

Brasil: narrativas acerca de la participación y red de poderes locales*

Irllys Alencar Firmo Barreira**

Resumen

Muchos son los sentidos de la participación, engloban diferentes prácticas y dinámicas interactivas entre Poder Ejecutivo y organizaciones populares. La participación también tiene una dimensión de sociabilidad, considerándose el Consejo Ampliado, en el caso de este artículo, como un lugar de intercambio de informaciones y de encuentro. Una institucionalización de la llamada *participación* reproduce, por otro lado, los conflictos de poder existentes entre espacios diferenciados de representación: Consejos Populares, Presidencia Municipal y Cámara de Consejeros Municipales. La *participación* se instituye con base en discursos diferenciados y en prácticas también diversificadas.

Abstract

There are many ways of participation. Some encompass interactive practices between the Executive power and community organization. The participation also has a social dimension. In this case the Council provides a forum and also a place to share information. Instituting the so-called *participation* creates conflicts in differentiated spaces of reproduction: The community Councils, the Mayor and the City Council members. *Participation* is instituted based upon diversified practices and different set of views.

Entre las cuestiones con frecuencia mencionadas en los estudios sobre la transformación de los poderes locales y la descentralización de las decisiones políticas destaca el tema de la *participación*. Las referencias a la *participación* como uno de los factores de re-alimentación de las esferas de poder se remontan a los tiempos de la llamada transición democrática, momento en que la consolidación y ampliación de las instituciones brasileñas acaparaban gran parte de los debates en el área académica.

Más tarde, la Constitución de 1988 consideraba la participación y la descentralización instituidas en el ámbito municipal, piezas clave para la dinamización de las presidencias municipales. La nueva Carta constitucional suponía un nuevo orden federativo para el país, transfiriendo funciones del plano federal hacia el municipal.

* Traducción del portugués a cargo de la Mtra. B. Lilia Barragán Álvarez; revisión y corrección de la Profa. Clara I. Martínez Valenzuela.

** Profesora del Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Ceará, Brasil.

En teoría, la propuesta presupone que cuanto más segmentos de la sociedad civil fueran representados en el Consejo Ampliado, más próximo se estaría de un ideal democrático. El discurso de la *participación* es también construido de modo que otorga prioridad a sectores de la población menos favorecidos por las políticas públicas.

Es interesante notar que el discurso amplio de la *participación* atribuye al "pueblo" la capacidad de expresar las reales necesidades para la planeación de las políticas públicas. Según João Ananias, "el pueblo es el que sabe dónde aprieta el zapato, el pueblo debe ser el agente que va a llevar sus reivindicaciones, a exigir... El pueblo no se organiza en torno del discurso de nadie, el pueblo se organiza en torno de cuestiones concretas, necesidades, banderas, intereses, objetivos, que uno debe entender".

El discurso fundamentado en la *participación* como forma ideal de gestión municipal continuó después del segundo mandato de João Ananias, sirviendo también de lema a la administración de su sucesor, Aldenir Farias, electo en 2000 a través de la coalición Partido de los Trabajadores (PT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileño (PSB) y Partido Comunista del Brasil (PCdoB).

El slogan "trabajo y participación" fue, no obstante, motivador de otro discurso político. La manera como Farias concibió la *participación* se traduce en un plano racional de inversiones en políticas sociales, basado en la presentación de resultados. La oferta de políticas públicas puntuales sale de la oficina del presidente municipal, siendo éstas ejecutadas por secretarios que después muestran los *resultados* en la reunión del Consejo Ampliado. *Participar*, en ese sentido, no se refiere a una construcción conjunta de negociación basada en derechos, restricciones y demandas, sino a una forma de comunicación fundamentada en la visibilidad de acciones gubernamentales.

La postura de Farias se diferencia de la dinámica adoptada anteriormente en los consejos, se basa en la estrategia de recibir las demandas de los delegados tomando en cuenta la construcción de consenso en el Consejo Ampliado. A diferencia de la manera en que se procesaban las reivindicaciones —separadas por zonas y con jerarquización de las prioridades—, el nuevo presidente municipal asume, bajo el argumento de que "prefiere antes de prometer beneficios a largo plazo, hacer en lo inmediato y solamente después mostrar sus realizaciones", una postura diferente, más dirigida a la aplicación de acciones con *resultados*.

Además de presidente municipal, Farias es el mayor empresario del municipio, lo que le confiere un discurso pragmático y fuerte con resistencia a compartir decisiones. A veces se percibe en su discurso que la *participación*, tal como fue concebida por las gestiones municipales anteriores, es considerada un obstáculo en la toma de decisiones. Farias admite que prefiere el camino de la eficiencia definida a partir de sus decisiones personales, aunque no abandone el *marketing* de la *participación*. Con el objetivo de incorporar el tema de la racionalidad administrativa, el dirigente municipal aso-

cia de modo indistinto los términos *trabajo* y *participación*, tal como se puede observar en sus palabras: "participar es que tú estés de acuerdo con trabajar en la administración y estés de mi lado; por ejemplo, mi secretario debe participar. Es que tú estés conectado con todo y te guste lo que haces".

La versión pragmática de su propuesta aparece también en la siguiente declaración: "Las personas se aprovechan de la libertad de hecho y de voz, y comienzan a pedir cosas que no estamos en condiciones de cumplir, pero ahí nosotros los esquivamos. Cuando uno habla, ellos entienden. El Consejo Ampliado es un desahogo tanto de la comunidad como de la administración" (entrevista realizada el 4 de mayo de 2001).

La percepción de Farias nos llama la atención sobre los sentidos diferenciados atribuidos a la *participación* y su capacidad de fundamentar distintas prácticas sociales. Comprueba las múltiples posibilidades de apropiación del término con su poder simbólico de construir y deconstruir espacios sociales.

La gestión de Farias hizo emerger el tema de la continuidad o de los límites del Consejo Ampliado, más allá de los eventuales apoyos recibidos antes por el Ejecutivo municipal. Se imponían en ese momento los dilemas de la autonomía de una entidad que en teoría debería seguir sus propios rumbos.

Es de suponerse que la postura de Farias provocó la retirada del público que frecuentaba las reuniones del Consejo Ampliado, principalmente los funcionarios asociados a la gestión de João Ananias. Algunos de éstos discutían, en pláticas informales, que las posturas críticas presentadas en el Consejo Ampliado con relación a la gestión de Farias eran objetadas con amenazas de despidos o transferencias del puesto de trabajo hacia localidades más distantes de la sede del municipio. A pesar de no tener elementos empíricos para la comprobación de ese hecho es posible suponer la instauración de una crisis de las instancias de representación y reconocimiento.

En apariencia, la capacidad de una postura independiente en el Consejo Ampliado depende de cierta autonomía económica, pues, así como en muchos municipios del interior de Ceará, parte de la economía de Santana de Acaraú es mantenida a través de jubilaciones de agricultores rurales, frentes de trabajo de emergencia y empleos públicos asociados a la presidencia municipal. Por ese motivo, el Ejecutivo municipal mantiene la característica de empleador, hecho que interfiere en las formas de actuación política y en el control sobre parte significativa de la población.

El análisis de las relaciones entre el Consejo Ampliado y los poderes municipales apunta hacia las posibilidades de instituir una esfera pública local. Se trata de una cuestión que involucra la definición compleja de los lugares de representación, destacando la disputa por la posesión legítima de

la *representación* en un juego no siempre definido por la ampliación de una esfera pública.

Narrativas y red de poderes

La experiencia de Santana de Acaraú puede ser percibida como una expresión de *narrativas ejemplares de participación*. Nace de la ruptura con las formas anteriores de gestión municipal, constituyéndose en una especie de modelo pionero. En ese sentido, muestra la complejidad de las prácticas interactivas que se concretan en el contacto entre espacios variados de la vida social y política.

La denominada *participación popular* no se disocia de las formas de legitimación del poder local, materializándose a través de consejos, foros y de la aplicación del presupuesto participativo. El discurso de la *participación* funciona no sólo como práctica, sino como criterio de diferenciación de una administración frente a las gestiones municipales pasadas. En los debates y conferencias organizados por la presidencia municipal, la palabra *participación* siempre aparece como la gran bandera de distinción política y del cambio social. Hay un consenso en torno a que toda decisión política debe contar con la *participación* de la población.

La *participación* de la llamada sociedad civil en el presupuesto del Consejo Ampliado es dirigida e incentivada por el poder público, aunque es posible constatar la complejidad de las diferencias entre el denominado *movimiento comunitario*, la Presidencia Municipal y la Cámara de Consejeros Municipales. Los líderes políticos transitan en estas tres esferas superponiendo papeles y no siempre identidades.

El tema de la llamada sustentabilidad de los consejos y de la *participación*, así articuladas a las esferas de poder, nos induce a reflexionar sobre la vulnerabilidad del Consejo Ampliado, ante la posibilidad de nacimiento de un poder con rasgos de centralización política y descalificación de los discursos y prácticas vigentes. De todos modos, es posible suponer que a lo largo de dos años la interlocución entre demandas y espacios institucionales marcó la experiencia de la *participación popular*.

Si el discurso que justifica el tema de la *participación* política puede fundamentarse en ideales de reciprocidad, los conflictos inherentes a la propia política —tales como la concentración o distribución desigual de poderes— apuntan también las dificultades de aplicar los principios en la práctica. Es importante mencionar también que la *participación* no ocurre en un "vacío político", lo que genera diferentes efectos en la aplicación de sus acciones. En este sentido surge una cuestión: ¿cómo se combinan los valores que sustentan el tema de la *participación* con la práctica de actores sociales insertos en diferentes espacios de la vida social y política?

La investigación sobre Santana de Acaraú reveló la diversidad y com-

plejidad de los mecanismos de poder en el conjunto de las prácticas denominadas participativas, las cuales van más allá de la temática de la evaluación, en la medida que aluden a los espacios institucionales y a los agentes y discursos que componen la lógica de la llamada *participación*.

Los mecanismos de participación social presentes en gestiones municipales muestran dimensiones importantes de una "cultura política" contenida en las vivencias del poder local y en los discursos con propuestas de renovación. Si las narrativas de la *participación* se caracterizan por instituir una temporalidad basada en "un antes y un después", expresado en la idea de ruptura con el poder local, se observa, en ese sentido, que la *participación* se instituye como un elemento importante de legitimación de *gobiernos de oposición*.

Los Consejos Municipales, en su carácter de instituciones operativas de realización de "gestión municipal participativa", constituyen espacios ideales de verificación de las mediaciones y valores relativos al tema de la *participación*. Al amparo del poder municipal, tales entidades tienden a depender de la gestión de los que ocupan cargos de mando, repitiendo las antiguas tramas del poder local, reunidas en ecuación bajo el tema de la *sustentabilidad*. Cuando los consejeros no saben sus funciones, sus límites y quedan a merced del poder público, los consejos se pueden transformar en meros órganos formales para refrendar programas sociales.

En el contexto de las experiencias de Santana de Acaraú se verifica que las tradiciones locales, las concepciones partidarias y las vivencias societarias, que tienen origen en diversas prácticas de las organizaciones populares, viven situaciones de encuentro y desencuentro.

Más que una conclusión sobre lo que podría considerarse como "obstrucción a la participación", es importante resaltar algunas cuestiones que se impusieron en la investigación. En primer lugar, se destaca la idea de que existe una gran variedad de acepciones sobre el concepto de *participación* construidas bajo la forma de narrativas. Son acepciones que apuntan a la existencia de conflictos simbólicos y a la lucha entre clasificaciones: *los que participan, los que no participan y los que deberían participar*. En la misma dirección se destacan *los políticos que incentivan o dificultan la participación*, reproduciendo los nexos sociales entre *gobierno y población*. El investigador, interesado en dar a conocer los procesos y las tramas de la realidad social, siempre enfrenta el desafío de entender la formulación de conceptos nativos y el papel que desempeñan en la construcción de prácticas de intervención hechas efectivas por diferentes agentes sociales.

Es importante resaltar que la *participación* opera como una especie de red de comunicación interactiva y conflictiva entre grupos, líderes y políticos. Una "cultura de la participación" crea la rotación de asesores que desempeñan la función de "intelectuales orgánicos" difusores de experiencias. Una institucionalización de la llamada *participación* reproduce, por otro lado, los conflictos de poder existentes entre espacios diferenciados de repre-

sentación: Consejos Populares, Presidencia Municipal y Cámara de Consejeros Municipales.

La *participación* se instituye con base en discursos diferenciados y en prácticas también diversificadas. Tal vez, una de las principales contribuciones en el análisis de las situaciones concretas sea introducir, a partir de estudios etnográficos, la idea de conflicto, aunque no como un impedimento al *ideal comunitario* que la *participación* parece sugerir. Las redes interactivas que se establecen entre la *participación*, los agentes y los espacios de poder constituyen una materia prima para futuras investigaciones.

Bibliografía

- BARREIRA FIRMO, Irllys A. (1998), *Chuva de papéis, ritos e símbolos de campanha eleitoral no Brasil*, Río de Janeiro, Relume Dumará.
- _____ y Elza BRAGA (orgs.) (1991), *A política da escassez, lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha/Universidad Federal de Ceará.
- BRAGA, Elza (2003), "O local e a construção de uma nova cultura política", en Elza BRAGA (org.), *América Latina, transformações econômicas e políticas*. Fortaleza, Universidad Federal de Ceará.
- BOURDIEU, Pierre (1998), *O poder simbólico*. Lisboa, Editorial Difel.
- COSTA, Sérgio (1997), "Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, núm. 35, agosto.
- ELIAS, Norbert (1994), *A sociedade dos indivíduos*. Río de Janeiro, Jorge Zahar editor.
- LEÃO, Ilza (1998), "Descentralização e poder municipal no Nordeste", en José Arlindo SOARES (org.), *O Orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro*. Brasília, Paralelo 15/Centro Josué de Castro.
- PAOLI, Maria Céli y Vera TELLES (2000), "Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil", en Sonia ÁLVAREZ, Eveline DAGNINO y Arturo ESCOBAR, *Cultura e política nos movimentos sociais latinoamericanos*, Brasil, Editora UFMG.
- QUEIROZ Pereira, Maria Isaura (1976), *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*, São Paulo, Alfa-Omega.
- SOARES, José Arlindo (1998), "Finanças municipais e desigualdades regionais", en *O Orçamento dos Municípios no Nordeste Brasileiro*, Brasília, Paralelo 15/Centro Josué de Castro.