baixada Fluminense: emancipação política e reestruturação espacial», en: Oliveira, Rafael da S. (Org.) *Baixada Fluminense: novos estudos e desafios*. Rio de Janeiro: Paradigma, pp.48-61.

SOUSA SANTOS, B. y AVRITZER, L. (2002). «Para ampliar o cânone democrático», en Sousa Santos, B. (org.). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SOUSA SANTOS, B. (2010). «La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI», en *Revista Internacional de Filosofía Política – RIFP*. No. 35, Octubre de 2010, por Antoni Jesús Aguiló Bonet.

_____. (2011). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Segunda reimpresión. Ediciones Sequitur, Madrid.

SOUZA, C. (2001). «Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo», en *São Paulo Perspec.* Octubre-diciembre, vol.15, No. 4, pp. 84-97. ISSN 0102-8839.

_____. (2002). «Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização». *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n.3, pp. 431-442.

_____. (2004). «Governos locais e gestão de políticas sociais universais». *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, pp. 27-41.

SOUZA, M. L. (2008). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SUBIRATS, J. (2005). «Democracia, participación y transformación social», en *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, No. 12.

TATAGIBA, L. (2005). «Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate». *Rev. Sociol. Polit.* [online], n.25, pp. 209-213. ISSN 1678-9873.

VAINER, C. (2003). «Utopias urbanas e o desafio democrático». *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 105, jul./dez. Curitiba, pp. 25-31. <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/173/149>. [Consultado el 17 de mayo de 2011].

VALLÉS, M. S. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, Síntesis.

VILLAÇA, F. (1999). «Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil», en: Deák, C. y Shiffer, S. (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp.

VVAA. (2000). Cidades planejadas: O município de Nova Iguaçu coloca em prática o seu Plano Estratégico para tentar evitar os problemas com as transformações da cidade. En: *Revista Cidades do Brasil*. Curitiba: Edição 08. [Fecha de consulta: 28 de agosto de 2012]. Disponible en: <http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=6&newcod=637>