

Política urbana: el caso de Porto Alegre

1

Brasil es una sociedad con una larga tradición de política autoritaria. La predominancia de un modelo de dominación oligárquico, patrimonialista y burocrático dio lugar a una forma de Estado, un sistema político y una cultura caracterizados por los siguientes aspectos: marginación política y social de las clases populares, o su integración a través del populismo y el clientelismo; restricción de la esfera pública y su privatización por las élites patrimonialistas; “artificialidad” del juego democrático y de la ideología liberal, originando una inmensa discrepancia entre el “país legal” y el “país real”. La sociedad y la política brasileñas están caracterizadas por el predominio total del Estado sobre la sociedad civil y por los enormes obstáculos contra la construcción de la ciudadanía, el ejercicio civil de los derechos y la participación popular autónoma. Asimismo, Brasil es una sociedad marcada por desigualdades sociales escandalosas, que, en realidad, han aumentado bastante en los últimos quince años, a causa de la crisis del Estado desarrollista, de la desregulación de la economía y del desmantelamiento de un Estado del bienestar que ya era, por otra parte, totalmente deficiente. Según el Banco Mundial (1995), Brasil es una de las sociedades más injustas del mundo:

El nivel de pobreza de Brasil se encuentra muy por encima de lo corriente para un país de rendimiento medio. Por otro lado, sería posible erradicar la pobreza en Brasil (concediendo a cada pobre el dinero suficiente para situarlo por encima del umbral de pobreza) con un coste inferior al 1% del producto interior bruto del país.

[...] Las deficientes políticas públicas han sido la razón por la cual el reciente nivel de pobreza ha sido tan sombrío (p. 1).

La crisis del Estado desarrollista coincidió con la transición democrática a finales de la década de los setenta. Por aquel entonces, el debate político situó la democratización de la vida política y la construcción efectiva de la ciudadanía justo en el centro de la agenda política nacional. A este respecto, las preocupaciones surgidas en los debates que condujeron a la Constitución de 1988 pusieron el acento en los derechos de la ciudadanía, en la descentralización política y en el refuerzo del poder local. Este nuevo contexto político creó las condiciones para que las fuerzas políticas de izquierda –las que habían salido de la clandestinidad o las que, mientras tanto, se habían organizado– iniciasen experiencias innovadoras de participación popular en gobiernos municipales. Esta oportunidad política se debió a que las fuerzas políticas en cuestión estaban relacionadas íntimamente con los movimientos populares que, en las décadas de los sesenta y los setenta, habían luchado localmente, tanto en las ciudades como en el campo –en un contexto doblemente hostil, de dictadura militar tecnoburocrática y de patrimonialismo clientelista–, a favor del establecimiento y reconocimiento de sujetos colectivos entre las clases subalternas.

Entre esas fuerzas políticas hay que destacar al Partido dos Trabalhadores (PT). Este partido fue fundado a principios de la década de los ochenta, a partir del movimiento obrero, que era particularmente fuerte en el Estado de São Paulo y una de las fuerzas más importantes en la lucha contra la dictadura militar. Los éxitos electorales del PT han sido sorprendentes y su líder, el carismático Lula, es hoy en día el principal líder de la oposición* y uno de los más destacados candidatos en las elecciones presidenciales de 2002. A finales de la década de los ochenta, el PT, en coalición con otras fuerzas políticas de izquierda, ganó las elecciones locales en varias localidades brasileñas importantes –São Paulo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitória, Goiânia– e introdujo en todas ellas innovaciones institucionales que animaron la participación popular en el gobierno municipal¹. De todas esas experiencias e innovaciones, las introducidas en Porto Alegre han sido, de lejos, las de mayor éxito y las más reconocidas, dentro y fuera de Brasil².

* Obviamente estas líneas fueron redactadas con anterioridad a la victoria electoral de Lula a finales de 2002 (N. de la T).

¹ Véanse, por ejemplo, Villas-Bôas (1999), Carvalho y Felgueiras (2000), Avritzer (2002), Carvalho y otros (2002).

² Para compararlas con la aplicación del presupuesto participativo en ciudades de Bar-

La experiencia democrática de Porto Alegre es una de las más conocidas en todo el mundo, elogiada por haber hecho posible una gestión eficaz y muy democrática de los recursos urbanos³. La ONU eligió la “administración popular” de Porto Alegre como una de las 40 innovaciones urbanas en todo el mundo para ser presentada en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), que tuvo lugar en Estambul, en junio de 1996. Durante la década de los noventa, Porto Alegre organizó diversas conferencias internacionales sobre gestión democrática y, junto con Montevideo, capital de Uruguay, donde está desarrollándose una innovación de gobierno local semejante, lidera un movimiento a favor de la introducción de instituciones de presupuesto participativo en las “Mercociudades” (ciudades que integran el acuerdo económico regional conocido como Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay).

En Brasil, el éxito de Porto Alegre se ha manifestado de varias formas⁴; la más significativa se ha podido ver en las ventajas electorales del PT a lo largo de la década de los noventa y en la aceptación pública de su gobierno municipal. En la primera elección, que ganó en 1988 con una coalición de partidos de izquierda –el Frente Popular–, el PT sumó el 34,3% de los votos; en las elecciones de 1992, el PT y el Frente Popular recibieron el 40,8%; en las de 1996 lograron el 56% y en las de 2000, el 59,6%. Otra manifestación del éxito del gobierno PT de Porto Alegre es el hecho de que

celona, véase el trabajo de Moura (1997). Echevarría (1999) presenta un estudio comparativo entre Porto Alegre y Córdoba (Argentina). La obra organizada por Becker (2000) incluye varios ejemplos de aplicación de los principios de la democracia participativa, tanto en el continente americano como en Europa.

3 Ya en 1993, el Banco Mundial, más preocupado por la eficacia técnica que por el carácter democrático del presupuesto participativo, subrayaba el “éxito inicial” de Porto Alegre, a la luz de los tres criterios establecidos por el Programa de Gestión Urbana promovido por el Banco: la movilización de los recursos para financiar los servicios urbanos; el perfeccionamiento de la gestión financiera de esos recursos; la organización de las instituciones municipales con el objetivo de promover una mayor eficacia y capacidad de respuesta por parte de los servicios urbanos (Davey 1993). Desde entonces, el Banco Mundial, en varias ocasiones, ha hecho publicidad y ha promovido el modelo de gestión de Porto Alegre (véase, por ejemplo, Conger 1999) y ha recompensado al municipio concediéndole préstamos.

4 Con frecuencia, Porto Alegre es un lugar visitado por autarcas, dirigentes políticos y líderes de movimientos de base de otras ciudades brasileñas interesados en analizar *in loco* el funcionamiento del presupuesto participativo. Tras las elecciones locales de 1996, las ciudades en donde los candidatos de la “administración popular” ganaron las elecciones pidieron apoyo técnico a la alcaldía de Porto Alegre. En algunos

Exame, un influyente periódico de negocios, nombró en varias ocasiones a Porto Alegre como la ciudad brasileña con mejor calidad de vida, en función de los siguientes indicadores: alfabetización, uso y comprensión de la lengua, número de personas matriculadas en la enseñanza elemental y secundaria, calidad de la enseñanza superior y de posgrado, consumo per cápita, empleo, mortalidad infantil, esperanza de vida, número de camas por hospital, vivienda, alcantarillado, aeropuertos, autopistas, tasa de criminalidad, restaurantes y clima. En algunos sondeos realizados al final del segundo mandato (1996), el 65% de los encuestados calificó al gobierno municipal como excelente y el 70% como bueno. Si consideramos positiva una calificación de "más del 50%", el gobierno habría ganado realmente la aprobación del 85%.

¿Cuál es el secreto de este enorme éxito? Cuando el PT asumió en enero de 1989 la administración de Porto Alegre, se estableció una nueva modalidad de gobierno municipal, conocida como "administración popular". Se fundamentaba en una innovación institucional que pretendía garantizar la participación popular en la preparación y en la ejecución del presupuesto participativo municipal y, por lo tanto, en la distribución de los recursos y en la definición de las prioridades de inversión. Esta nueva medida, que llegó a conocerse como "Presupuesto Participativo", es la clave del éxito del gobierno municipal del PT.

LA CIUDAD DE PORTO ALEGRE⁵

Con una población de 1,3 millones de habitantes y 495,53 km²⁶, Porto Alegre reviste una importancia central en Rio Grande do Sul; en 1994 alcanzó un producto interior bruto estimado en 6,7 mil millones de dólares. Es la principal ciudad industrial, ya que produce el 12,4% del producto industrial bruto del Estado y es responsable de casi un tercio de los ingresos realizados en el sector de los servicios. Su población total corresponde a aproximadamente el 13% de Rio Grande do Sul⁷. En términos nacionales,

casos, el Ayuntamiento envió personal para ayudar a introducir el presupuesto participativo en otras ciudades.

5 Sección basada en Navarro (1996) y Oliveira, Pinto y Torres (1995).

6 Datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) relativos al Censo Demográfico de 2000 (dirección de la página: <http://www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>).

7 Según los datos presentados en el informe de presentación de cuentas del OP en 2000, Porto Alegre es responsable del 14,6% del PIB de Rio Grande do Sul, y del 35,6% del PIB del distrito metropolitano.

la influencia de Porto Alegre es principalmente política, pues muchos políticos locales de prestigio formaron parte de los gobiernos nacionales a lo largo del siglo XX. El más significativo fue Getúlio Vargas, dictador entre 1930 y 1945, primero con la Revolución de 1930 y después al frente del Estado Nuevo, y presidente electo entre 1951 y 1954.

En las últimas décadas, tal como otras capitales brasileñas, Porto Alegre experimentó un proceso acelerado de urbanización. En veinte años, de 1960 a 1980, su población se duplicó debido al hecho de que algunos nuevos centros industriales en el Estado atrajeron inmigrantes de la capital. Entre 1970 y 1980, la participación de la industria de Porto Alegre en la producción industrial del Estado de Rio Grande do Sul descendió del 26% al 18% (Oliveira, Pinto y Torres 1995, 22). Es una ciudad que tradicionalmente se ha organizado alrededor del sector terciario y de los servicios públicos del gobierno estatal. En 1949, el 73% del rendimiento de la ciudad procedió del sector de los servicios, y en 1980, el 78%. La desindustrialización de la década de los ochenta no afectó la centralidad ni la hegemonía de Porto Alegre como metrópolis de distritos.

El estado de Rio Grande do Sul puede hacer gala de uno de los mejores indicadores sociales del país. Según Navarro (1996, 3), que menciona estadísticas oficiales, de entre las cincuenta mejores ciudades brasileñas en actuación educativa, 32 pertenecen a este Estado. Otros indicadores sociales muestran cómo la esperanza de vida en el Estado es de 68 años para los hombres y de 76 para las mujeres⁸, la más elevada de todas, en comparación con otros Estados brasileños; asimismo, en las dos últimas décadas la tasa de mortalidad ha descendido del 52,6% al 18,4% por cada mil niños menores de un año de edad⁹. En la ciudad de Porto Alegre se pasó del 37,2% de mortalidad en 1980, al 12,2%¹⁰, lo que demostró la mejor condición entre todas las capitales brasileñas. A pesar de esto, existen también indicadores negativos, indicadores que revelan las profundas desigualdades sociales (como ocurre, por otro lado, en el resto de Brasil), el problema de la vivienda y el desempleo. Un tercio de la población de Porto Alegre vive en barriadas y en barrios populares precarios. En contrapartida, y según el alcalde del municipio, Tarso Genro¹¹, a principios de la década de los noventa,

⁸ Datos del IBGE y de la Secretaría de Salud de Rio Grande do Sul, relativos a 1997.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Según los datos del IBGE (Censo Demográfico de 2000), la tasa actual en la Gran Porto Alegre es 13,3 por cada mil nacidos vivos.

¹¹ El 4 de abril de 2002, Tarso Genro, que ejercía desde 2000 su segundo mandato, renunció a la Alcaldía de Porto Alegre para presentarse como candidato, por el PT, al

sólo aproximadamente 50 familias eran propietarias de todos los suelos urbanos disponibles para el desarrollo de la ciudad (Harnecker 1993, 9).

Porto Alegre es una ciudad de vastas tradiciones democráticas, una sociedad civil fuerte y organizada. La dictadura militar se encontró con una resistencia política feroz en Rio Grande do Sul, sobre todo en Porto Alegre. He aquí un ejemplo: a causa de la presión ejercida por la oposición democrática contra las instituciones represivas de la dictadura, los prisioneros políticos no podían ser “encarcelados con seguridad” en la ciudad y, en muchas ocasiones, eran alejados de Porto Alegre, habitualmente a São Paulo. La oposición fue dirigida por intelectuales, por los sindicatos y por el único partido de oposición legalizado, el Movimento Democrático Brasileiro (MDB), en cuyo seno se encontraban organizaciones clandestinas –ya socialistas y comunistas, ya revolucionarias-cristianas– que se oponían a la dictadura militar. Como la situación política hacía inviable casi toda lucha política en el ámbito nacional, las organizaciones anteriormente mencionadas centraron su actividad en el fortalecimiento de los sindicatos y de los movimientos comunitarios, tales como las asociaciones de calle y de vecinos, los clubes de fútbol, las cooperativas, los clubes de madres, los grupos culturales, etc. Estos movimientos y organizaciones poseían, por un lado, una naturaleza general y, por otro, se ocupaban de exigencias específicas, principalmente la lucha por las líneas de los autobuses, la lucha por las cloacas o por la pavimentación de las calles, la lucha por la vivienda o por los ambulatorios médicos, etc. De este modo, emergió un movimiento popular, poderoso y diversificado, que, a principios de la década de los ochenta, se comprometió profundamente en el gobierno local¹².

En la primera mitad de la década, los movimientos populares de base, todavía muy heterogéneos en términos políticos y organizativos, lograron una influencia en la política local. En 1983 se fundó la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (Uampa) y, en 1985, tuvo lugar su primer congreso. Más allá de las “exigencias específicas”, relativas a la vivienda, a la enseñanza, a la salud, a la alimentación, a los derechos humanos y al empleo, el congreso apeló a la “efectiva democratización de las estructuras políticas en el ámbito federal, estatal y urbano” (Oliveira, Pinto y Torres 1995, 31)¹³. En 1985, en las primeras elecciones municipales

cargo de gobernador del Estado de Rio Grande do Sul. El vicealcalde, João Verle, lo sustituyó en el cargo.

¹² Según Tarso Genro, cuando el PT ganó por primera vez la alcaldía de Porto Alegre, a finales de 1988, se identificaron casi mil organizaciones comunitarias en la ciudad.

¹³ Con una orientación política diferente y una existencia que se remonta a 1959, hallamos

democráticas, el Partido Democrático Trabalhista (PDT), que ya tenía una larga experiencia en el Estado, ganó fácilmente las elecciones con el 42,7% de los votos. El PT, que por aquel entonces estaba empezando a influir entre los movimientos populares y laborales, obtuvo el 11,3% de los votos¹⁴. Heredero de una tradición populista "a favor de los trabajadores", el nuevo alcalde elegido decretó el establecimiento de "consejos populares" en la ciudad, pero, en términos reales, siguió ejerciendo el poder municipal a la vieja manera paternalista y clientelista, frustrando las expectativas democráticas e incumpliendo la mayor parte de las promesas electorales.

En 1988, el PT consiguió un increíble éxito político. Sin ningún precedente en la ciudad, el partido en el gobierno logró la elección de sus representantes para los siguientes mandatos, primero en 1992, después en 1996 (Tarso Genro, vicealcalde durante el primer mandato del PT, se convirtió en alcalde en el segundo, y Raul Pont, vicealcalde en el segundo mandato, llegó a convertirse en alcalde en el tercero) y, por fin, en 2000, con una nueva victoria de Tarso Genro y João Verle como vicealcalde¹⁵.

también la Federación de Asociaciones Comunitarias de Rio Grande (Fracab), que en 1979 contaba con 65 asociaciones afiliadas en Porto Alegre (Navarro 1996, 7).

¹⁴ En las elecciones de 1982 para elegir al gobierno estatal, ganadas por el partido conservador, el PDT obtuvo el 31,7% de los votos en la ciudad de Porto Alegre y el PT sólo el 3,9%. En 1998, el PT ganó las elecciones estatales, con el 50,88% de los votos.

¹⁵ Véase la nota 12.