

**Gestión de las Transformaciones Sociales**

**MOST**

Documentos de debate – N° 68

**Modelos de descentralización y de democracia  
participativa en la gestión local en Brasil**

por

Suely Maria Ribeiro Leal

suelyleal@terra.com.br



**Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura**

## **El Programa MOST**

La UNESCO creó el Programa “Gestión de las Transformaciones Sociales” (MOST) para promover la investigación comparada internacional en el campo de las ciencias sociales. Su objetivo principal es respaldar y coordinar investigaciones independientes de gran envergadura y de larga duración, y comunicar después los resultados y las conclusiones a quienes han de diseñar políticas públicas y tomar decisiones de gobierno. El Programa MOST organiza y apoya investigaciones principalmente en tres ámbitos:

- La gestión del cambio en las sociedades multiculturales y multiétnicas.
- Las ciudades como centros de transformación social acelerada.
- La gestión local y regional de las transformaciones económicas, tecnológicas y medioambientales.

Se encuentra una lista de los documentos de debate actualmente disponibles al final de esta publicación.

**Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO. Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que en ella figuran no implican por parte de la UNESCO ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas aludidos, o de sus autoridades, ni respecto a sus fronteras o límites.**

**Publicado por el Programa MOST  
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
1 rue Miollis, 75732 París CEDEX 15, Francia  
<http://www.unesco.org/most>**

**© UNESCO 2004  
(SHS-2004/WS/2)**

## **Prefacio**

El presente estudio de la Sra. Suely Maria Ribeiro Leal es una valiosa contribución a un debate general de suma actualidad: *¿Es posible que el reciente auge de la gestión urbana participativa sea una solución que las sociedades de los países en desarrollo aportan hoy a los graves problemas urbanos, tras el fracaso de las políticas urbanas estatales y la malversación de las descentralizaciones representativas por la corrupción?* Numerosas publicaciones sobre el tema y sobre las perspectivas futuras citan como ejemplo a Brasil, sin disponer de estudios recientes y profundos. En ésta, la Sra. Leal nos ofrece un análisis muy pertinente e ilustrativo del caso de la ciudad de Recife. A partir de su restauración en el decenio de 1980, la democracia brasileña ha tratado de crear nuevos instrumentos de participación institucional en el plano del poder local. La ciudad de Recife ha sido adelantada de esta voluntad de implantar una gestión democrática. La Sra. Leal nos muestra primero las causas y las modalidades de ese esquema original de desarrollo, que se aplica en el marco de un poder municipal simbolizado por la figura del alcalde y de una participación activa en los movimientos sociales. Un nuevo concepto de planificación urbana se hace patente a través de las experiencias de la gestión compartida. Acto seguido, la Sra. Leal describe los aspectos concretos de esas “nuevas formas democráticas” a través del programa *El Ayuntamiento en los Barrios*, del *Presupuesto de Participación* y de otros dispositivos institucionales de participación, antes de exponernos sus reflexiones más personales sobre esta “gobernanza urbana” aplicada en la ciudad de Recife de 1993 a 1996. La autora nos advierte acerca de la relativa fragilidad de los resultados conseguidos, sobre la índole limitada y fragmentaria del control social del espacio urbano y la inexistencia de auténticas alianzas entre las elites económicas y las distintas clases sociales, aun cuando haya habido progresos significativos en cuanto a la institucionalización de dispositivos democráticos de gestión urbana.

Este análisis exacto y substanciado del caso de Recife permitirá al lector profundizar en muchos aspectos de los debates actuales sobre la gobernanza y contribuirá a matizar los modelos demasiado radicales, que oscilan entre un pesimismo sombrío y un optimismo utópico. Sin duda el camino que conduce a la gestión participativa será largo y estará sembrado de obstáculos, pero la Sra. Leal nos enseña que no es imposible recorrerlo.

Michel Rochefort

Profesor emérito de la Universidad de París I

## **La autora**

**Suely Maria Ribeiro Leal** es doctora en economía por la Universidad de Campinas – UNICAMP de São Paulo (Brasil) y profesora e investigadora del Programa de Maestría y Doctorado en Desarrollo Urbano de la Universidad Federal de Pernambuco (Recife, Brasil). En la actualidad, dirige el Centro de Investigaciones sobre Gestión Urbana y Políticas Públicas (NUGEPP). La Dra. Ribeiro es especialista en *planificación y gestión urbanas, reforma del Estado, descentralización política y administrativa, redes y organizaciones sociales, desarrollo local, servicios urbanos y movimientos sociales*. Lleva a cabo investigaciones, evaluaciones y consultas para diversas administraciones públicas brasileñas -tanto nacionales como locales-, en particular en el campo de *la evaluación de las prácticas de gestión pública y los modelos de planificación participativa*. Entre sus publicaciones más recientes cabe citar: *Relação Público-Privado: do Local ao Global*. Recife: Ed. Universitária UFPE, 1995, y *Modos Brasileiros e Franceses de Gestão dos Serviços Urbanos*, Recife: Ed. Universitária UFPE, 2001. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y ha participado en volúmenes colectivos; acaba de publicar con el Programa MOST de la UNESCO *Fetichismo da Participação Popular: Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil* (con prólogo de G. Solinís), Brasil, Companhia Editora de Pernambuco, 2003, 351 págs.

## **Traducción**

La traducción de este artículo al francés corrió a cargo de Anita Becquerel, auxiliar de investigación de la Universidad de París Val de Marne – París XII.

## Índice

	<b>Página</b>
<b>I. Introducción .....</b>	7
<b>II. El modelo de desarrollo de la ciudad de Recife: 1993-1996 .....</b>	8
2.1 La ciudad de Recife: un contexto propicio a los experimentos de participación .....	8
2.2 Algunas referencias histórico-políticas de los dos mandatos del alcalde Jarbas Vasconcelos: 1986-1988 y 1993-1996.....	9
<b>III. La nueva concepción de la planificación urbana .....</b>	10
3.1 La gestión compartida: sociedad civil, movimientos sociales y alianzas entre el sector público y el privado.....	11
<b>IV. Nuevas formas democráticas .....</b>	13
4.1 El programa “El Ayuntamiento en los Barrios” .....	13
4.1.1 La metodología.....	13
4.1.2 Las fases del programa.....	15
4.2 El Presupuesto de Participación de la ciudad de Recife.....	15
4.2.1 Dispositivos de gestión del Presupuesto de Participación.....	16
4.2.2 Limitaciones del Presupuesto de Participación.....	17
4.3 Los otros cauces institucionales de participación.....	17
4.3.1 El foro de la ciudad de Recife .....	18
4.3.2 Los consejos municipales.....	18
<b>V. Gobernanza urbana en la ciudad de Recife (1993-1996).....</b>	20
<b>Bibliografía .....</b>	23
<b>Documentos de debate del MOST.....</b>	25

## I. Introducción

Desde el restablecimiento de la democracia brasileña en el decenio de 1980, han surgido numerosos instrumentos de participación institucional en el ámbito del poder local de la sociedad.

Esta evolución institucional hacia la participación popular se debe a:

- el proceso de restablecimiento de la democracia mediante elecciones o por medio de alianzas de izquierda y de centro-izquierda que propugnaban la descentralización administrativa en los sectores sociales básicos, como la salud, la educación y la política urbana. Desde entonces, se han gestado sobre todo el *Presupuesto de Participación*, los *consejos* y las *leyes* que enmarcan la participación de la sociedad en la definición de las políticas de gobierno local;
- la grave crisis económica y social que padecía Brasil en la década de 1980, cuyos orígenes se remontan al período dictatorial (1964-1985), agravó los problemas de exclusión social. La solución de esos problemas corresponde ahora a las instancias locales. De este modo, los gobiernos municipales han recibido la potestad de negociar con las numerosas organizaciones que luchaban por aumentar la integración y la participación social.

En los años ochenta, las experiencias de descentralización política de la gestión municipal recibieron amplia difusión en todo el país, con lo que adquirieron auténtica legitimidad. Esas experiencias municipales permitieron definir la descentralización como uno de los pilares de la relación de democratización entre el Estado y la sociedad, y dar respuestas a la exclusión social.

Por una parte, la coyuntura nacional de principios de los años noventa puso de manifiesto un nuevo ordenamiento de las fuerzas de los partidos políticos, al redefinir el ámbito de las alianzas en todas las esferas, tanto a escala nacional como de los estados federales y las instancias locales. *Al revés de lo que ocurrió en los años ochenta, el nuevo espacio hegemónico moduló la organización política local, donde los sectores populares redujeron su influencia sobre la “agenda municipal”* (Leal, 1994)<sup>1</sup>.

Por otra parte, es evidente que la esfera local se ha visto reforzada por el retorno del país a la democracia, en la medida en que ha recuperado su autonomía política, aunque, en contrapartida, se le han encomendado responsabilidades más amplias, relativas a la solución de las demandas sociales, al tener que hacer frente a la crisis fiscal del Estado brasileño.

En este nuevo contexto de mundialización y redefinición del papel del Estado, adquiere importancia la evaluación de los métodos de gestión; lo mismo si se trata de los dispositivos nacionales de gestión que de la aplicación de los modelos de descentralización política.

En el marco de este trabajo, no es posible evaluar la eficacia del proceso y de los medios brasileños de participación. Sin embargo, podemos señalar que hubo avances considerables en la incorporación a la “agenda pública” de los derechos sociales de los grupos desfavorecidos, una mayor atención a la introducción de las prioridades de las políticas públicas y una toma de conciencia de la necesidad de crear un modelo administrativo más diáfano. Pese a estos avances, aún perduran ciertos límites estructurales que caracterizan a la organización del Estado y de la sociedad brasileños, como el “culto del patrimonio público”, el clientelismo político, el bajo nivel de participación de la sociedad civil, la ineficacia de las soluciones que se aplican a los problemas

---

<sup>1</sup> Leal, Suely, *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local* (Más allá del Estado: tendencias, límites y alcance de las nuevas modalidades de gestión urbana de ámbito local). Tesis de doctorado en economía, Universidad de Campinas – UNICAMP, São Paulo, Brasil, 1994.

estructurales y la falta de acuerdo entre los políticos y las elites en torno al proyecto de reforma del Estado.

La ciudad de Recife fue adelantada en la aplicación de gestión democrática. Tras las primeras elecciones locales celebradas mediante sufragio universal en 1986, la administración de Recife puso en marcha experimentos novedosos de gestión participativa, que se caracterizaron por una fuerte presencia de movimientos sociales y por innovaciones que se aplicaron en el modelo de planificación municipal. Estos enfoques de la gestión coincidieron con los dos mandatos del alcalde Jarbas Vasconcelos. De 1986 a 1988 se produjo la participación activa de los movimientos sociales. De 1993 a 1996 se aplicaron innovaciones en el modelo de planificación urbana.

En el presente trabajo, analizaremos el modelo del segundo gobierno del alcalde Jarbas Vasconcelos y las características del Ayuntamiento de Recife (1993-1996), teniendo en cuenta la importancia de estas experiencias de gestión descentralizada en el contexto brasileño.

Primero, vamos a exponer los principios generales que orientaron su ideología, a partir de la reconstitución del *modelo de desarrollo de la ciudad de Recife*. Luego explicaremos cómo esta estrategia desembocó en un nuevo concepto de planificación urbana. Las orientaciones del programa *El Ayuntamiento en los Barrios – Presupuesto de Participación* constituyeron los instrumentos principales de descentralización política del municipio de Recife. A continuación, analizaremos el grado de democratización que alcanzó esta administración municipal en la institucionalización de los cauces de gestión democrática. Por último, presentaremos de manera sucinta el nuevo panorama político-económico del modelo de gestión de la ciudad después del año 2000.

## **II. El modelo de desarrollo de la ciudad de Recife: 1993-1996**

### **2.1 La ciudad de Recife: un contexto propicio a los experimentos de participación**

Según el censo del año 2000, el municipio de Recife, ubicado en el noreste de Brasil, tiene alrededor de 1.400.000 habitantes, lo que representa el 40% de la población del área metropolitana de Recife. De esta población, hay aproximadamente 545.000 personas a las que se considera pobres. El 44% de los hogares de la ciudad están situados en *favelas*; el 79% de las familias pobres carecen de instalaciones sanitarias; el 32% no tienen agua corriente y el 40% de la población activa está vinculada a la economía informal.

La tradición política determina una marcada polarización entre los grupos de derecha y de izquierda, lo que provoca la permanente inestabilidad del poder local y la alternancia de los estilos de gobernanza.

En ese contexto histórico, los sectores populares de la ciudad se han organizado sobre todo a partir de las luchas sociales en torno a la posesión del suelo urbano y el ejercicio de los derechos cívicos, lo que refuerza su influencia política en las campañas electorales entre los grupos de partidos representados en la ciudad.

Así fue como durante el decenio de 1980 correspondió a alianzas electorales de izquierda aplicar experiencias participativas, que hacían efectiva la experimentación innovadora de modelos de gestión local, en los cuales la participación popular permitía la redistribución de recursos a los barrios pobres de la ciudad. En contraposición a esta tendencia, la crisis fiscal imponía severas limitaciones a la acción municipal de los gobiernos locales progresistas.

Este panorama local se vio favorecido por los nuevos principios de organización establecidos en la Constitución de 1988, la cual se convirtió en el factor que propició las tendencias a la

descentralización y a la municipalización de la distribución de bienes y servicios sociales, y a la participación popular en la administración local. De ese modo, con motivo de la implantación de las normas constitucionales, se abrió un espacio para la consolidación de los esquemas rectores y de las leyes orgánicas municipales.

En el caso de Recife, la ley orgánica de 1989 decretó la organización de los poderes edilicios y de la administración pública municipal. No cabe duda de que la promulgación de esta ley significó un gran paso adelante, en la medida en que se reconocieron los instrumentos democráticos de participación de la sociedad civil.

Esta ley definió los instrumentos que garantizarán a los ciudadanos la posibilidad de participar en:

- la elaboración de políticas y orientaciones de la acción pública global y sectorial;
- la determinación de estrategias de acción y de vías de solución de los problemas municipales;
- la preparación de la ley de orientaciones generales en materia de política urbana (del esquema rector y el plan plurianual, los proyectos de ley sobre las orientaciones presupuestarias y el presupuesto anual de planes, programas y proyectos sectoriales);
- el seguimiento y el control de la administración municipal.

El proceso de participación popular se pondrá en vigor mediante los siguientes instrumentos<sup>2</sup>: *los consejos de ciudadanos; el foro; los consejos y las cámaras sectoriales institucionales; las reuniones plenarias públicas*. La ley contempla asimismo el principio de transparencia en la ejecución de las medidas del poder público, el acceso a las informaciones, el desarrollo urbano y las políticas públicas municipales sobre medio ambiente, educación, cultura, asistencia social, salud y turismo.

## **2.2 Algunas referencias histórico-políticas de los dos mandatos del alcalde Jarbas Vasconcelos: 1986-1988 y 1993-1996**

En el primer mandato (1986-1988), la índole del poder local, caracterizado por la presencia de un bloque de fuerzas progresistas, marcado por su compromiso con los sectores populares y una parte de las elites técnicas de izquierda, reprodujo en la estructura de la “máquina administrativa” la hegemonía de los intereses populares. Esta heterogeneidad partidista del conjunto de estas fuerzas, que configuró la alianza política en torno al Frente de Recife, no impidió que hubiera un proyecto político claro y hegemónico. La descentralización político-administrativa, mediante la participación de los sectores populares, definía el consenso entre los diversos grupos que imprimieron una dirección política a la elaboración del modelo de gestión. Aunque en su origen sustentaban ideas diferentes sobre las modalidades de ejecución de los dispositivos de participación, había consenso en torno al proceso de democratización, mediante la forja de lazos más estrechos entre el Estado y la sociedad. Las diferencias ideológicas aportaron a los modelos de gestión adoptados cierto grado de especificidad sectorial y de diversidad.

Aunque estuvo enmarcada en los límites y avances comunes a otras experiencias de esos años, la actuación del primer gobierno de Jarbas Vasconcelos se rigió por la ideología de la inversión de las prioridades del gasto público, el reconocimiento de los derechos sociales y de la ciudadanía y la incorporación y la aceptación de los sectores populares en tanto que interlocutores principales en la

---

<sup>2</sup> Artículo 66 de la Ley Orgánica de la Ciudad de Recife - 1989.

negociación con el poder público local. De esta experiencia cabe retener los siguientes principios: la transparencia en las decisiones y acciones gubernamentales, la descentralización administrativa y la participación popular (Leal, 1994).

Al final de su primer mandato (1988), en un contexto de polarización entre la izquierda y la derecha que caracteriza al escenario político de la ciudad, Jarbas Vasconcelos perdió la alcaldía. Tras una interrupción de cuatro años, la reconquistó en las elecciones de 1992, pero en medio de una nueva coyuntura política, tanto en el ámbito nacional como en el local. Reincorporado al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), Jarbas Vasconcelos recibió el apoyo de una coalición denominada “Movimiento de Oposición Popular” y obtuvo una holgada victoria en la primera vuelta de los comicios.

En su segundo mandato, el alcalde no logró la unión de las fuerzas de izquierda. La escasa movilización de los sectores populares hizo disminuir la influencia de esos grupos de izquierda en la dirección política y, en consecuencia, limitó la consideración de sus intereses en la “agenda pública”.

En este contexto de escasa participación de los sectores populares, Jarbas Vasconcelos estaba en condiciones políticas más favorables para aplicar su programa de gobierno. El alcalde pudo escoger con más holgura su equipo de gobierno, recompensando a los representantes de la coalición que lo había apoyado e incorporando a su secretaría a cuadros técnicos y profesionales de reconocido prestigio en la sociedad local. En contraposición con el perfil político de su primer mandato, las fuerzas populares ejercieron en lo sucesivo una influencia limitada en la composición del equipo de gobierno. “*En momentos de reflujos y de escasa movilización, el movimiento local organizado había tenido una participación limitada en el proceso electoral*” (Leal, 1996)<sup>3</sup>.

El equipo municipal constituido en esas condiciones dio prioridad, aunque de modo limitado, al sector social, sobre todo a la educación y las políticas sociales, con la participación de representantes de los movimientos sociales y la Iglesia católica. El único aspecto positivo fue que el sector de la educación permaneció en la misma concejalía, lo que facilitó la continuidad de los enfoques adoptados previamente. En cambio, las concejalías de planificación y de salud quedaron en manos de las élites técnicas. En lo que concierne a la salud, la estrategia consistió en municipalizar el sistema de salud pública. Su concejal era médico, por lo que dio prioridad a los problemas de carácter endémico y alimentario. La concejalía de infraestructura siguió bajo la dirección de representantes de los partidos de centro-derecha, mientras que las de turismo, gobierno, finanzas y administración quedaron en manos de los grupos de centro-izquierda.

Esta estructura política representaba a intereses más amplios y proporcionó al equipo de gobierno una mayor homogeneidad, lo que a su vez le permitió adoptar una nueva propuesta de planificación urbana.

### **III. La nueva concepción de la planificación urbana**

Desde el periodo de campaña electoral, el documento “Fala Recife”<sup>4</sup>, difundido por el “Movimiento de Oposición Popular”, que apoyaba la candidatura de Jarbas Vasconcelos, planteó 15 puntos prioritarios que resumían la orientación del futuro gobierno. Un examen de este documento pone de manifiesto la recuperación de componentes del programa de su primer mandato: *descentralización de la gestión democrática de la ciudad; educación para la ciudadanía; municipalización de la salud; revitalización del casco urbano; urbanización de “morros” y colinas/favelas; y saneamientos básicos*. Por otra parte, aparecieron nuevos elementos

<sup>3</sup> Investigación sobre la gestión urbana y el poder local.

<sup>4</sup> “Habla, Recife”

estratégicos relativos al *turismo, el transporte, los derechos de los niños y adolescentes*, y la cuestión de *las alianzas entre el sector público y el privado*.

En el programa de gobierno, los temas antes señalados se definirían según las características propias y el perfil político de cada concejalía. Como el núcleo político vinculado a los sectores populares se ubicaba en el ámbito de las políticas sociales, se le encargó la dirección del programa *El Ayuntamiento en los Barrios*. Este programa, que se había visto interrumpido al finalizar el primer mandato, cobraría en lo sucesivo un nuevo aspecto, bajo el nombre de *Presupuesto de Participación de la ciudad de Recife*. Esta iniciativa constituye el principal instrumento de descentralización y de participación institucional, y ha recibido una acogida muy favorable entre las clases populares.

En la nueva estrategia de planificación urbana, hay que señalar los papeles que desempeñan la concejalía de planificación y la empresa parapública URB-R<sup>5</sup>. La primera asumió la responsabilidad de la planificación estratégica de la ciudad, orientada hacia un modelo global de gestión. La segunda tuvo por cometido una función más empresarial, volcada hacia la ejecución de ingentes proyectos de infraestructura y mantenimiento urbano, al tiempo que se ocupaba de forma secundaria de las iniciativas urgentes provenientes de los sectores populares.

De este modo, al iniciarse el segundo mandato, se perfilaron tres programas de índole global: el *Esquema Rector de la ciudad de Recife*, el *Programa “Estructurador”* bajo la autoridad de la concejalía de planificación, y el *Presupuesto de Participación*, a cargo de la concejalía de políticas sociales.

### **3.1 La gestión compartida: sociedad civil, movimientos sociales y alianzas entre el sector público y el privado**

En la etapa de 1993-1996, el modelo de gestión de la ciudad de Recife se diluyó en supuestos ideológicos muy distintos entre sí. Este hecho fue una consecuencia del sistema político y su administración. De este modo, es posible constatar, por una parte, la presencia de una *ideología de planificación estratégica* y, de la otra, *un enfoque empresarial de la ciudad*, a los cuales hay que añadir la *estrategia de descentralización política*, mediante la presencia de cauces institucionales de participación que hallan expresión en el sistema municipal de planificación.

Los instrumentos de planificación estratégica de la ciudad de Recife:

- El **Esquema Rector de la ciudad de Recife** tenía por “objetivo analizar la ciudad de Recife en el contexto de sus dificultades emergentes y de proyectar una dinámica de desarrollo que modifique las condiciones socioeconómicas vigentes”<sup>6</sup>. Este plan tenía, pues, por finalidad poner en marcha un proceso de planificación para reflexionar acerca del porvenir de la ciudad y orientar la acción cotidiana de los poderes públicos y de los distintos agentes sociales. El esquema buscaba propiciar “el desarrollo económico, turístico y cultural, el fomento de la seguridad humana y la democratización de la administración”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Empresa de urbanización de la ciudad de Recife.

<sup>6</sup> PCR, Esquema Rector de la ciudad de Recife, 1994.

<sup>7</sup> *Ibid.*

- El **Programa “Estructurador”** “tenía por objetivo preparar y orientar a la ciudad con miras a una nueva economía urbana, revalorizar los entornos naturales y edificados y acrecentar la calidad de vida de la población, en particular la de muy bajos ingresos”<sup>8</sup>.

En este programa se definieron cinco líneas de acción:

1. acondicionar la ciudad y conservar sus principales elementos naturales;
2. rehabilitar las zonas deterioradas, desde el punto de vista de la calidad de vida, donde se plantean peligros medioambientales;
3. revitalizar las zonas que han perdido su carácter funcional o que están en vías de perderlo;
4. regularizar el hábitat en las zonas dotadas de infraestructuras;
5. estimular la creación de empresas y las inversiones locales.

El **Programa “Estructurador”** ponía de relieve la falta de articulación entre los sectores público y privado y el deterioro del patrimonio medioambiental y humano. Se consideraba que estos problemas eran los causantes del descenso de la calidad de vida de la población y de que se desaprovecharan oportunidades que podrían incitar al desarrollo. Para resolverlos se propusieron dos soluciones: la creación de alianzas entre los sectores público y privado y la participación de sectores sociales en la planificación.

La creación de alianzas entre el sector público y el privado representa la mayor innovación en materia de gestión realizada por el ayuntamiento de Recife: la planificación y la administración de la ciudad presuponen no sólo la existencia de dispositivos institucionales de participación y concertación con las capas populares, sino también la articulación con los grupos privados. De este modo, los poderes públicos, las organizaciones populares, las organizaciones no gubernamentales, los empresarios y las universidades se transforman en los principales agentes de un proceso de asociación participativa.

En este modelo, la problemática consistía en crear nexos entre las acciones y las iniciativas del poder municipal relativas a la movilización de la sociedad y la propuesta de desarrollo de la ciudad de Recife. En contrapartida, el compromiso con la ciudadanía y la redefinición de los métodos de gestión municipal garantizaban la viabilidad de la acción pública.

De este modo es posible fundar, en el ámbito discursivo, un nuevo ideario de gestión basado en la incorporación de los nuevos agentes sociales y en la adopción de métodos de gestión más modernos. En este ideario, la participación de la sociedad en la gobernanza urbana debe tener por contrapartida el compromiso, la alianza y el reparto de responsabilidades con el gobierno municipal en la gestión de la ciudad. Así, las alianzas, la participación social y las acciones estructurales forman un universo contradictorio, en la medida en que presupone la conciliación de intereses divergentes. Estos intereses están dispersos en el ámbito socioeconómico y el político. En consecuencia, los sectores privados, las clases populares y las clases medias, en “comunidad” con el poder público local, son movilizados para la tarea de hacer realidad el desarrollo sostenible. En el modelo de la nueva planificación, se presentaba la búsqueda de una ampliación de los vínculos entre el poder público y la sociedad como un progreso. Al contrario de lo que ocurría en el modelo

---

<sup>8</sup> Ayuntamiento de Recife. Programa para la reestructuración de Recife. 9 págs.

anterior, en el que los intereses populares eran homogéneos, el alejamiento del proyecto político de las aspiraciones de los demás grupos sociales fue una de las razones de la crisis de legitimidad.

Es menester señalar que, en la práctica, esta ampliación se produjo en detrimento de los grupos menos hegemónicos. Sin embargo, las capas populares ejercieron una influencia limitada en la “agenda municipal” y el *Presupuesto de Participación* siguió siendo la modalidad de acción más importante, que hizo posible la participación popular. Además de este ámbito, existían los *Consejos sectoriales, el foro, el Programa de Regularización de Zonas de Interés Social – PREZEIS*, etc., cuya representatividad merece un análisis más profundo.

#### IV. Nuevas formas democráticas

##### 4.1 El programa “*El Ayuntamiento en los Barrios*”<sup>9</sup>

Hasta que comenzó el segundo mandato de Jarbas Vasconcelos, el programa *El Ayuntamiento en los Barrios* se había constituido mediante la descentralización política orientada hacia las zonas populares de Recife. Los movimientos sociales atravesaban un momento de escasa movilización que influyó en el proceso de participación sobre el que se apoyaba el funcionamiento del programa. El débil nivel de influencia de la concejalía de políticas sociales no alcanzaba a imponer la hegemonía de los intereses populares en la administración municipal.

El programa se revisó y se le añadieron nuevos objetivos y orientaciones, que debían guiar el ejercicio de la participación directa del ciudadano en la formulación de las políticas, la planificación y la gestión de la ciudad, así como en la supervisión de la administración pública. Así fue como se reanudó la práctica de la participación, que se había interrumpido en 1988, con una metodología revisada a la luz de las experiencias anteriores. Este programa remozado tenía por perspectiva la instauración de un sistema permanente de representación popular que garantizase a todos los sectores de la sociedad civil el derecho de acceder a las esferas institucionalizadas de planificación, gestión y supervisión de la administración pública municipal.

Al parecer, esta revisión conceptual fue el medio que hallaron los administradores para adaptar el programa a un nuevo contexto, en el que el proceso democrático mostraba mayor madurez. Si la redemocratización del país facilitó una nueva articulación entre el Estado y la sociedad, la prolongación de la crisis económica que atravesaban las instituciones gubernamentales hizo que la ciudadanía se sintiese abandonada por los poderes públicos. Los ciudadanos pusieron en tela de juicio el interés de los administradores en promover actividades que mejorasen las condiciones de vida de la población.

Por último, la sociedad civil en vías de redemocratización buscaba otro nivel de movilización social, en el cual intervenir no significase únicamente impugnar, sino también presentar propuestas y negociar soluciones. En esta perspectiva, la participación política del ciudadano debería facilitarle un nexo directo con sus gobernantes, al poder escoger las prioridades de la actuación oficial y permitirle supervisarla. Al mismo tiempo, mediante el acceso a la información podría comprender las dificultades inherentes a la gestión urbana.

##### 4.1.1 La metodología<sup>10</sup>

El programa *El Ayuntamiento en los Barrios* trataba de dar prioridad al sector de la población que de algún modo deseaba organizarse. Con esta orientación se procuraba reforzar y

---

<sup>9</sup> PCR, concejalía de políticas sociales. Programa “*El Ayuntamiento en los Barrios*”: Propuesta para la fase 3, 1994.

<sup>10</sup> *Ibid.*

ampliar la participación democrática de la población, tanto desde el punto de vista sociopolítico como del económico.

El programa consistía en la celebración de *reuniones plenarias* a las que acudían la población organizada y el primer nivel del ejecutivo municipal, con el fin de permitir la participación popular en los aspectos siguientes:

- definición de las prioridades del Ayuntamiento y de las inversiones que éste desearía efectuar en los barrios;
- evaluación de los servicios que prestaba la administración municipal;
- planificación y preparación del presupuesto municipal;
- supervisión del empleo de los recursos municipales.

La nueva concepción del programa se basaba en principios que buscaban incrementar la eficacia de sus objetivos, entre los que cabe citar:

- la participación directa de la población en la planificación, la gestión y la supervisión de la administración pública como método de acción;
- el ejercicio cotidiano de la ciudadanía como método de consolidación de la práctica democrática;
- la organización de formas de contacto directo entre gobernantes y gobernados;
- el respeto de la autonomía de las entidades representativas de la sociedad civil.

A partir de un calendario fijado por la alcaldía, las reuniones del programa *El Ayuntamiento en los Barrios* se llevaron a cabo, de modo alterno, en cada una de las seis zonas político-administrativas (RPA) que constituían la ciudad.

Así, el programa se desarrolló en seis etapas:

1. Contacto con las entidades y asociaciones, para conocer sus intereses en la participación del programa y para iniciar el debate sobre su puesta en marcha.
2. Recepción en la concejalía de políticas sociales de las peticiones, sugerencias y propuestas de las entidades interesadas.
3. Envío a las concejalías y los organismos municipales de las peticiones recibidas.
4. Reunión del Colegio de secretarios y presidentes de empresas municipales con el alcalde, para afinar la estrategia de acción del Ayuntamiento en cada una de las zonas político-administrativas.
5. Celebración de las reuniones plenarias del programa.
6. Seguimiento de las acciones acordadas.

#### 4.1.2 Las fases del programa

El programa se dividió en tres fases:

- **Primera fase:** organización de reuniones en cada una de las zonas político-administrativas. En estas reuniones se recogieron reivindicaciones de toda índole, pero sin fijar el orden de las prioridades.
- **Segunda fase:** preparación de un pliego de peticiones, a partir del volumen total de reivindicaciones recibidas. Una vez hecho esto, las peticiones se remitieron a los órganos competentes.
- **Tercera fase:** formulación de propuestas, en colaboración con las comunidades, para definir las prioridades. Éstas se someterán a debate durante la preparación del presupuesto del año siguiente.

En las etapas iniciales, el programa tenía por objeto la aplicación de modalidades de participación, estimulando el papel reivindicativo de las comunidades que habían intervenido en el proceso de negociación de las peticiones. A medida que aumentaba el número de peticiones, fue preciso aplicar una nueva metodología, cuyo fin sería la preparación del presupuesto municipal con la participación de la sociedad civil. Así surgió el concepto del *Presupuesto de Participación de la ciudad de Recife*.

#### 4.2 El Presupuesto de Participación de la ciudad de Recife

El propósito de la tercera fase del programa anterior, que en lo sucesivo se convierte en el *Presupuesto de Participación*, era consolidar un procedimiento que permitiese la interacción entre la administración pública municipal y los ciudadanos. Al tiempo que se tomaban en cuenta las necesidades relativas de cada RPA, era preciso trabajar sobre criterios de evaluación que permitieran efectuar una distribución coherente y jerarquizada de las inversiones y los servicios públicos. En ese momento era evidente que la viabilidad de ciertos compromisos participativos estaba en peligro, si éstos no iban acompañados de una previsión presupuestaria.

El objetivo de los dirigentes de la concejalía de políticas sociales era que el programa diera un nuevo salto cualitativo en la planificación de las distintas zonas político-administrativas de la ciudad de Recife y en el fomento de la ciudadanía. Ese nuevo enfoque cualitativo facilitaría a los ciudadanos una comprensión más amplia de su ciudad, al conocer y escoger los criterios según los cuales se llevaría a cabo la asignación de una parte de los recursos públicos. Este objetivo permitiría además la aplicación racional de los recursos, sujetos a restricciones presupuestarias.

Según esta nueva propuesta del gobierno local, el objetivo del *Presupuesto de Participación* era reforzar la práctica de la participación popular en la ciudad de Recife, mediante una auténtica intervención de los ciudadanos, desde la definición de las políticas municipales hasta el seguimiento de las actividades de la administración pública, pasando por la preparación del presupuesto. De este modo, se proponía la puesta en vigor de dispositivos que hacían posible la democratización de las informaciones, la planificación urbana, la gestión de las actividades y los servicios públicos municipales y el seguimiento de la gestión administrativa<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> PCR, concejalía de políticas sociales. Presupuesto de Participación , 1995.

#### 4.2.1 Dispositivos de gestión del Presupuesto de Participación

La metodología propuesta para poner en práctica el Presupuesto de Participación exigía ciertas condiciones previas:

- La articulación entre los diversos conductos de participación de la sociedad civil.
- Una articulación más estrecha entre las concejalías responsables de la ejecución del programa, en particular: la de planificación y medio ambiente, la de finanzas y la de políticas sociales.
- La preparación, a cargo de la concejalía de planificación y medio ambiente, de una base de datos, cuyo objeto sería la elaboración de una “**cuadrícula de jerarquía de las necesidades de las RPA**”, la cual serviría de referencia para la asignación de los recursos sectoriales en el marco del presupuesto municipal.
- La delimitación, a cargo de la concejalía de finanzas, del porcentaje de recursos previstos para invertir en cada zona, con la excepción de los destinados a las inversiones de infraestructura –y que, por ende, eran de carácter estratégico-, que competían de manera exclusiva al poder ejecutivo. En 1996 esta fracción era aproximadamente del 1,4%, destinada únicamente a las necesidades de este programa. En 1997, fue del 1,7%.
- Regularizar las reuniones, con el fin de integrar todas las fases y etapas del programa. Esta secuencia comenzó por las **reuniones de las microrregiones**, donde se definieron las prioridades de inversión, de mantenimiento y de servicios urbanos, así como los criterios que se adoptarían en la confección del presupuesto.
- Elección de los delegados: en las **reuniones de las microrregiones** se llevó a cabo también la elección de los representantes, a saber: siete delegados por cada microrregión y dos delegados por el **foro de la ciudad de Recife**.
- La puesta en marcha de las **reuniones plenarias de las RPA** (que incluían a todas las zonas), en las que se sometía a los delegados la rendición de cuentas del conjunto de la administración. En esas plenarias se escogían los delegados de las seis zonas que formarían el **Consejo de Delegados**. Los miembros de este Consejo podían ser representantes de sectores organizados o de ciudadanos no organizados. Es importante señalar que a esos delegados se les proporcionaba una formación, con el fin de propiciar un debate más cualificado y la designación de prioridades más consistentes, y para permitirles además comprender ciertos elementos técnicos importantes para la negociación.

Después de estas etapas, se celebró la **reunión del foro de la ciudad de Recife**, en la que se debatió la ley de orientaciones presupuestarias y se definieron las prioridades del plan de inversiones. Estas prioridades se habían fijado anteriormente mediante la **cuadrícula de jerarquía de las necesidades de las RPA**. De este modo, el **foro** tomaba en cuenta los criterios definidos por los Consejos y otros dispositivos de planificación municipal. Posteriormente la cuestión se trasladaba de nuevo a las comunidades, a través de las **reuniones de negociación por microrregión**, cuyo objetivo era definir los elementos destinados al presupuesto. En esta fase, los delegados debían otorgar prioridad a las inversiones de las microrregiones a las que representaban y, para que pudieran fundamentar sus decisiones, recibían información acerca de los costos. Además, era preciso evaluar previamente la asignación de recursos a algunos grandes proyectos de obras públicas, con el fin de evitar el exceso de gastos sobre el presupuesto disponible.

Las decisiones finales habrían de ser ratificadas en la *reunión del foro de la ciudad de Recife*, cuyo objetivo era consolidar el presupuesto destinado a las regiones y definir los proyectos de infraestructura. Por último, el seguimiento de los compromisos se llevó a cabo mediante las *reuniones de supervisión de cada RPA*.

La modalidad de gestión del *Presupuesto de Participación* aportó algunas ventajas con respecto al método anterior. En primer lugar, la definición de una cuadrícula de necesidades permitió asignar más racionalmente prioridades a las peticiones de la población. Luego, mediante esta nueva metodología, se trató de limitar el exceso de reuniones que, en el pasado, había influido mucho en la forma misma de organización del movimiento popular local.

Otra ventaja comparativa fue la participación de las comunidades, a través de sus delegados, en la asignación de las prioridades presupuestarias del programa. Sin duda los valores fijados, próximos al 1,4% (1996) o al 1,7% (1997), del total de las inversiones municipales, eran muy modestos, en comparación con los gastos asignados a las obras públicas y a los programas “estructuradores”. No cabe duda alguna de que este bajo porcentaje reflejaba la escasa influencia de los sectores populares en los planes de la administración.

#### **4.2.2 Limitaciones del Presupuesto de Participación**

Durante el segundo mandato del alcalde Jarbas Vasconcelos, la ejecución del *Presupuesto de Participación de la ciudad de Recife* tropezó con límites que dieron lugar a una ampliación del ámbito decisorio y de supervisión de la sociedad sobre el conjunto de las asignaciones presupuestarias, límites que impedían a los sectores populares desempeñar un papel efectivo en la formulación de la agenda pública y en el control social del Estado. La “maquinaria pública” seguía modulada por los vicios estructurales –culto del “patrimonio público”, clientelismo, burocracia y fragmentación institucional- y por los conflictos existentes en la interacción de los agentes sociales, en especial entre los de los sectores populares y los encargados de la adopción de decisiones.

El proceso de participación se limitó a la representación popular, ya que los demás sectores de la sociedad se abstuvieron de participar y con esta actitud reforzaron las posturas clientelistas de los dirigentes, lo que dio lugar a una disociación entre esos otros sectores y las comunidades.

Otro de los límites vino dado por la disociación entre los ámbitos de debate creados por el *Presupuesto de Participación* y los demás dispositivos de supervisión social, por ejemplo, los *consejos sectoriales*, que impidieron que el *Presupuesto de Participación* se transformase en un instrumento de prácticas político-pedagógicas y de definición de políticas públicas globales.

Por último, las numerosas reivindicaciones acumuladas a causa del grado limitado de satisfacción de las demandas populares y de los niveles de pobreza de la población, trajeron consigo el descrédito cada vez mayor del *Presupuesto de Participación* entre las comunidades.

#### **4.3 Los otros cauces institucionales de participación**

En Brasil, han alcanzado cierta importancia nuevos dispositivos de participación: los foros, los consejos, las comisiones y los grupos de trabajo. Han surgido otras modalidades de diálogo y de decisión con los poderes públicos.

En lo que respecta a la ciudad de Recife, la *LOR -Ley orgánica de 1989-* establece la creación de varios consejos municipales abiertos a la participación de las capas populares y de otras organizaciones sociales. En la ley está prevista la creación de consejos:

- *de ordenación urbana; de medio ambiente; de educación; de salud; del niño y el adolescente*. Cuando se promulgó la **LOR**, esos Consejos ya estaban en funcionamiento;
- *de los derechos de la mujer; de derechos humanos; de defensa del consumidor; de asistencia social; de cultura; de los contribuyentes y el foro permanente del PREZEIS*<sup>12</sup>.

Además de estos *consejos* y del *Presupuesto de Participación*, el ayuntamiento de Recife contaba con otro instrumento innovador de participación de la sociedad civil: el *foro de la ciudad de Recife*.

#### 4.3.1 El foro de la ciudad de Recife

El *foro de la ciudad de Recife* era un dispositivo institucional cuyo propósito consistía en promover y fomentar la ciudadanía mediante debates informativos y propuestas orientadas a la observación y la solución de los problemas urbanos. Entre sus competencias figuraban:

- debatir el Plan plurianual, la Ley de orientaciones presupuestarias y los proyectos que sometía a debate la concejalía de Planificación Urbana y Medioambiental del Ayuntamiento;
- proponer al ejecutivo municipal políticas generales y proyectos de ejecución de servicios e inversiones de interés colectivo;
- definir los criterios de evaluación del plan de inversiones;
- analizar el plan de inversiones propuesto por el Ejecutivo para las regiones político-administrativas de la municipalidad;
- adaptar los planes regionales de inversiones a las orientaciones generales de la municipalidad y al plan del gobierno, mediante los ajustes necesarios, y otras atribuciones que le asignaba su reglamento interno o el Consejo de Desarrollo Urbano (CDU)<sup>13</sup>.

El foro se reunía reglamentariamente dos veces al año, mediante convocatoria de la concejalía de Planificación Urbana y Medioambiental y, extraordinariamente, por convocatoria del Ejecutivo municipal. No tenía carácter deliberante, pero el resultado de sus actividades se transmitía a las autoridades competentes con el fin de que pusieran en práctica medidas de interés público. Los estatutos del foro establecían el quórum necesario para el ejercicio de sus atribuciones y sus reuniones estaban abiertas a todas las capas sociales.

#### 4.3.2 Los consejos municipales

En el organigrama del gobierno municipal, los consejos siguientes estaban directamente vinculados al gabinete del alcalde: el Consejo Municipal de Defensa y Fomento de los Derechos del Niño y el Adolescente; el Consejo Municipal de Defensa del Consumidor; el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer y el Consejo Municipal de Defensa de los Derechos Humanos. Los demás estaban vinculados directamente a sus concejalías respectivas.

---

<sup>12</sup> PREZEIS: Programa de Regularización de las Zonas de Interés Social.

<sup>13</sup> PCR, SEPLAN, CDU. Reglamento interno del Consejo de Desarrollo Urbano (1995).

### ***El Consejo de Desarrollo Urbano***<sup>14</sup>

***El Consejo de Desarrollo Urbano (CDU)*** era un órgano institucional de participación paritaria entre el poder municipal y la sociedad civil, cuyo objetivo era discutir los métodos de preparación, actualización, acompañamiento, evaluación y supervisión del ***Esquema rector de desarrollo de la ciudad de Recife (PDCR)*** y de la ***Ley de uso y ocupación del suelo (LUOS)***.

El CDU formaba parte del sistema de planificación municipal, junto con los consejos sectoriales previstos en la LOR y en el PDCR. Estaba formado por 20 consejeros, 10 en representación del poder municipal y 10 en representación de la sociedad civil. Además de las atribuciones conferidas por la LOR y el PDCR, poseía las siguientes competencias: ejercer la supervisión, el acompañamiento y la evaluación del PDCR; acompañar y evaluar la ejecución de la LUOS; supervisar la aplicación y la gestión de los fondos de desarrollo urbano; velar por el funcionamiento del ***foro de la ciudad de Recife***.

### ***El Consejo Municipal de Educación***

El Consejo Municipal de Educación, órgano del sistema municipal de enseñanza, estaba compuesto por los sectores de la sociedad civil vinculados a la educación.

Sus misiones consistían en:

- analizar y aprobar, en primera instancia, el Esquema Sectorial de Educación de la municipalidad de Recife, elaborado de forma participativa;
- proponer objetivos sectoriales de fomento;
- supervisar la ejecución del Plan Sectorial de Educación de la municipalidad;
- ajustar a las características específicas de Recife las orientaciones generales y los programas de enseñanza establecidos por los Consejos de Educación del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado de Pernambuco, etc.

### ***El Consejo Municipal de Salud***<sup>15</sup>

Vinculado a la concejalía de Salud, este Consejo tenía carácter permanente y deliberativo, y se integraba en la estructura de la red de salud pública de la municipalidad. Tenía a su cargo la preparación de estrategias y la ejecución de la política de salud del Ayuntamiento de Recife, en sus aspectos económicos, financieros y de gestión técnico-administrativa. Además, tenía el cometido de concebir las estrategias y los dispositivos de coordinación del “Sistema Único de Salud” (SUS) en la municipalidad de Recife, en relación con sus homólogos del Gobierno Federal, el Estado de Pernambuco y el Ayuntamiento.

El Consejo tenía por funciones específicas:

- supervisar y acompañar el funcionamiento de las iniciativas y los servicios de salud;
- fiscalizar las transferencias de recursos que realizaban la concejalía de Salud y el Fondo Municipal de Salud;

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Ley N° 15.733/93, de 22 de junio de 1993.

- proponer modalidades de utilización de los recursos públicos y de ejecución de estas propuestas ante el Fondo Municipal de Salud;
- fijar el tipo y la ubicación de las unidades prestatarias de servicios de salud pública y privada, en el marco del SUS, en la municipalidad de Recife;
- definir los criterios de preparación de contratos entre el sector público y las entidades privadas de salud, en materia de prestación de servicios.

### ***Consejo Municipal de Defensa y Fomento de los Derechos del Niño y el Adolescente***

Directamente vinculado a la Alcaldía, este Consejo estaba subdividido en comisiones, con carácter deliberativo y de fiscalización, aunque no ejecutivo. Su cometido más general era expresar la prioridad constitucional de la política de fomento y defensa de los derechos de niños y adolescentes, mediante el uso de los recursos previstos en el presupuesto municipal.

### **V. Gobernanza urbana en la ciudad de Recife (1993-1996)**

Las dificultades de una gestión municipal democrática basada en principios de equidad social contra desarrollo económico se reflejaron en el magro efecto redistributivo de las iniciativas estructurantes. Además de haber dado prioridad a los “barrios elegantes”, con lo que benefició a las clases medias y altas de la sociedad, estas iniciativas no se preocuparon de invertir el sentido del gasto público en beneficio de las poblaciones menos favorecidas que residían en esas zonas.

El modelo de acción se basaba en principios ideológicos antagónicos: de una parte, el principio de equidad social (democratización) y, de la otra, el de competitividad económica (empresariado urbano). En semejantes condiciones, la propuesta de gobernanza debía articular el poder público en torno a la convergencia de un proyecto global para la ciudad, lo que resultaba sumamente difícil.

La ampliación de los dispositivos de participación entre los poderes públicos y la sociedad (lo que antes se había limitado exclusivamente a los sectores populares) fue sin duda una innovación en el segundo mandato de Jarbas Vasconcelos, mas la participación institucional consistente en una amplia gama de agentes sociales y de nuevos dispositivos de gestión no se tradujo en la movilización efectiva y el control social eficaz por parte de la sociedad. Los organismos que se encargaron de representar a los interlocutores sociales, como el *foro de la ciudad*, el *Consejo de Desarrollo Urbano*, los *consejos sectoriales*, el *PREZEIS*, el *Presupuesto de Participación*, etc. se convirtieron en ámbitos de control social reducido y fragmentado.

- ***Reducido***, a causa de las limitaciones impuestas a la representación, como el grado de representatividad de los dirigentes populares, su capacidad pedagógica, la falta de articulación entre ellos y sus bases, y la escasa movilización social de la población. Estas restricciones no sólo tienen que ver con los máximos responsables políticos, sino también con los cuadros, técnicos y funcionarios, cuyas posturas ideológicas -políticas y burocráticas- se manifestaban mediante la burocracia excesiva, la falta de transparencia administrativa, las pugnas internas por los ámbitos de micropoder, la resistencia a las innovaciones, las prácticas del “culto al patrimonio público”, el clientelismo y los grupos de cabilderos.
- ***Fragmentado***, a causa de la manera de actuar de diversas instancias, que procedían aisladamente, aunque participaban en los debates sobre los asuntos sectoriales y específicos de cada foro, como ocurría con los *consejos sectoriales*, el *foro*, el *PREZEIS* y el *Presupuesto de Participación*. La falta de conexiones entre los diversos cauces de participación impidió el debate sobre los problemas comunes que afectaban al conjunto de la

ciudad y, por ende, la formulación de políticas públicas de tipo global. Los aspectos relativos a la planificación estratégica que requerían una supervisión más efectiva por parte de los agentes sociales no hallaron las oportunas concomitancias en los ámbitos institucionales ampliados que permitían a la sociedad controlar el proceso de decisión. El *foro de la ciudad de Recife*, que tuvo a su cargo la legitimación de las decisiones conjuntas del poder público y la sociedad, no funcionó de manera adecuada.

Ese tipo de configuración de las esferas de participación institucional impidió la sincronización entre las aspiraciones económicas y sociales del *ciudadano de Recife*, al tiempo que fomentaba el favoritismo y los intereses particulares de los grupos hegemónicos. No hubo ningún tipo de supervisión social, por ejemplo, en lo relativo a las asociaciones con el sector privado. La mayoría de éstas se constituyeron de modo espontáneo, más bien a partir de nexos de *amistad* con el equipo dirigente, ya fuera por intereses personales o económicos. En particular, por lo que respecta a los proyectos empresariales, las actividades se concibieron y ejecutaron mediante la interacción directa entre los poderes públicos y los asociados de cada caso, sin la presencia de instancias de mediación y de representación de la sociedad.

De este modo, la inexistencia de pactos entre las elites económicas, las clases medias y las populares se convirtió en el principal obstáculo para sacar adelante un auténtico proyecto de gobernanza democrática de la ciudad.

Surgió el predominio de las iniciativas estructurantes a medio y largo plazo y de una visión empresarial de la ciudad, que daba prioridad a las inversiones en grandes obras de infraestructura, en detrimento de las acciones que hubieran favorecido las zonas urbanas más pobres. Por ejemplo, ya hemos señalado que los fondos destinados al *Presupuesto de Participación* eran muy modestos si se comparan con el presupuesto total.

No obstante, hubo avances significativos en lo que respecta a la institucionalización de dispositivos democráticos, como los *consejos sectoriales*, la creación del *foro de la ciudad de Recife* y el debate público del presupuesto municipal. Aunque en el espacio de este artículo no es posible evaluar los avances y los límites de estos instrumentos institucionales, no cabe duda de que ejercieron un papel en la definición de la agenda pública y la democratización del poder público local.

Los aspectos de modernización que se establecieron en la relación con los sectores privados y que modularon de forma innovadora el mandato de Jarbas Vasconcelos estimularon la consolidación de un proyecto de descentralización neoliberal.

Por último, un hecho que confirma la polarización política entre la derecha y la izquierda en la ciudad es que en las elecciones municipales del año 2000 un candidato del Partido de los Trabajadores (PT) ganó la alcaldía de Recife. El alcalde elegido, João Paulo de Lima, es un obrero metalúrgico procedente de la base del PT. Su triunfo electoral se produjo gracias a una alianza de los partidos de izquierda y de centro-izquierda, pero también obtuvo el apoyo de muchos independientes (no afiliados a los partidos políticos) y de los jóvenes. Aunque ganó por un reducido margen, en la ceremonia de investidura (enero de 2001) se comprometió ante los ciudadanos, desde el punto de vista,

- del modelo de desarrollo de la ciudad: poner en marcha un proyecto consistente en acciones prioritarias, con el propósito de reunificar la ciudad en los planos económico, social y espacial;

- de la concepción de la planificación: fomentar alianzas locales, nacionales e internacionales, cuyo objetivo sea la promoción de una economía solidaria y la mejora de la infraestructura urbana (transporte, saneamientos, etc.);
- de la concepción de nuevas formas democráticas: aplicar un modelo de gestión descentralizada, para propiciar una intensa participación social, sobre todo de las redes asociativas;
- de la gobernanza urbana: organizar una amplia red de cooperación nacional e internacional, que permita elaborar un nuevo proyecto radical de ciudadanía y democracia.

## **Bibliografia**

- ANDERSON, Perry (1995), “Balanço do Neoliberalismo”, págs. 9 a 38 em *Pós-Neoliberalismo* (comp.) Emir Sader y Pablo Gentili, Río de Janeiro: Paz e Terra.
- AZEVEDO, Sérgio (1996), “Relação Público – Privado: o papel dos governos locais para o futuro das cidades latino – americanas”, págs. 43 a 63 em *Relação Público-Privado do Local ao Global* (comp.) Norma Lacerda de Melo y Suely M. Ribeiro Leal, Recife: Ed. UFPE, 1996.
- CASTELLS, Manuel, y BORJA, Jordi (1996), “As Cidades como Atores Políticos”, *Novos Estudos - CEBRAP*, Nº 45, julio, págs. 152 a 166.
- CHESNAIS, François (1995), “A Globalização e o Curso do Capitalismo de Fim de Século”, *Revue Economie e Sociedade*, Nº 5, diciembre, págs. 1 a 30.
- CINTRA, Antônio Octávio (1978), “Planejando as Cidades: política ou não política”, págs. 169 a 253 em *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil* / (comp.) Antônio Octávio Cintra y Paulo Roberto Haddad, Río de Janeiro: Zahar editores, 1978.
- COELHO, Francklin Dias (comp.) (1996), *Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens*, Río de Janeiro: IBAM/SERE/FES.
- GONÇALVES, Maria Flora (1995), *O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas perspectivas*, Porto Alegre: Mercado Aberto.
- HARVEY, David (1993), “A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX”, págs. 115 a 184 em *Condição Pós-Moderna/Parte II*, São Paulo: Ediciones Loyola.
- JARAMILLO, Samuel, y CUERVO, Luís Maurício (1990), “Tendências Recentes e Principais Mudanças na Estrutura Espacial dos Países Latino-Americanos”, págs. 103 a 119 em *Reestruturação Urbana: tendências e desafios* / (comp.) Lícia Prado Valladares y Edmond Preteceille. São Paulo: Nobel / Río de Janeiro: Instituto de Investigaciones Universitarias de Río de Janeiro - Colección Espaços.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro (2001), “La participation contre la “ville à vendre”, *Territoires – Les Dossiers* 2001, Nº 416, págs. 16 a 19.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro *et al.* (2001), *Modos brasileiros e franceses de gestão dos serviços urbanos*, Recife: Ed. Universitária UFPE.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro (1996), “Modelos de Descentralização Política na Gestão Local: os novos formatos na década de 90”, págs. 87 a 125 em *Relação Público-Privado do Local ao Global* / (comp.) Norma Lacerda de Melo y Suely M. Ribeiro Leal, Recife: Ed. Universitária UFPE.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro (1996), “A Relação, Democracia Desenvolvimento Local e Descentralização Política no Contexto da Globalização”, *Revista Vivência - EDUFRN*, v.10 enero-diciembre, págs. 47 a 59.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro (1994), *Para além do Estado: tendencias, limites et alcance das novas formas de gestão urbanas a nível local*, Tesis doctoral: Economía: Universidad de Campinas – UNICAMP: Brasil.
- LEAL, Suely Maria Ribeiro (1990), “A Outra Face da Crise do Estado de Bem Estar Social: neoliberalismo e o novos movimentos da sociedade de trabalho”, *Cadernos de Pesquisa NEPP*, Nº 13.
- MOURA, Susana (1996), “Redes de Ação Pública na Gestão Local: tendências atuais”, págs. 65 a 85 em *Relação Público - Privado do Local ao Global* / (comp.) Norma Lacerda de Melo y Suely M. Ribeiro Leal, Recife: Ed. UFPE.

NETTO, José Paulo (1995), *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*, São Paulo: Cortez - Colección Cuestiones de Nuestra Época.

PIQUET, Rosélia, y RIBEIRO, Ana Clara Torres (comp.) (1991), *Brasil, Território da Desigualdade: descaminhos da modernização*, Río de Janeiro: Ed. Jorge Zahar - Fundación Universitaria José Bonifácio.

PRETECEILLE, Edmond (1994), “Cidades Globais e Segmentação Social” en *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise* / (comp.) Luíz César Queiroz Ribeiro y Orlando dos Santos Júnior, Río de Janeiro: Civilización Brasileña.

RIBEIRO, Luíz César Queiroz Ribeiro, y SANTOS JÚNIOR, Orlando (comp.) (1994), *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*, Río de Janeiro: Civilización Brasileña.

RIBEIRO, Luíz César Queiroz (1996), “Río de Janeiro: exemplo de metrópole partida sem rumo?”, *Novos Estudos CEBRAP*, N° 45, págs. 16 a 182.

ROLNIK, Raquel (1994), “Planejamento Urbano nos Anos 90; novas perspectivas para velhos temas” en *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise* / (comp.) Luíz César Queiroz Ribeiro y Orlando dos Santos Júnior, Río de Janeiro: Civilización Brasileña.

SOUZA, Maria Adélia, SANTOS, Milton *et al.* (comp.) (1994), *O Novo Mapa do Mundo Globalização e Espaço Latino Americano*, São Paulo: Hucitec.

STORPER, Michael (1994), “Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento”, en *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise* / (comp.) Luíz César Queiroz Ribeiro y Orlando dos Santos Júnior, Río de Janeiro: Civilización Brasileña.

TABB, William K. (1990), “As Cidades Mundiais e a Problemática Urbana: os casos de Nova York e Tóquio”, págs. 192 a 221 en *Reestruturação Urbana: tendências e desafios* / (comp.) Lícia Prado Valladares y Edmond Preteceille, São Paulo: Nobel / Río de Janeiro: Instituto de Investigaciones Universitarias de Río de Janeiro - Colección Espacios.

UTZIG, José Eduardo (1996), “Notas sobre o Governo do PT em Porto Alegre”, *Novos Estudos CEBRAP*, N° 45, julio, págs. 209 a 222.

## Documentos de debate del MOST

Títulos disponibles (enero de 2004)

1. *Les sociétés pluriculturelles et pluriethniques*. Henri Giordan, 1994. E/F/I
2. *Ville et gestion des transformations sociales*. Céline Sachs-Jeantet, 1994. E/F/I
3. *Différenciation des régimes de croissance et des gestions de la reproduction sociale*. Pascal Byé, 1994. E/F/I
4. *La recherche urbaine en Amérique latine. Vers un programme de recherche*. Licia Valladares, Magda Prates Coelho, 1995. E/F/I
5. *La gestion du multiculturalisme et du multi-ethnisme en Amérique latine*. Diego A. Iturralde, 1995. E/F/I
6. *Lo global, lo local, lo híbrido*. Heinz R. Sonntag, Nelly Arenas, 1995 (sólo en español)
7. *Reflections on the challenges confronting post-apartheid South Africa*. B.M. Magubane, 1995 (sólo en inglés)
8. *La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales*. S. Jentoft, N. Aarsaether, A. Hallenstvedt, 1995. E/F/I/R
9. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*. Francis Godard, 1996. F/I
10. *Diversité: bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'État dans le monde arabe*. Saad Eddin Ibrahim, 1996. F/I
11. *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe*. Mostafa Kharoufi, 1996. F/I
12. *Public policy and ethnic conflict*. Ralph R. Premdas, 1997 (sólo en inglés)
13. *Some thematic and strategic priorities for developing research on multi-ethnic and multi-cultural societies*. Juan Diez Medrano, 1996 (sólo en inglés)
14. *La technologie de l'information au service de l'Organisation: Une véritable mutation sociale aux États-Unis*. Thomas R. Gullede, Ruth A. Haszko, 1997. E/F/I
15. *Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST programme*. Carlos R.S. Milani, Ali M.K. Dehlavi, 1996 (sólo en inglés)
16. *The new social morphology of cities*. Guido Martinotti, 1996 (sólo en inglés)
17. *Societies at risk? The Caribbean and global change*. Norman Girvan, 1997 (sólo en inglés)
18. *La reproduction des programmes sociaux: approches, stratégies et problèmes conceptuels*. Nico van Oudenhoven, Rekha Wazie, 1997. F/I
19. *VIH/sida et entreprise en Afrique: une réponse sociomédicale à l'impact économique ? L'exemple de la Côte d'Ivoire*. Laurent Aventin, Pierre Huard, 1997. F/I

20. *Le développement humain: problématiques et fondements d'une politique économique.* Siméon Fongang, 1997. E/F/I
21. *Condition salariale et intervention de l'État à l'heure de la globalisation: l'Argentine dans le Mercosur.* Susana Peñalva, 1997. E/F/I
22. *Les mouvements d'argent et le trafic de drogue dans le bassin amazonien.* Lia Osório Machado, 1998. E/F/I
23. *Cities unbound: the intercity network in the Asia-Pacific Region.* John Friedmann, 1998 (sólo en inglés)
24. *Género y nación en el Mercosur.* Elizabeth Jelin, Teresa Valdés, Line Bareiro, 1998. E/I
25. *Chile y Mercosur: ¿Hasta dónde queremos integrarnos?* Carolina Stefoni E., Claudio Fuentes S., 1998. E/I
26. *La producción mediática de nacionalidad en la frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay).* Alejandro Grimson, 1998. E/I
27. *Globalización, regiones y fronteras.* Robert Abínzano, 1998. E/I
28. *Una navegación incierta: Mercosur en Internet.* Anibal Ford, 1998. E/I
29. *Los historizados y la producción de fronteras: El caso de la provincia de Misiones (Argentina).* Héctor Eduardo Jaquet, 1998. E/I
30. *Democratic governance in multicultural societies.* Matthias Koenig, 1999. E/F/I
31. *Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur.* Fernando Calderón, Alicia Szmukler, 1999 (sólo en español)
32. *The participatory city: innovations in the European Union.* Voula Mega, 1998 (sólo en inglés)
33. *Gestion urbaine et participation des habitants: quels enjeux, quels résultats? Le cas de Yeumbeul, Sénégal.* Sylvaine Bulle, 1999 (sólo en francés)
34. *Cannabis in Lesotho: a preliminary survey.* Laurent Lanier, 1999 (sólo en inglés)
35. *Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil: 1980-1995.* Alba Zaluar, 1999 (sólo en inglés)
36. *Drug trafficking in Mexico: a first general assessment.* Luís Astorga, 1999 (sólo en inglés)
37. *Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine.* H. Rivière d'Arc, J. Bitoun, M. S. Martins Bresciani, H. Caride, D. Hiernaux, A. Novick, S. Jatahy Pesavento, 1999 (sólo en francés)
38. *Socio-economic transformations and the drug scene in India.* Gabriel Britto, Molly Charles, 1999 (agotado)
39. *Geography of illicit drugs in the city of Sao Paulo.* G. Mingardi, 1999 (sólo en inglés)

40. ***La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs.*** Cynthia Ghorra-Gobin, 1999 (F/I)
41. ***Scientific diasporas: a new approach to the brain drain.*** Jean-Baptiste Meyer, Mercy Brown, 1999 (sólo en inglés)
42. ***Science, economics and democracy: selected issues.*** Dominique Foray, Ali Kazancigil, 1999 (sólo en inglés)
43. ***Impact économique et social de la culture du pavot sur la communauté des Yanaconas au sein du Massif colombien.*** Thierry Colombié, 1999 (sólo en francés)
44. ***The relationship between research and drug policy in the United States.*** Laurent Laniel, 1999 (sólo en inglés)
45. ***Coping with global economic, technological and environmental transformations: towards a research agenda.*** Yoginder K. Alagh, 2000 (sólo en inglés)
46. ***ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe.*** Sarah Ben Néfissa, 2000. F/I
47. ***El crepúsculo del estado-nación: una interpretación histórica en el contexto de la globalización.*** Ariel François, 2000 (sólo en español)
48. ***Urban development, infrastructure financing and emerging system of governance in India: a perspective.*** Amitabh Kundu, 2000 (sólo en inglés)
49. ***Quelques aspects du développement économique, social et politique aux îles du Cap-Vert (1975-1999).*** Elisa Andrade, 2000 (sólo en francés)
50. ***Managing cultural, ethnic and religious diversities on local, state and international levels in Central Europe: the case of Slovakia.*** Dov Ronen, 2001 (sólo en inglés)
51. ***Keeping away from the Leviathan: the case of the Swedish Forest Commons.*** Lars Carlsson, 2001 (sólo en inglés)
52. ***The Logic of Globalisation: Tensions and Governability in Contemporary society.*** Gilberto Dupas, 2001 (sólo en inglés)
53. ***NGOs, Governance and Development in Latin America and the Caribbean.*** Jorge Balbis, 2001. E/I
54. ***Les projets de développement en milieu urbain: le quartier, l'état et les ONG.*** Denis Merklen, 2001. F/I
55. ***Coping under Stress in Fisheries Communities.*** Unnur Dis Skaptadottir, Jogvan Morkore, Larissa Riabova, 2001 (sólo en inglés) (en prensa)
56. ***Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique.*** Stefano Belluci, 2001 (sólo en inglés)
57. ***Industrial growth in small and medium towns and their vertical integration: The case of Gobindgarh, Punjab, India.*** Amitabh Kundu and Sutinder Bhatia, 2001 (sólo en inglés)

58. *Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democráticas en México.* Mesa Redonda, 2002 (sólo en español)
59. *Democratising Global Governance: The challenges of the World Social Forum.* Francesca Beausang, 2002 (sólo en inglés)
60. *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México.* Mesa Redonda, 2002 (sólo en español)
61. *La question Bamiléké pendant l'ouverture démocratique au Cameroun: retour d'un débat occulté.* Dieudonné Zognong, 2002 (sólo en francés)
62. *Education for Democratic Governance: Review of Learning Programmes.* Carlos Santiso, 2002 (sólo en inglés)
63. *Language diversity in multicultural Europe: Comparative perspectives on immigrant minority languages at home and at school.* Guus Extra et Kutlay Yagmur, 2002 (sólo en inglés)
64. *Les métamorphoses d'une "société salariale": genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine.* Susana Peñalva, 2003 (sólo en francés)
65. *Democracy, Civil Society and the South African Constitution: some challenges.* Saras Jagwanth, 2003 (sólo en inglés)
66. *Ni globalifílicos ni globalifóbicos, sino globalicríticos.* Jaime Preciado Coronado, 2003 (versión inglesa en preparación)
67. *Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina.* Julio Ruiz Murrieta, 2003 (sólo en español)
68. *Modelos de descentralización y de democracia participativa en la gestión local en Brasil.* Suely Maria Ribeiro Leal, 2004. E/F.

E = español; F = francés; I = inglés; r = ruso