

# 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 presuponia 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 lo que se refiere a las prácticas de gestión municipal es posible enlistar un conjunto variado de experiencias de *participación* —algunas de las cuales ya han sido analizadas desde el punto de vista de su "eficacia" o "inviabilidad"— fundamentadas en la observación del presupuesto participativo y en la actuación de consejos de gestión municipal. El presupuesto participativo y los consejos terminaron constituyéndose en entidades de materialización de prácticas de participación a través de las cuales eran constituidas formas de interlocución entre la población y los poderes locales.

El ideario de la *participación* tiene varios orígenes. Estuvo presente en los diversos movimientos sociales que reivindicaban derechos de ciudadanía y posesión de bienes colectivos de consumo. En ese momento, la *participación*, más ubicada en el discurso que en la práctica, era una especie de bandera de lucha importante, en tiempos del restablecimiento de los espacios de la sociedad civil que habían sido suprimidos por la dictadura (Paoli y Telles, 2000).

En los movimientos de barrio, la anhelada *participación* siguió rumbos complejos. Estuvo presente tanto en forma de reivindicaciones dirigidas al Estado, como en propuestas gubernamentales que suponían la administración de programas (alimentación, salud y habitación, entre otros) a través de entidades organizadas. Es importante mencionar que las formas institucionales de asociación, inducidas por medio de programas gubernamentales, eran consideradas como "provenientes de arriba", creando conflictos con entidades representativas ya consolidadas. Lo que en aquel momento denominábamos "políticas de la escasez" (Barreira y Braga, 1991) respondía a los imperativos de una gestión de bienes (alimentación, salud y vivienda) realizada por entidades creadas de manera fundamental para esa finalidad, entrando en conflicto con otras asociaciones ya existentes, las cuales, por oposición, se autodefinían como auténticas defensoras de los intereses colectivos del barrio.

Las prácticas participativas referentes a los modelos de gestión municipal en Brasil, vigentes desde la década de los noventa, responden a los principios de la nueva Constitución, e imprimen también marcas diferenciadas en los modos de priorizar y administrar los recursos públicos. El ejercicio de la *participación* responde a los diversos sentidos que le son atribuidos y a la existencia de una red de poderes locales con los cuales interactúa. La *participación*, en ese sentido, promueve nuevos arreglos en el ejercicio cotidiano del poder local, ofreciendo potenciales bases de legitimación del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que refuerza espacios de visibilidad y reconocimiento de demandas colectivas. La cuestión no es saber de qué lado "se inclina la balanza", sino verificar "lo que se dice y lo que se hace" en nombre de la *participación*.

El objetivo de este trabajo<sup>1</sup> es reflexionar sobre las experiencias de apli-

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de una investigación financiada con recursos de la Fundación Ford. El equipo estuvo coordinado por Irllys Alencar Firmo Barreira y Auxiliadora Lemenhe.

cación de políticas que desarrollan formas de interlocución con la población, tomando como referencia la ciudad de Santana de Acaraú, situada en el Noreste de Brasil. Algunas cuestiones sirven de guía para las discusiones: los diferentes sentidos y prácticas atribuidas a la *participación*; la ubicación de la *participación* en la red de poderes locales; la continuidad y autonomía de las entidades que materializan la *participación*.

### Diferentes narrativas acerca de la *participación*

La frase *narrativas acerca de la participación* puede ser útil en el sentido de abarcar diversos discursos sobre las experiencias de interlocución entre el ejecutivo municipal y los pobladores, que incluyen las versiones nativas de la población y las referencias oficiales que dan subsidios a las formas de legitimación de los poderes locales.

La *participación* como consigna, texto de programas gubernamentales y conjunto de prácticas de interacción entre gobierno y población, integra hoy una serie de discursos que apuntan al carácter innovador de esas experiencias. Para el investigador permanece el desafío de la observación de registros que van más allá de las evaluaciones. Éstas casi siempre están dirigidas a explicar el fracaso de un "déficit de participación", comprobado por la distancia entre teoría y práctica, o asentadas en la apología de la novedad radical.

En otra perspectiva, considero que la *participación* evoca narrativas y acciones hechas en su nombre, conteniendo experiencias que necesitan ser pensadas desde el punto de vista del efecto que producen en la red de poderes locales. La *participación* como *slogan*, bandera de lucha o agenda de programas institucionales tiene el poder simbólico (Bourdieu, 1998) de hacer y decir cosas. Insta *narrativas en acto*, funcionando como punto de referencia para el análisis de la gestión del poder municipal.

Las *narrativas acerca de la participación* explicitan también la manera en que las prácticas de interacción entre instituciones gubernamentales y organizaciones populares son contadas y vividas por diferentes actores sociales. En ellas se incluyen situaciones concebidas como especies de *modelo de gestión democrática*, fundadas en la ruptura de diferentes temporalidades: un antes y un después.

Es sobre una experiencia presentada como signataria y emblemática de *participación* que convergen las observaciones de este texto. Las dimensiones de ruptura, en dicho caso, aparecen en los discursos comparativos entre

---

contó con la participación de los estudiantes del programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Ceará: Danyele Nilin Gonçalves, José Lindomar Albuquerque y Clódsen dos Santos. La investigación fue realizada a través de entrevistas, observaciones de reuniones, declaraciones y análisis de documentos.

gestiones, promoviendo conflictos entre lo "nuevo" y lo "viejo", y accionando otros nexos interactivos entre "población" y "gobierno". Tratándose del Nordeste brasileño, reconocido por prácticas de mando (Queiroz, 1976) denominadas *tradicionales*, debido a que se basan en la supremacía del poder personalizado sobre los espacios públicos, la apertura de canales institucionalizados de intermediación fue registrada como creación de un espacio público promotor de "experiencias innovadoras", celebradas como fuente de ampliación de la democracia (Soares, 1998; Leão, 1998). La pertinencia de los argumentos sobre la ampliación de los derechos sociales que resulta de los canales de intermediación consagrados por la Constitución necesita, sin embargo, de observaciones más puntuales sobre los sentidos subyacentes a la *participación* y sobre la forma en que ésta se inscribe en la red de poderes locales.

Las *narrativas acerca de la participación* en Santana de Acaraú, así como su inscripción en las redes de poderes locales servirán de referencia a las discusiones siguientes.

### **La participación como alternancia de poder**

Santana de Acaraú<sup>2</sup> se dio a conocer por acoger una experiencia de interlocución entre entidades populares y el Ejecutivo municipal, imponiéndose como un modelo estructurante de gestión que rompía con los parámetros anteriores de poder oligárquico, de acuerdo a las palabras de una asesora municipal que dio seguimiento a la aplicación de la política en el Municipio: "la relación con Chagas Vasconcelos (antiguo dirigente municipal) era así: tú llegabas al Municipio y era un abandono total, pero había un clima, una inquietud de la sociedad, y vino João<sup>3</sup> con ideas, digamos más avanzadas, de buscar una propuesta de participación" (Ivna, entrevista concedida el 23 de abril de 2001).

La concreción de la idea ocurrió a través de la creación, en 1989, de un espacio único y centralizado de comunicación entre poder municipal y entidades organizadas de la sociedad civil denominado Consejo Ampliado. Éste acogía las demandas, discutía las prioridades con los interesados y ela-

<sup>2</sup> Santana de Acaraú es un municipio de base económica agraria que tiene una población de 27 mil 454 habitantes, situado aproximadamente a 262 kms. de Fortaleza. La ciudad de Santana de Acaraú fue reconocida por la UNICEF como uno de los modelos de gestión participativa capaz de incluir la discusión del presupuesto y participación en esferas básicas de gestión municipal, como salud y educación. Se distingue del conjunto de los municipios de Ceará por contar con un consejo de deliberación denominado Consejo Ampliado, compuesto por representantes de barrios y distritos e institucionalizado como órgano vinculado al ejecutivo municipal.

<sup>3</sup> João Ananias, presidente municipal de Santana de Acaraú electo en 1989 por el Partido Socialista Brasileño, es reconocido por haber realizado una administración de ruptura que inauguró la experiencia de *participación* en el municipio.

boraba un texto de compromiso conjunto. Era el momento inaugural de una experiencia que se construía en el encuentro con otras.

A pesar de que se atribuía a la gestión de João Ananias la idea pionera de la realización del Consejo, el propio presidente municipal evoca el papel de los líderes comunitarios en la gestión y consolidación de ese organismo de representación e intermediación municipal:

El Consejo Ampliado pasa a ser el órgano, el organismo más importante, el principal responsable de todos los avances, de todos los cambios que conseguimos hacer en Santana de Acaraú. El movimiento popular de Santana no es un movimiento mío, ni de los consejeros municipales, ni de mis asesores, es un movimiento del pueblo de Santana, es un movimiento de los trabajadores, es un movimiento de los líderes comunitarios, de las mujeres, de los jóvenes; en fin, es un movimiento que debe y tiene que andar, marchar con sus propios pies sin necesitar del apoyo de nadie (Presidente municipal João Ananias, *cfr.* Braga, 2003).

De hecho, no se puede atribuir de manera exclusiva a la figura de João Ananias el involucramiento de *líderes comunitarios* en el proyecto del Consejo Ampliado. La idea de acumular experiencias, articulada a procesos que caracterizan determinadas imágenes sociales, tal como lo pensó Elias (1994) al referirse a la red de funciones y papeles desempeñados en determinadas sociedades, se vuelve importante para superar la dicotomía del "sujeto creador" versus la "determinación social".

En las entrevistas constatamos que, incluso antes de 1989, muchas de las personas que comenzaron a frecuentar las reuniones del Consejo Ampliado ya habían desarrollado trabajos llamados *comunitarios*. En general, las actividades *comunitarias* se expresaban a través de movilizaciones colectivas para realizar trabajos voluntarios y en el involucramiento en los movimientos liderados por la Iglesia, a través de las Comunidades Eclesiales de Base. Es posible, en el contexto de esas experiencias, presuponer la existencia de una canalización y conjugación de trabajos colectivos difusos, mediante la construcción de un canal de acceso al poder público denominado Consejo Ampliado. No obstante, es importante subrayar que el incremento de entidades asociativas en Santana de Acaraú, después de 1989, estuvo muy vinculado al incentivo de los mecanismos populares de representación. En la gestión inaugural de João Ananias sólo recibían respuesta demandas colectivas reivindicadas por asociaciones.

El origen del discurso de la *participación* fue construido, en la gestión de João Ananias, asociado a una ruptura con el pasado "oligárquico". Guiado por principios democráticos, este discurso enfatizaba el papel secundario atribuido a los trabajadores rurales en las gestiones municipales anteriores, casi siempre "excluidos" de las prioridades vigentes en las políticas públicas.

El discurso de la *participación* se fundamentaba también en un horizonte de ciudadanía emancipatoria, tal y como puede ser visto en la declaración de João Ananias de 2002:

para mí, *participación* es una palabra mágica, no por lo intangible, mágica porque es a mi parecer la única perspectiva de construcción, no apenas de esta ciudadanía, que se habla tanto de ella, sino de la construcción de una marcha colectiva progresiva del pueblo, en el sentido de construir, de influir, de decidir, de participar en el día a día del municipio, de la administración, sea a nivel de municipio, de Estado o de Unión.

La concepción de João Ananias produce eco en la población, siendo concebida su administración como punto emblemático de ruptura. El Consejo Ampliado se volvió el espacio de materialización de las prácticas de *participación*, lugar donde convergen las nuevas redes interactivas de poder.

### **La *participación* como sociabilidad, afirmación y un ideal comunitario**

Muchos son los sentidos de la *participación* y engloban diferentes prácticas y dinámicas interactivas entre Poder Ejecutivo y organizaciones populares. La perspectiva de ruptura marca también el discurso de representantes de entidades populares acompañado de la afirmación de un ideal comunitario.

Francisco Osiel, representante de la comunidad de Santa Rita e integrante del Consejo Ampliado, imprime al término *participación* características bien concretas, referentes a las dificultades de lograr que todos los de "su comunidad" efectivamente participen en la definición de prioridades y en la toma de decisiones sobre el uso del presupuesto. Considera que el modelo de *participación* en Santana de Acaraú fue creado para viabilizar una nueva administración marcada por la ruptura con la anterior forma centralizada de gestión. Así se refiere a la existencia de ese nuevo modelo que coincide con su materialización en el llamado Consejo Ampliado.

En 1989 el presidente municipal discute con la comunidad un modelo de *participación*. Él quería trabajar, pero también quería la *participación* de las comunidades. Ahí citó un ejemplo: cuando se tienen dos niños y uno está llorando y el otro está callado, se tiene que ir primero con quien llora. Pidió a la comunidad organizarse, y el padre José María dio la idea de un Consejo Ampliado. Las personas comenzaron entonces a reunirse y trajeron dos costales de pedidos. Yo fui invitado a una reunión para saber qué hacer con tantos pedidos. *Participación* se parece a control, porque es participando que la gente ejerce el control social. Ya nací con esa voluntad de participar. No fui a la universidad. Ya tuve *participación* en varias

conferencias regionales y nacionales (entrevista concedida a las investigadoras el 4 de mayo de 2001).

Platicando con los agricultores rurales se observa que el sentido atribuido a la *participación* se refiere a la presencia en las reuniones del Consejo Ampliado. Todavía más, afirman que no es sólo la posibilidad de conseguir obras concretas para las localidades lo que los lleva a frecuentar las reuniones del Consejo Ampliado: "Mucha gente nos califica de tontos porque perdemos nuestro día de servicio por venir a participar, pero yo no les hago caso. No porque deje de trabajar hoy voy a morir de hambre, estoy seguro que eso no va a suceder".

Otro consejero agricultor afirma:

Para dar valor a esto la gente necesita participar. Cuando estaba de salida esperando el transporte, una persona me preguntó: '¿a dónde vas?' Yo le dije: 'voy al Consejo Ampliado', 'diablos con ese Consejo Ampliado, ¿qué es lo que ganas en él?'. Ahí, analizando, con razón pensé: como él nunca fue no sabe lo que es. Cómo él va a darle valor si no sabe lo que es. Ahora, como es algo que ya entró en mis venas, uno ya tiene aquello allí en las venas. Yo por lo menos me siento molesto cuando no puedo venir, por una cosa o por otra, por un trabajo, por una enfermedad. Yo ya tengo aquello allí, y estoy preparado cada fin de mes para participar. Cuando yo no puedo venir me molesto mucho, pero aquellas personas, tanto de la ciudad como de la zona rural, que no vienen, no se hallan pues no saben ni lo que es, incluso hasta critican.

Con 14 años ya, las reuniones del Consejo Ampliado, para las personas que las frecuentaban, se volvieron un lugar tradicional de encuentro. En entrevistas o en conversaciones formales recuerdan que "todo último sábado de mes es día de Consejo Ampliado". La entidad, de acuerdo con esta versión, es tomada como un "espacio comunitario" en oposición a lo que se conoce como "política".

en la época de la campaña política, la gente se acerca más al lado de la política. Aquí no es para hacer política, es de la comunidad, es una reunión comunitaria... Porque tenemos oportunidad de hablar, de hacernos críticas, de pedir, de agradecer. Pero cuando tenemos una reunión política viene diputado, viene gobernador, viene senador, viene para acá, ahí los pobres sobran. Cada uno quiere hablar lo que quiere, media hora, una hora, y ahí nosotros sobramos.

De hecho, un punto polémico entre las personas que frecuentan el Consejo Ampliado es el significado de la "política", tal como es percibido en

el contexto de las reuniones. Se trata de un concepto ambiguo, sea tratado como un valor a ser defendido, o usado peyorativamente. La palabra "política" es usada de manera negativa cuando es asociada a disputas partidistas, ocurridas sobre todo en año electoral.

Muchas de las disputas político-partidistas estuvieron asociadas al rompimiento del presidente municipal con su sucesor, en 2001. En ese momento nació más fuerte la distinción entre una política "asociada a intereses partidistas" y otra considerada "comunitaria",<sup>4</sup> tal como puede ser vista a través del discurso de un agricultor representante en el Consejo:

Porque cuando se tiene una reunión del Consejo Ampliado, que sólo es comunitario, es una buena reunión, sana, la gente platica, todo mundo es amigo de todo mundo; se transmiten experiencias, se platica sobre la comunidad y cómo están las cosas. Es un lugar donde todos tienen conocidos, es un punto muy bueno para encontrarse porque se toma conocimiento de todo.

La *participación* también tiene una dimensión de sociabilidad, considerándose al Consejo Ampliado como un lugar de intercambio de informaciones y encuentro. Un lugar también de aprendizaje y retroalimentación de experiencias. De acuerdo con varias declaraciones, al inicio de las actividades del Consejo Ampliado, en 1989, las personas se inhibían más, no obstante que se percibe son los mismos individuos los que rutinariamente proponen las cuestiones a ser discutidas. La dimensión de la sociabilidad es subrayada en el siguiente testimonio:

Para mí el Consejo Ampliado es uno de los mejores lugares que he conocido, porque es un punto de encuentro de la comunidad, donde las personas platican cómo están; en el momento en que tienen un faltante en la comunidad, nosotros nos enteramos porque el presidente, el secretario, el tesorero o un socio llega y cuenta: amigo, nuestra comunidad no tiene agua, la carretera no está sirviendo, inventaron que iban a poner luz pero fue sólo plática de político, no la pusieron; allá era para que se hubiera hecho un pozo profundo, comenzaron y no terminaron. Todo eso es discutido aquí. Entonces, se reclama a los secretarios, al señor presidente municipal, y así sucesivamente. Si nosotros no nos reuniéramos, no tendríamos esa vara para pastorearlos; se olvidarían, dejarían que otro resolviera y punto. Así, uno insiste, insiste (Representante del Barrio del Pedregal).

La dimensión comunitaria no excluye la reverencia concedida a la figura

<sup>4</sup> Se trata de una distinción también encontrada entre residentes de las periferias de la ciudad organizados en asociaciones.

del presidente municipal. La espera de su llegada se lleva a cabo por un ritual que tiene la siguiente dinámica:

El presidente del Consejo Ampliado abre la reunión anunciando la composición de la mesa y la agenda del día. En general, después de este momento se pasa a los informes hechos por los representantes de las comunidades, lo cual ocupa gran parte del tiempo. En ese momento, se solicitan obras públicas puntuales para diferentes localidades y se informa sobre las que ya están en proceso. Los participantes hacen preguntas sobre seguros para zafra, empleos en los frentes de trabajo, canastas básicas, etcétera. Después agradecen, solicitan y hacen críticas. En la última parte de la reunión, secretarios y presidente municipal, cuando están presentes, comentan las reivindicaciones, las sugerencias y críticas. Las actividades del Sindicato de los Trabajadores Rurales de Santana de Acaraú también son discutidas en las reuniones del Consejo Ampliado.

La suspensión aparente de un espacio de jerarquía refuerza el discurso de un ideal comunitario. Todo pasa como si la palabra colectiva y la presencia en un mismo espacio de segmentos socialmente distantes contribuyeran a la construcción de una identidad de intereses. En ese sentido se repite la idea de que en el Consejo Ampliado existe una cierta igualdad entre los participantes, en especial en el momento de tomar la palabra:

Tú vienes al Consejo Ampliado, aquí no hay el doctor, no hay el jefe, no hay el grande: a la hora que yo quiera hablar puedo venir con el pantalón todo rasgado, pero tengo el apoyo de todo mundo, ¿me entiendes? Hay apoyo de la coordinación. Antes la gente pobre, la gente de allá de la zona rural era un "don nadie", podía hablar 30 veces, 40 veces, nadie escuchaba para nada, ahora no. Está la coordinación, el presidente municipal, el consejero municipal, quien quiera que sea, el presidente de ahí del Consejo Ampliado. A la hora que yo quiera hablar, decir algo, puedo decirlo, puedo desahogarme, yo puedo tener mi desahogo (Consejero representante del Barrio del Pedregal).

La idea del desahogo y del poder de la palabra confieren al Consejo Ampliado la perspectiva de un escenario de demandas compartidas, con la fuerza expresiva de la entidad hecha cuerpo, por encima de las prerrogativas individuales. Hablar en nombre del Consejo Ampliado es por lo tanto ubicarse en un espacio reconocido como expresión de los intereses colectivos. Es en esa perspectiva que la entidad puede ofrecer espacios de legitimación a líderes o al Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que establece competencia con otras esferas del poder, como es el caso de la Cámara de Consejeros Municipales.

La riqueza y complejidad del Consejo Ampliado está en la articulación entre espacios de poder dotados teóricamente de atribuciones distintas, a pesar de que no siempre son ejercidas. Las interacciones que ahí se estable-

cen ocurren de varias formas. Los consejeros se postulan para ocupar cargos de representación en la Cámara de Consejeros Municipales, los presidentes municipales se legitiman a través de los consejos o se descalifican como instancias de representación independiente.

La construcción del Consejo Ampliado, en tanto canal de intermediación potencialmente dotado de autonomía, es inseparable de las posibilidades de consagración de una *esfera pública local*<sup>5</sup> no reductible a su institucionalización; esfera no exenta de conflictos en la medida en que participar es también integrar la trama de las complejas relaciones de poder.

### **La ubicación de la participación en la red de poderes locales**

Al inicio de sus actividades el Consejo Ampliado encontró resistencias por parte de algunos componentes del Legislativo local. La primera de ellas tiene que ver con la propia metodología de conducción de las reivindicaciones colectivas, cuya estrategia sustituía el tradicional mecanismo de intercambio de beneficios entre consejeros municipales y líderes populares,<sup>6</sup> por lo común encontrado en municipios del Noreste de Brasil. El incentivo a la presentación de demandas colectivas, a través del Consejo Ampliado, alteró el principio de personalización de las obras realizadas, antes atribuidas a los consejeros municipales, y afirmó la concepción de que las políticas públicas no constituyen una *dávila*, y sí un *derecho*.

Las demandas presentadas al Consejo Ampliado en calidad de "propuestas del pueblo", en algunas situaciones promovía la disputa entre poderes, siendo fuente potencial de conflictos. Es importante resaltar que el Consejo Ampliado se reveló como un lugar de construcción de legitimidad del Poder Ejecutivo local, logrando, en algunas situaciones, aparecer como una fuerza en competencia con la Cámara de Consejeros Municipales. Aun más, poseía la prerrogativa de expresar la "voluntad general", colocándose por encima de los intereses partidarios.

En la perspectiva de João Ananias, mentor intelectual del Consejo Ampliado, la *participación* debería ser conquistada poco a poco a través de dos presupuestos: primero, la predisposición de las personas que ocupan los cargos centrales en las esferas federal, estatal y municipal, para desarrollar mecanismos que capten las demandas de la población; segundo, la organización de los sectores "excluidos" de las políticas públicas a través de asociaciones y reivindicaciones de carácter colectivo.

<sup>5</sup> Para una discusión sobre la construcción de esferas públicas locales consultar el artículo de Sérgio Costa (1997), donde analiza la existencia de espacios comunicativos primarios en ciudades de Minas Gerais.

<sup>6</sup> El intercambio de favores realizado entre representantes políticos y población es una práctica bastante conocida en Brasil, constituye un medio de construcción de clientelas electorales.

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 societa-rias, 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.