

El “Presupuesto Participativo” en Brasil: virtudes y límites*

Sergio de Azevedo

- Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF-

E-mail: azevedo.sergio@uol.com.br

Resume

Este artículo se propone discutir tanto las potencialidades y constreñimientos del llamado “Presupuesto Participativo” - principal Programa gubernamental que envuelve la participación popular a nivel de los gobiernos locales en las últimas décadas en el Brasil – como, también, permitir al lector una reflexión mas exacta sobre las idiosincrasias brasileñas y las innumerables dificultades de implementar con éxito una experiencia de ese tipo en otros contextos socio económicos, sin las debidas adaptaciones

* Trabajo presentado en Cuarto Congreso Uruguayo de Ciência Política. “La Ciencia Política desde El Sur”, Asociación Uruguaya de Ciência Política, 14-16 de noviembre de 2012.

El “Presupuesto Participativo” en Brasil: virtudes y límites

Sergio de Azevedo

La prominencia del “Presupuesto Participativo” en Brasil, con relación a otras iniciativas participativas (tales como, Consejos Sectoriales, Foros, Conferencias Temáticas Municipales etc.), es debido, en gran medida, a su formato institucional. Al instituir una arena pública no estatal para discusión de demandas y negociación de intereses envolviendo asociaciones reivindicativas, movimientos sociales y personas individuales el presupuesto participativo integraría amplios sectores en el proceso de toma de decisión sobre la destinación de recursos de la Alcaldía. Por otro lado, constreñimientos estructurales, políticos y financieros conspiran contra un mejor desempeño del Programa. A pesar de esas dificultades, el “Presupuesto Participativo” en Brasil ha permitido a los actores envueltos un considerable aprendizaje de la política en cuanto arena de alianzas, negociaciones, conflictos y permutas. Los actores inician el proceso con una visión micro (la casa, la calle y cuando mucho del barrio) y paulatinamente, con el transcurrir del proceso, se aproximan de una visión más comprensiva de la ciudad, de los problemas urbanos, bien como de las limitaciones gubernamentales..

El “éxito” de ese Programa permitió no solo su difusión en centenas de municipios de las diversas regiones - extrapolando actualmente el ámbito inicial de los llamados “gobiernos populares”- como fue “exportado” para diversos países latino americanos y algunos europeos. Esperamos que la lectura de este artículo pueda permitir al lector, una reflexión mas exacta sobre las innumerables dificultades de implementar con éxito una experiencia de ese tipo en otros contextos socio económicos, sin las debidas “reducciones sociológicas”.

Esa reflexión sobre el “Presupuesto Participativo” no puede estar desvinculada de los constreñimientos estructurales de un país como el Brasil, que presenta una estructura económica compleja, con sectores modernos y competitivos internacionalmente conviviendo con otras áreas tradicionales de baja productividad, una gran parte de ellas actuando en la informalidad, donde el mercado se presenta extremadamente fragmentado. (REIS, 1988).

2. El surgimiento y la trayectoria del “Presupuesto Participativo”

En el ocaso del ciclo autoritario militar (1964-1984) en el Brasil, la mayoría de la frente amplia y extremadamente diversificada - incluyendo, inclusive sectores gubernamentales - que buscaba la superación del sistema político vigente, a través de una transición gradual y menos traumática colocó en la agenda política el tema de redemocratización del orden y la retórica de la participación popular. Se asistió a un conjunto de tentativas, a partir de los años 80, de implementación de “programas participativos”, a través de los cuales se buscaba conferir centralidad a la cuestión social e incentivar la movilización de los ciudadanos en los esfuerzos de superación de las condiciones adversas de vida urbana, que penalizaban contingentes significativos de la población del país.

El grande atractivo del “Presupuesto Participativo”, en relación a los “Consejos Sectoriales”, es su capacidad de definir la destinación de recursos para implantación de obras de infraestructura y servicios públicos de consumo colectivo - en corto espacio de tiempo - de interés de una grande diversidad de grupos de moradores. Como se verá, en seguida, los primeros años de programas de ese tipo tiende a priorizar una gama elevada de iniciativas pulverizadas por los diversos barrios populares, características de políticas distributivas. Solamente con el pasar del tiempo y con mayor experiencias de los liderazgos envueltos, a través de una “ingeniería institucional creativa”, hay la posibilidad y, si comenzar a abrir mayor espacio para obras y servicios públicos considerados estructurantes para las diferentes regiones del municipio.

El proceso de institucionalización de los instrumentos de participación directa de la población – vistos como canales complementares a la democracia representativa – y la reconquista de la autonomía municipal a través de la Constitución Federal de 1988 en Brasil, permitió en los últimos veinte y cinco años nuevas prácticas de organización del poder en el ámbito local, donde pasa a ser dado destaque a la participación de las organizaciones representativas de la sociedad en la gestión de las políticas públicas.

Es en ese contexto que, a partir de final de los años 80, gana visibilidad nacional a política de Presupuesto Participativo con la experiencia de Porto Alegre (FEDOZZI, 1999, DIAS, 2002, DUARTE AZEVEDO, 2012). Esa práctica luego se difundió para diversas capitales, alcanzó tanto las llamadas administraciones populares, capitaneadas por el Partido de los

Trabajadores – Belo Horizonte, Vitória, Brasília, Belém – como las grandes metrópolis gobernadas por otros partidos de diferentes tendencias como Salvador y Recife.

Actualmente, decenas de ciudades pequeñas y medias del país implementan política similar, utilizando diferentes formatos organizacionales y con resultados desiguales en cuanto al éxito alcanzado .

Aún variando bastante para cada ciudad los diferentes modelos del Presupuesto Participativo presentan algunos puntos en común. Normalmente, el proceso tiene inicio con la realización de asambleas que congregan moradores de barrios próximos localizados en cada una de las regiones tradicionales de la ciudad. En ese momento, los moradores son informados sobre la composición del presupuesto municipal y el montante de recursos disponibles siendo realizadas una o más asambleas para la selección de las demandas de la sub-región y la elección de los delegados que irán defenderlas en el Foro Regional.

En la secuencia del proceso, los delegados electos en esas asambleas participan del Foro Regional, donde definen el orden de prioridades de las demandas de servicios y obras a ser encaminadas al Foro Municipal. En la instancia regional, en muchos casos, es todavía realizada la elección de los miembros que irán representar cada Región en la Comisión o Grupo encargado del acompañamiento y fiscalización del Presupuesto Participativo, por ocasión de la implementación de las obras y servicios.

Por fin, el Presupuesto Participativo es consolidado en el Foro Municipal en la versión en que será encaminado a la Cámara de los Concejales para análisis de los parlamentares. Se puede decir que el Foro Municipal es un evento de carácter político, en el cual culmina todo el proceso. Después del encaminamiento oficial de la propuesta al legislativo municipal hay diferentes tipos de movilización para que la población potencialmente beneficiada haga presión sobre la Cámara de Concejales para garantizar la aprobación de la mayor parte de las obras y servicios pactados durante el proceso del Presupuesto Participativo.

3. Potencialidades e impactos del “Presupuesto Participativo.”

El programa aumenta la visibilidad del proceso presupuestario, anteriormente visto apenas como cuestión de especialistas. Crece el número de personas envueltas con la temática, aumentando el control social y obligando el poder público municipal a prácticas más transparentes.

El Presupuesto Participativo es un proceso educativo, que a través de un formato institucional ingenioso (un excelente ejemplo de la importancia política de la variable institucional defendida por los neoinstitucionalistas) permite a partir de demandas particularistas y locales – a partir de un proceso de filtración y negociaciones sucesivas - discutir cuestiones más amplias de la ciudad. Los participantes inician el proceso con una visión micro (la casa, la calle y lo máximo el barrio) e una pauta maximalista (demandando todas las necesidades básicas) y paulatinamente en el transcurso del proceso se aproximan de una visión más comprensiva de la ciudad, de los problemas urbanos y de las limitaciones gubernamentales, pasando a defender una pauta viable. En resumen, ocurre un aprendizaje de la política en cuanto arena de alianzas, negociaciones, conflictos e permutas.

Otra cuestión crucial es respecto a las transformaciones político-administrativas advenidas de la movilización de la sociedad. Vale aquí destacar que en innumerables experiencias analizadas el Legislativo Municipal, que se muestra inicialmente refractario al nuevo procedimiento, termina – si no desistiendo – por lo menos reduciendo considerablemente el ejercicio de su poder de veto a las prioridades definidas por el Presupuesto Participativo, cuando percibe la legitimidad social del mismo y siente la presión de la sociedad organizada durante el proceso legislativo. Ese hecho es de la mayor importancia social, pues el Programa al legitimar la agenda de demandas, permitió una política redistributiva, aunque mitigada, a través de la mayor destinación de recursos públicos en las áreas necesitadas, rompiendo una tradición arraigada desde el tiempo de Brasil Colonia, donde el sector público invertía prioritariamente en los barrios nobles e áreas centrales valorizadas en detrimento de la periferia popular.

Además de eso, toca frontalmente a las prácticas de clientela (patronage) de destinación de recursos. De hecho, se considera que el mayor mérito del OP consiste en combinar las características democráticas y progresistas con la capacidad de competir ventajosamente con las prácticas de patronage. Tanto es así que en aquellas municipalidades donde el

Presupuesto Participativo ha sido adoptado regularmente, inclusive políticos tradicionales vienen percibiendo que si se contraponen a el resulta en un costo político elevado (AZEVEDO & ANASTASIA, 2002, AZEVEDO & FERNANDES, 2005).

Por fin, merece registro el impacto modernizador producido por el Presupuesto Participativo sobre las diferentes agencias públicas municipales, responsables por las obras y prestación de servicios sociales. En que pese a las iniciativas convencionales de modernización implementadas (reformas administrativas, reformulación de los organigramas etc), se verificó un significativo consenso de que las transformaciones y el aumento de la eficiencia de aquellos órganos deberían ser, en gran parte, debitados a la presión y a la mayor capacidad de fiscalización de los ciudadanos propiciada por los instrumentos dispuestos por el OP.

4. Constreñimientos y desafíos del “Presupuesto Participativo” brasileño.

En diferentes experiencias el Presupuesto Participativo se constató tentativas, por parte de los políticos tradicionales, de "capturar" el OP, pues lo "nuevo" siempre viene, en mayor o menor grado, mezclado con lo "viejo". Los políticos de corte populistas y grupos que poseen control sobre algún tipo de recurso estratégico buscan, algunas veces, actuar en el sentido de adaptar prácticas clientela (patronage) a los nuevos procedimientos del Presupuesto Participativo (RIBEIRO, 2005 ; AZEVEDO & FERNANDES, ,2005).

Es notorio que incluso algunos de los “nuevos actores” que emergen con el Presupuesto Participativo (asociaciones e liderazgos populares) usaron métodos que - segundo cierta perspectiva analítica - podrían ser denominados de “neoclientelistas”. Esa ha sido, entre otras, una de las razones por las cuales, mantenida su esencia, ese formato viene sufriendo permanentes alteraciones en el sentido de su perfeccionamiento institucional. A partir del cálculo del desempeño y de los resultados alcanzados periódicamente de las diferentes municipalidades vienen siendo introducidas “correcciones de dirección” en los reglamentos que balizan su elaboración.

En relación a los citados “nuevos actores”, otra cuestión capaz de despertar debates acalorados y diferentes interpretaciones - tanto en relación a los programas del presupuesto participativo como, también, a otras políticas que envuelvan participación de la comunidad carente – se refiere a la grande asimetría existente entre los lideres y sus representados, por lo menos del punto de vista socio-económico. En relación al perfil de la renta, se constata

que la mayor parte de los consejeros en las grandes metrópolis brasileñas presenta un perfil muy superior al de la población pobre: 65% reciben rendimientos arriba de cinco salarios mínimos y 38%, encima de diez (SANTOS, JUNIOR & RIBEIRO & AZEVEDO, 2004).

Del mismo modo, la mayoría de los líderes de los consejos sectoriales (salud, educación, seguridad social etc.) representantes de la sociedad organizada que negocian en esas regiones metropolitanas con los gobiernos locales demandas de bienes y servicios públicos para los sectores de baja renta presentan un perfil educacional superior de esa población que representan. En ese sentido, según investigaciones recientes, mientras que gran parte dos sectores populares está lejos de completar el primero grado de escolaridad (ocho años), sus líderes poseen, en su abrumadora mayoría, alta escolaridad siendo considerable el número de post-graduados, especialmente en los municipios de mayor tamaño.

Los datos de la tabla abajo pueden proporcionar una lectura conservadora, en la cual supuestamente se corroboraría uno de los presupuestos de los abordajes elitistas, que considera que los diferentes sectores de la sociedad son siempre controlados o representados por “elites”. Al mismo tiempo, otra lectura posible sería que la elección mayoritaria de líderes oriundos de los estratos medios para actuar como interlocutores junto a los gobiernos locales puede estar reflejando los efectos sociales de la extrema carencia y desigualdad que marcan nuestra estructura social. La existencia de “submundos” sociales, en las palabras de Fabio Wanderley, con baja articulación y porosidad entre sí, que presentarían inclusive semejanzas con castas, no solo dificultaría la formación de un mercado universal como lo volvería extremadamente desventajoso para los estratos populares la competición por verbas públicas junto al Estado. En una situación de ese tipo puede ser lógico para los sectores más carentes escoger representantes capaces de “hablar la lengua de las elites” como forma de buscar maximizar los intereses populares.

Liderazgos de la Sociedad Organizada por escolaridad, según las Regiones Metropolitanas investigadas,

| Región Metropolitana | Escolaridad dos Consejeros | | |
|----------------------|----------------------------|-------------------|------------------|
| | Baja Escolaridad | Media Escolaridad | Alta Escolaridad |
| Rio de Janeiro | 12% | 27% | 61% |
| São Paulo | 10% | 24% | 66% |
| Belo Horizonte | 22% | 35% | 43% |
| Recife | 25% | 33% | 42% |
| Belém | 12% | 57% | 31% |
| Total | 11% | 27% | 62% |

Fuente : “Governanza Democrática y Poder Local (SANTOS, JUNIOR & RIBEIRO & AZEVEDO, 2004)

Todavía en términos de constreñimientos, es notorio que el Presupuesto Participativo enfrenta el llamado “enyesamiento” de los gastos presupuestarios, que reduce considerablemente los márgenes de maniobra en destinación de recursos del Poder Ejecutivo en los tres niveles del gobierno. La verdad es que debido a dotaciones previamente definidas por ley y los gastos de costeo de la máquina pública municipal, no es grande el volumen de recursos cuya destinación puede ser decidida a través do Presupuesto Participativo.

En la mayoría de los casos estudiados, el porcentaje y los valores absolutos de las verbas dispuestas fueran relativamente bajas para el porte de las respectivas ciudades, no excediendo el porcentaje de 10% a 15% de la recaudación del municipio.

A pesar de la modernización operacional de las Alcaldías propiciada por presión de los sectores organizados en los programas de presupuesto participativo, el desempeño de los órganos y empresas públicas orientadas para la realización de las obras no ha sido muchas veces de siquiera viabilizar la aplicación efectiva de los pocos recursos disponibles (SILVA JUNIOR, 2001).

Otro dilema importante se refiere a la baja participación de los sectores medios en esos

programas, pues como las presupuestas prioridades son los locales de mayor carencia, la clase media no ve ningún atractivo instrumental en esos programas. Por lo contrario, una parte importante de los recursos tradicionalmente invertidos en los barrios nobles fueron redistribuidos para las regiones periféricas. En ciudades con mayor tradición con esos programas – como Porto Alegre y Belo Horizonte – se busca priorizar obras regionales de estructura, así como crear algunos foros conectados al OP orientados para la regulación de la ciudad (por ejemplo , los Consejos das Ciudades), como forma de incentivar una mayor aproximación de los sectores medios.(DUARTE AZEVEDO,2012)

En el caso brasilero, aunque se reconozca que la efectividad de una política de ese tipo pueda quedar comprometida cuando los recursos envueltos se sitúan en un nivel tan modesto es necesario matizar esta cuestión pues los beneficios de esa práctica exceden significativamente el simple acceso a los bienes públicos del primer nivel. Aún tratándose, en la mayoría de los casos, de un “efecto positivo no esperado”, se debe resaltar que al instituir una arena pública no estatal para la negociación de intereses, envolviendo asociaciones reivindicativas, movimientos sociales e individuos, el Presupuesto Participativo rompió con los paradigmas clásicos de la Administración Pública e integró diversos sectores da sociedad en el proceso de toma de decisiones sobre la destinación de recursos de la Alcaldía.

En resumen, a través do Presupuesto Participativo la política pública deja de ser vista, apenas como un proceso de agregación de preferencias dadas y pasa a incorporar una dimensión deliberativa, que envuelve también la formación y la transformación de las preferencias, la construcción del consenso y la explicitación de la diferencia (AZEVEDO & ANASTASIA, 2002).

5. A Guisa de Conclusión

Las relaciones entre demandas, políticas y resultados constituyen una cadena causal que depende, entre otros factores, de la imagen conferida a las instituciones políticas a través de las cuales las preferencias de los ciudadanos son vocalizadas y admitidas en la agenda pública, informando a formulación de las políticas públicas y su implementación.

En las democracias, el sufragio universal permite teóricamente una igualdad política entre todos os ciudadanos. sin embargo, dado el control diferencial de recursos políticos existente

en las sociedades contemporáneas, especialmente en aquellas atravesadas por altos grados de desigualdades económicas y sociales, algunos actores individuales y colectivos más que otros tendrán mayores oportunidades y condiciones de expresar sus preferencias y de insertarlas en la agenda pública.

Esto significa que, inclusive en las democracias, el poder de agenda de los diferentes actores políticos es una variable dependiente de las condiciones sociales e institucionales vigentes en cada sociedad. Así, paralelamente a los instrumentos formales de la democracia representativa, están surgiendo nuevos mecanismos de responsabilización, que enfatizan la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas.

El grande desafío que se coloca actualmente, para Las democracias nuevas o ya consolidadas, se refiere al perfeccionamiento de las instituciones democráticas, con vistas a permitir su operación nos intersticios electorales, acoplando a los mecanismos clásicos da representación formas institucionalizadas de participación política, que permitan a ampliación del derecho de verbalización de las preferencias de los ciudadanos y el control público del ejercicio del poder (ANASTASIA, 2000). Tal implica un ejercicio de ingeniería institucional que permita transformar la democracia en un juego interactivo, jugado en múltiples arenas y en un contexto decisorio continuo (SARTORI, 1994).

Además de esos, nuevos formatos institucionales pueden ser pensados y implementados pretendiendo disminuir la asimetría de recursos entre los actores, con énfasis en los recursos de información, cuya concentración, como se sabe, perturba y distorsionar el proceso democrático. Consideramos que, para el caso brasileño, la innovación propiciada por los Programas Municipales del Presupuesto Participativo constituye, al menos potencialmente, interesante solución institucional, que puede producir impactos equalizadores sobre el estándar de distribución de recursos políticos, insertando en la agenda pública nuevos actores, nuevos *issues*, nuevos procedimientos de “responsividad” y afectando, consecuentemente, tanto la naturaleza de las decisiones en cuanto a las políticas públicas.

A pesar de todas las virtudes de los programas municipales del “Presupuesto Participativo”, una de las grandes dificultades de repetirlos en los patrones brasileiros para países desarrollados con una relativa homogenización social es fruto de las fuertes diferencias

entre actores y sus prioridades.

Para comenzar la composición del asociativismo en Brasil presenta características muy diferentes de la mayoría de los países del llamado primer mundo, donde es extremadamente importante el papel de los “movimientos sociales clásicos”, orientados primariamente para fines de naturaleza normativa.. En términos de políticas públicas esos movimientos tienden a defender la implementación de políticas regulatórias afinadas con los valores por ellos defendidos. En Brasil estas asociaciones son minoritarias y formadas, salvo raras excepciones fundamentalmente por sectores de las clases medias y altas, con bajo poder de movilización popular.

Aunque enfatizan la defensa de “bienes colectivos no-negociables” (contra la discriminación de género, etnia, opción sexual; la defensa del medio ambiente, de la paz, de la reforma urbana, entre otros), esto no significa que estos movimientos no puedan involucrarse en actividades orientadas para ganancias instrumentales o reivindicaciones negociables. Pero en esos casos, esas acciones son percibidas como un medio o una estrategia para lograr en el futuro cambios más amplios (AZEVEDO, 1994, AZEVEDO & PRATES, 1995).

Como discutimos a lo largo de ese artículo, la mayoría de las asociaciones existentes actualmente en Brasil – asociaciones de barrios y de favelas, movimientos por transporte o por vivienda etc – pueden ser clasificadas como “movimientos reivindicativos” y tendrían como principal objetivo el desarrollo de acciones junto al Estado, visando mejorías sociales. En resumen, como fue visto, se trata de organizaciones típicas de articulación de intereses orientadas para la producción de “bienes colectivos de naturaleza negociable” tales como la urbanización de villas y favelas, construcción de guarderías infantiles, de escuelas, de puestos de salud, de red de saneamiento básico etc. O sea, no hay cuestiones de “principio” o de valores en juego como en el caso de los movimientos sociales (BOSCHI, 1987; AZEVEDO & PRATES, 1995).

Con la profesionalización de un cierto número de “Organizaciones No Gubernamentales”, ONGs, comandadas por “movimientos sociales clásicos”, ha sido posible la consolidación de alianzas con un grande número de “organizaciones reivindicativas”, engendrando un círculo virtuoso.

Aunque, en casos específicos, esas organizaciones reivindicativas puedan participar de

alianzas y concertaciones dirigidas para la gestación de políticas regulatorias tradicionales, el foco privilegiado por esos grupos ha sido predominantemente la arena de políticas distributivas capaces de responder directamente a sus reivindicaciones puntuales.

Son las organizaciones reivindicativas que predominantemente participan del Presupuesto Participativo y otros programas similares. En otras palabras, si el gobierno funcionase de forma adecuada en términos de servicios públicos básico y de consumo colectivo para los sectores populares, seguramente habría muy poco incentivo para la participación de esos programas en la forma en que están estructurados.

Esto se queda muy claro, con las bajas prioridades de los sectores populares para comprometerse con programas dirigidos para regulación de políticas públicas (participación ampliada) y fiscalización del ejecutivo en contraposición a proyectos puntuales de producción de bienes públicos o de consumo colectivo. En otras palabras es fácil movilizar personas para participar de movimientos de viviendas que llaman la atención con presupuestos para financiamiento y subsidios para la construcción de hogares populares, pero es bien más espinoso y difícil lograr movilizar esa misma clientela para colaborar en la definición de los parámetros para una política de vivienda del gobierno local, que envuelva la discusión y definición de presupuestos, del formato institucional, de las fuentes de financiamiento, de los criterios de selección de los candidatos, del sistema de financiamiento y de amortización de los préstamos, entre otros.

A pesar de eso, vale resaltar que incluso los autores partidarios de análisis fundamentadas en el presupuesto de elección racional (Rational Choice) y de la busca de ganancias instrumentales por parte de esas organizaciones populares, concuerdan que la actuación de los movimientos reivindicativos traen importantes acumulo de “capital social” (PUTNAM, 1996). Aunque, esas ganancias en la esfera de ciudadanía deberían ser vistas como “efectos positivos no esperados” de la acción de esas organizaciones y no como objetivos deliberadamente buscados.

A movilización de un grupo para luchar por un objetivo común no es tarea fácil. En ese sentido, cabe preguntar lo que movería a los individuos en dirección a la participación y, simultáneamente, lo que haría con que una parcela significativa de la población permaneciese siempre al margen de ese proceso.

En se tratando de “acción colectiva”, el clásico trabajo de Mancur Olson – publicado por la

primera vez en 1965– busca mostrar que la lógica que organiza os grandes grupos visando la promoción de intereses comunes no descendería de la premisa del comportamiento racional centrado en intereses personales. Esto porque, al percibir que su comportamiento individual tendría baja significación para el resultado de los intereses del grande grupo, la tendencia de la mayoría de las personas sería la de evitar los “costos de la participación”, una vez que esa actitud no podría ser penalizada por la no incorporación de los posibles bienes públicos o colectivos logrados en ese proceso (OLSON, 1999).

Una de las conclusiones de Olson es que, para ampliar el nivel de participación y garantizar mayor involucramiento en la lucha general, los organizadores de esos grupos deben apropiarse de los llamados “incentivos selectivos”, bien como de mecanismos capaces de penalizar los “free riders”. Otra posibilidad de ampliarse el involucramiento de los individuos en la acción colectiva, levantada por el autor en trabajos posteriores, sería el surgimiento de “emprendedores” capaces de asumir la mayor parte de los “costos de la participación” visando recompensas individuales futuras – simbólicas y/o instrumentales – que se podrían traducir en prestigio, apoyo electoral, poder etc. (OLSON, 2001).

En el caso del Presupuesto Participativo en Brasil, la posibilidad de redestinación de una considerable cantidad de recursos de los gobiernos locales en las periferias (anteriormente destinados a los barrios nobles), a través de un programa en que el formato institucional prioriza los más pobres y los que participan más intensamente, atraen fuertemente sectores populares “vis-a-vis” a las clases medias, pues el cálculo de costo beneficio tiende a ser atractivo para los primeros. Obviamente, incluso en esos casos, la existencia de experiencias anteriores de cooperación y acción colectiva en las diferentes ciudades brasileras, en la forma pregonada por Robert Putnam afecta significativamente el desempeño de los programas populares de características participativas.

Sea en grandes ciudades de regiones más deprimidas de algunos pocos países europeos que presentan una significativa heterogeneidad social, donde el desempeño de los gobiernos locales, en términos de “Welfare State”, estén muy abajo de las expectativas de los sectores más carentes, sea en pequeños municipios con un número pequeño y homogéneo de habitantes, parece ser improbable que programa similar al analizado pueda presentar el “éxito” ocurrido en Brasil.

Para finalizar, debe ser resaltado que el surgimiento de canales de participación

“semidirecta” en Brasil ocurre en el ocaso del régimen militar donde los poderes legislativos en las tres esferas de gobierno no tenían legitimidad ni capacidad de intermediación de demandas junto al Estado, siendo del interés de los ejecutivos municipales incentivar la formación de interlocutores con un mínimo de credibilidad en la comunidad desorganizada, especialmente de las periferias de las grandes ciudades. En el caso de los países occidentales con democracia consolidada, al contrario, el debilitamiento del poder legislativo a lo largo de las últimas décadas del siglo pasado se debía mucho más a morosidad del sistema representativo tradicional de absorber nuevos “issues” (a “preservación ambiental”, la “cuestión de género”, el combate a la “discriminación étnica” y la “libertad de opción sexual”, entre otros) siendo necesario que esos temas primero buscasen primeramente legitimidad junto a los diversos grupos de la sociedad organizada para solamente después conseguir ser incorporados a la agenda gubernamental.

En resumen, Mientras que en los países desarrollados se encuentra en curso un proceso de cuestionamiento de los principios y de la ampliación y reforma de las instituciones democráticas, en el caso brasilero – como también en la grande mayoría de los países latino-americanos - estamos buscando, a duras penas, construir la democracia republicana en una sociedad todavía extremadamente desigual y socialmente injusta.

6. Bibliografia

.ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. (2004) “A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito?”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil., Rio de Janeiro, Ed. Revan,

ANASTASIA, Fátima,(2000) “A Responsabilização por Controle Parlamentar” in: *A Responsabilização da Administração Pública na América Latina*, CLAD, Venezuela,

AZEVEDO, Sérgio de & ANASTASA,(2002) Maria de Fátima, “Governança, ‘Accountability’ e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais”, *Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, volume 22, número 85.

AZEVEDO, Sergio de (1994). Planejamento, Cidades e Democracia In DINIZ, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (Orgs). *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso; Orgs. (2005) *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro, Ed. Revan,.

AZEVEDO, Sergio de & PRATES, Antônio Augusto (1995). Movimientos Sociales, Acción Colectiva y Planificación Participativa. *Revista Latinoamérica de Estudios Urbanos Regionales*, vol. XXI, n. 64:103-120, Santiago.

BOSCHI, Renato Raul. (1987) *A Arte da Associação*. São Paulo, Vértice/IUPERJ,

DIAS, Marta Ribeiro (2002) *Sob o Signo da Vontade Popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*, Belo Horizonte, Editora da UFMG,

DUARTE AZEVEDO, Neimar, (2012) O Orçamento Participativo em fase dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e São Paulo, Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós Graduação em Ciência Política.

DUARTE AZEVEDO, Neimar & GOMES, Maria Auxiliadora, (2009).” Um balanço das produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte”. IN: AZEVEDO, Sérgio de & NABUCO, Ana Luiza (.Orgs) Democracia Partiiicipativa: a experiência de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Ed. Leitura.

FEDOZZI, Luciano(1999) Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1999.

KINGDON, John (2002)>. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. Ed. New York, Longman Pub Group.

OLSON, Macur. (2001). Poder y Prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas, Siglo XXI, Madrid,

OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva: (1999). Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo,

PUTNAM, Robert (1996), Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Fábio W. "Consolidação Democrática e Construção do Estado: notas introdutórias e uma tese.(1988) In: REIS, Fábio W. e O'DONNEL, G. Org., A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, São Paulo, Vértice.

RIBEIRO , Frank de Paula.(2005) Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no orçamento participativo da habitação em Belo Horizonte (1995-2000),In:

.AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso; Orgs. (2005) Orçamento Participativo: construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan,.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO2004, Sergio de.Org.(2004). Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Revan,.

SARTORI, G. A (1994), *Teoria da Democracia Revisitada. I. O Debate Contemporâneo*. São Paulo, Ática. .

SILVA JUNIOR, Amaro da (2001). Avaliação dos Programas Públicos com Participação Social: análise da gestão participativa dos Prefeitos Rui Lage, Célio de Castro na PBH à luz do Processo Orçamentário. Dissertação no Mestrado em Ciências Sociais: Gestão da Cidade, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.