Globethics Repository



Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil [Considerations on social movements and popular participation in Brazil]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Fernandes, Aparecida L.;Quintanilla G., Angela;Quintanilla G., Angela;Isasa de Melo, Mª Gabriela
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-05 22:54:44
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218943

Consideraciones sobre los movimientos sociales y la participación popular en Brasil

Las dos últimas décadas constituyen un periodo importante para estudiar la repercusión de la participación popular y los movimientos sociales en Brasil. La multiplicidad de manifestaciones y denuncias, entre otras movilizaciones, tuvieron presencia en distintos ámbitos, estimulando la organización de movimientos por los derechos básicos y también por demandas relacionadas con el feminismo, la ecología, etc., lo que refleja un aprendizaje que se hizo a lo largo del proceso de luchas en busca de derechos, de superación de la marginalización y de la exclusión social de una parte significativa de la población.

Aparecida L. Fernandes / Angela Quintanilla G. / Mª Gabriela Isasa de Melo / Regina Mª Pozzobon

Contexto de la redemocratización brasileña

Una mirada sobre los últimos 20 años, en Brasil, es fundamental para un análisis sobre los temas de la participación popular y de los movimientos sociales. Este periodo, marcado inicialmente por una dictadura militar, lo que ocurre también en otros países de América Latina (entre ellos Argentina, Chile, Uruguay), bajo un fuerte esquema de represión a todo tipo de organización que pudiera representar un «peligro al orden establecido», no impide «el surgimiento y la generalización de un conjunto de organizaciones y asociaciones civiles. Las

Aparecida L. Fernandes / Angela Quintanilla G. / Mª Gabriela Isasa de Melo / Regina Mª Pozzobon: miembros investigadoras de Cidade - Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (Porto Alegre).
Palabras clave: movimientos sociales, participación popular, Brasil.

décadas del 70 y 80 se presentan, por lo tanto, como un marco en la historia de la reorganización civil en el país»[1].

El cuestionamiento al régimen militar, las denuncias de violación de los derechos humanos y la lucha por la implantación de un Estado de Derecho van sumándose a las protestas en las calles, en las fábricas, en las universidades, por el derrumbe del autoritarismo, estimulando tanto la organización de movimientos por los derechos básicos (alto costo de la vida, vivienda, etc.) reivindicativos de una mejor calidad de vida, así como de movimientos por demandas universales, vinculados a determinados temas como feminismo, raza, ecología, etc.

De acuerdo con el Grupo de Estudios sobre la Construcción Democrática (GECD), «En contraposición a la cultura autoritaria vigente, los movimientos sociales (o nuevos movimientos sociales) fueron apuntados como sujetos por excelencia del proceso de creación y generalización de una cultura democrática, a través de nuevas formas de prácticas políticas y nuevos formatos de sociabilidad, fundados en bases más igualitarias»[2].

A finales de la década de los 80 tuvimos en el proceso constituyente, en la elaboración de la Constitución Federal de 1988, un amplio movimiento de participación popular que propuso enmiendas, recolectó firmas en todo el país, trasformando las reivindicaciones anteriores en propuestas políticas, influyendo y siendo reconocido en el cuerpo de la ley en varios artículos, en la cual está prevista la participación directa de los ciudadanos a través de los llamados institutos de democracia directa o semidirecta como el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular de ley, las tribunas populares, los consejos y otros canales institucionales de participación.

Este periodo de movilización, también es un periodo rico de discusión y reflexión, tanto en los movimientos sociales como en el medio académico, sobre la representación del momento histórico, sobre la nueva realidad del país y los nuevos conceptos que de ahí provienen. Ciudadanía, democracia, sociedad civil, espacio público, relaciones entre el Estado y la sociedad civil son temas recurrentes en sectores de la academia, de las ONGs, de los nuevos partidos de

1. Grupo de Estudios sobre la Construcción Democrática. Dossier: *Os Movimentos Sociais e a Construção*, Idéias, Campinas, 5(2)/6(1), 1998-1999, p. 16. El Grupo de Estudios sobre la Construcción Democrática está integrado por personas con algún tipo de vínculo al Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp); inició sus actividades en septiembre de 1996, y tiene como objetivo principal la discusión del tema sobre la construcción y consolidación de la democracia en Brasil.
2. Ibíd., p. 20.

izquierda que se formaron en los años iniciales de la década de los 80, de los nuevos movimientos sociales, especialmente, los populares urbanos. La dictadura militar había dejado un hiato, un momento de espera que se transbordó con fuerza total hacia la fase final de la misma, y que mostró una potencialidad diversa y rica.

Se inauguran nuevos tiempos para la cuestión de la ciudadanía. Esa nueva ciudadanía que emergía en el contexto sociopolítico de la época representaba transformaciones significativas e n la cultura política del país

Anteriormente a la transición democrática, ocurrida en Brasil en la década de los 80, existían instituciones u organizaciones defendiendo cuestiones colectivas y luchando por intereses propios; éstas poseían significativo carácter político y social, no obstante, la forma como ocurrían sus relaciones con la esfera de poder eran limitadas. Las relaciones de la sociedad con el poder estatal se presentaban así debido, principalmente, a su característica de sujetarse a la ley y al orden establecido. El contexto más general de la coyuntura política, en este periodo, que era principalmente de gran represión, con restringidos espacios de expresión –no solo en Brasil, sino en la mayoría de los países de América Latina– propició que diferentes grupos organizados se unieran, contra un «enemigo» común, en pro de vencer el mayor obstáculo para los variados intereses de la sociedad civil que, en ese momento, pasaba también por grandes transformaciones.

Sader, en su análisis «sobre las nuevas configuraciones sociales asumidas por los trabajadores del Gran San Pablo en el curso de la década del 70», describe esas mudanzas de la siguiente forma:

> En la primera mitad de los años 70 las clases trabajadoras se vieron completamente subyugadas por la lógica del capital y por la dominación de un mercado omnipotente. Divididas por la competencia en el mercado de trabajo y por las estrategias empresariales, atomizadas en la calidad de migrantes rurales que pierden sus referencias culturales en las metrópolis, despolitizadas por la acción de un Estado que vacía o reprime los mecanismos de representación, alienadas y masificadas por los medios de comunicación.[3]

> Al final de la década varios textos pasaron a referirse a la irrupción de movimientos obreros y populares que emergían con la marca de la autonomía y de la contestación al orden establecido. Era el «nuevo sindicalismo», que se pretendió independiente del Estado y de los partidos; eran los «nuevos movimientos de barrio», que se constituyeron en procesos de autoorganización, reivindicando derechos y no cambiando favores como los del pasado; era el surgimiento de una «nueva sociabili-

3. Sader, Eder: *Cuando Novos Personages entraron em Escena*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1998, pp. 34-35.

dad» en asociaciones comunitarias donde la solidaridad y la autoayuda se contraponían a los valores de la sociedad inclusiva; eran los «nuevos movimientos sociales» que politizaban espacios antes silenciados en la esfera privada.[4]

Se pasó de un periodo en el cual las políticas públicas eran centralizadas y estaban dirigidas a algunos grupos de interés, con mayor poder e influencia en el proceso, en un nuevo momento en el que la falta de justicia social y las trágicas consecuencias, cada vez más latentes, inherentes a la forma en que eran conducidas estas políticas no eran de mayor aceptación por gran parte de la población. En el trabajo realizado por el GECD es posible percibir cómo el término «sociedad civil» asume mayor expresión en el escenario político nacional y la importancia de la nueva postura de los actores sociales que la integran:

En un primer momento, el uso del término sociedad civil pasa a constituirse como eje de identificación de este vasto campo de actores que se organizaban colectivamente tornando públicas sus carencias, y reivindicando más libertad y más justicia social en el esbozo de un proyecto que, en aquel contexto, unificaba el cuadro múltiple y heterogéneo de la organización social, a través de una demanda común de derrumbe del régimen autoritario y de la construcción de la democracia.[5]

Se trata de un cuadro nuevo, en la medida en que supera, tanto cuantitativa como cualitativamente, el conjunto de experiencias de organización social anterior al periodo de la dictadura, una vez que haya ampliación y pluralización de los grupos, asociaciones e instituciones que buscan posicionarse en forma autónoma con relación al Estado.[6]

Hubo una organización de los movimientos sociales en busca de una sociedad más justa e igualitaria. Se inauguran nuevos tiempos para la cuestión de la ciudadanía. Esa nueva ciudadanía que emergía en el contexto sociopolítico de la época representaba transformaciones significativas en la cultura política del país. Ese periodo estuvo marcado por una dinámica asociativa y organizativa que alteró el escenario político y abrió brechas importantes en la arraigada cultura autoritaria y excluyente del país, rescatando los procesos de movilización y de organización de la población, haciendo emerger el tema de los derechos sociales y de la ciudadanía. Los anhelos de reformulación de la sociedad se personificaron en la reivindicación por los derechos políticos y sociales esenciales, así como en «nuevos derechos». De acuerdo con Avritzer, «a partir de mediados de los años 70, comienza a ocurrir en Brasil, lo que se convino en llamar el surgimiento de una sociedad civil autónoma y democrática»[7].

A finales de los años 80, la construcción de ciudadanía ganó nuevo sentido, como se puede observar en el texto de Saule Jr.:

4. Ibíd., p. 35.
5. GECD, ob. cit., p. 17.
6. GECD, ob. cit., p. 16.
7. Avritzer, Leonardo en Evelina Dagnino (org.): *Sociedad Civil e Espacios Públicos en Brasil*, Paz e Terra, San Pablo, p. 18.

... la ciudadanía debe ser comprendida en cuanto a su dimensión política en la efectiva participación e intervención de los sujetos en la definición de las acciones y políticas que interfieran en sus vidas, en la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales (individuales, sociales, culturales, por un medio ambiente ecológicamente equilibrado), como condición de respeto a la dignidad de la persona humana.[8]

A lo largo del siglo XX, la lucha por la ciudadanía se amplía, fortaleciéndose por la incorporación de la noción de derechos políticos asociados a la introducción de nuevas demandas a fin de romper con el conservadurismo político existente. Infiérase de este contexto la lucha por el voto de las mujeres y de otras categorías hasta entonces excluidas de la condición de sujetos activos y participantes de la vida política de la sociedad brasileña.

El concepto de ciudadanía, tomado como referencia, surge en un contexto de rearticulación de la sociedad civil en el proceso de democratización de Brasil, sociedad ésta que reivindica, además de sus derechos políticos como el voto en elecciones directas para sus representantes (Ejecutivo), también el derecho de participar en el destino de su ciudad, de su país. Esto refleja un aprendizaje que se hizo a lo largo del proceso de luchas en busca de derechos, de la superación de la marginalización y de la exclusión social de una parte significativa de la población.

El Movimiento Nacional por la Reforma Urbana: la lucha por el derecho a la ciudad

El proceso de intensa urbanización experimentado en Brasil en los últimos 50 años, ha provocado un aumento de la marginalización y exclusión social. Actualmente 80% de la población vive en las ciudades. Esta transformación rápida de la condición rural hacia la urbana sumada a la alternativa escogida, principalmente en la década de los 70, por el régimen militar, de una planificación urbana con características tecnócratas, produjo un patrón de crecimiento de las ciudades, de concentración urbana, y de uso y ocupación del suelo que reforzó la exclusión social, intensificó el crecimiento de la periferia de las grandes ciudades y la consolidación de un mercado inmobiliario restrictivo.

El tipo de planificación adoptado tenía como presupuesto «el modelo de ciudad ideal». Este modelo, según Letícia Osório y Jaqueline Menegassi,

tuvo como paradigma la segregación y la diferenciación jerárquica de los espacios, a las cuales se asocia un diferencial de precio para el mercado inmobiliario. La legislación cumplía la función de establecer patrones de calidad elevados para determinadas áreas de la ciudad, generalmente centrales y bien localizadas, cuyo precio solo sería pagado por la elite. Si no había cómo pagar el precio, la

8. Saule Jr., Nelson: «A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública» en *Pólis* Nº 1, San Pablo, 1998, p. 17.

En el Brasil urbano de esos tiempos, tuvo importancia especial la lucha por el reconocimiento de la existencia de dos ciudades diferentes en una misma ciudad, con derechos y accesos desiguales

solución era construir donde la legislación no era tan exigente: en la periferia, en los rincones.[9]

La crítica a este modelo realizada por diferentes segmentos de la sociedad (intelectuales, profesionales ligados al área de la planificación urbana, entidades vinculadas a movimientos sociales urbanos) y la posibilidad de intervención en la elaboración de la Constitución Federal, a finales de los años 80, resulta en la aparición del Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU), que trae al debate constitucional las cuestiones de la gestión municipal, de la planificación y de la política urbana. Según Ana Amélia da Silva,

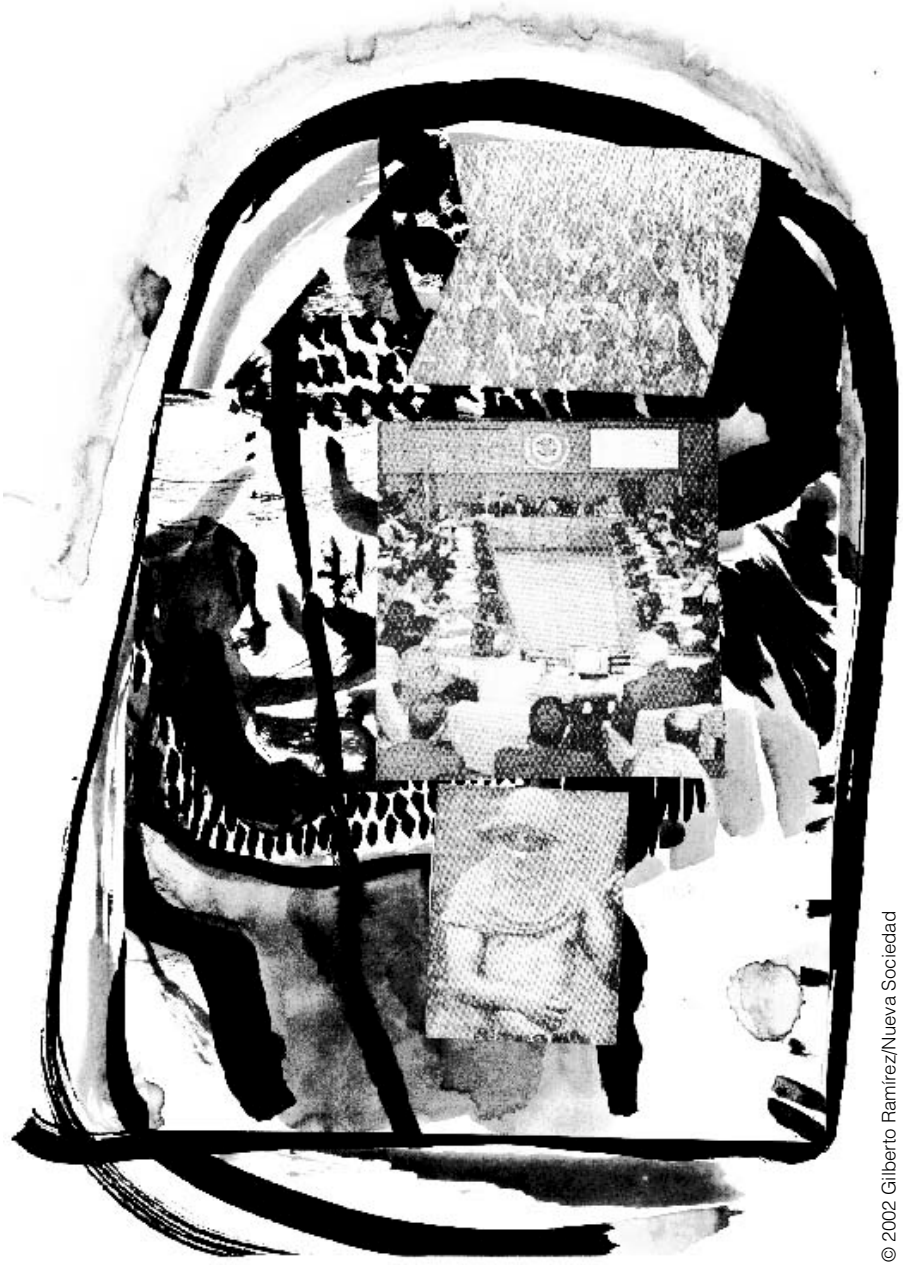
> mezcla de utopía con plataforma de unificación de movimientos, la bandera de la Reforma Urbana, en su origen, no se resume tan solo a la cuestión de la politización del espacio urbano, a través de la temática de la segregación y exclusión social en el espacio de las ciudades. A la cuestión de la justicia social, implícita en el discurso sobre el contenido de la Reforma Urbana, se suman los valores de la igualdad y de la ciudadanía demandando la creación de nuevos derechos básicos a la ciudad. Con esto, se busca romper con la preservación de privilegios en el acceso al espacio de las ciudades, privilegios que siempre encontraron apoyo en el marco legal existente en el país.[10]

El MNRU fue el responsable de la elaboración de la enmienda popular al proyecto constitucional; buscó construir nuevos principios e instrumentos de planificación para las gestiones de las ciudades. Tal enmienda, centrada en la función social de la propiedad y de la ciudad, impulsó la creación del «Capítulo de la Política Urbana». A pesar de la directriz fundamental de haber sido sometido al Plan Rector, yendo al encuentro de las demandas de los sectores que la encaminaron, persiste su importancia en términos de innovación en América Latina[11].

Los principios que orientaron la enmienda popular, así como las acciones del Forum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), creado en los años posteriores, son:

– «Derecho a la Ciudad y a la Ciudadanía», entendido como una nueva lógica que universalice el acceso a los equipos y servicios urbanos, a condiciones de vida digna y al usufructo de un espacio

9. Osório, Letícia (org.) y Jaqueline Menegassi: «A Reapropriação das Cidades no Contexto da Globalização» en *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*, Sergio Antônio Fabris Ed., Porto Alegre, 2002, p. 43.
10. Silva, Ana Amélia da: «Reforma Urbana e o Direito á Cidade» en *Pólis* Nº 1, San Pablo, 1991, p. 9.
11. De Grazia, Grazia: «Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas» en *Estatuto da Cidade...*, pp. 15-16.



© 2002 Gilberto Ramírez/Nueva Sociedad

culturalmente rico y diversificado y, sobre todo, en una dimensión política de participación amplia de los habitantes de las ciudades en la conducción de sus destinos.
– «Gestión Democrática de la Ciudad», entendida como forma de planificar, producir, operar y gobernar las ciudades sometidas al control y la participación social, destacándose como prioritaria la participación popular.
– «Función Social de la Ciudad y de la Propiedad», entendida como la prevalencia del interés común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica en el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio urbano.[12]

Las luchas trabadas por los diversos movimientos sociales durante la elaboración de la Constitución de 1988, presentan sus primeros resultados a lo largo de la década del 90, especialmente cuando partidos de izquierda llegan a los gobiernos de diversas capitales en el país. En el Brasil urbano de esos tiempos, tuvo importancia especial la lucha por el reconocimiento de la existencia de dos ciudades diferentes en una misma ciudad, con derechos y accesos desiguales; la «ciudad legal» y la «ciudad ilegal», es denominada por muchos como la «ciudad clandestina». Este reconocimiento está directamente vinculado al uso de los instrumentos de Reforma Urbana, también incorporados en las legislaciones posConstitución Federal de 1988 (Constituciones estatales, leyes orgánicas municipales, planes rectores entre otros). La utilización de estos instrumentos es importante para aquellos que desean revertir una situación de exclusión social, especialmente en lo que respecta a la posesión de la tierra, porque determina una nueva forma de intervención pública en las ciudades y porque posibilita el acceso al derecho a la ciudad para quien hasta entonces no lo poseia.

El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra

En la década de los 80 apareció el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) como especial evidencia en lo que respecta a los movimientos rurales y de campesinos en Brasil. Conforme es mencionado por Zander Navarro, «difícilmente dejará de ser consensual la identificación de la emergencia de las luchas sociales en áreas rurales, particularmente aquellas emprendidas por los llamados sin tierra como las más emblemáticas y distintivas del periodo»[13].

Anteriormente a la toma del poder por los militares, en 1964, ya habían emergido los primeros sindicatos de los trabajadores rurales en Brasil, fruto de la organización de una minoría pobre, mantenida hasta aquel momento sin condiciones para actuar políticamente y en situación de precariedad económica. Estas orga-

12. De Grazia, Grazia (org.): «Carta de Princípios para a Elaboração do Plano Diretor» en *Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana*, FASE, Río de Janeiro, 1990, p. 16.
13. Santos, Boaventura de Souza (org.): *Produzir para Viver: Os Caminhos da Produção Não Capitalista*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 2002, p. 192.

nizaciones surgieron en un periodo característicamente populista en el cual varios actores, especialmente el sector más progresista de la Iglesia católica, tuvieron especial interés en insertarse en el proceso que estaba iniciándose.

La construcción de las democracias occidentales, incluso en Brasil, se hizo acompañar de definiciones políticas y normativas que configuran espacios y derechos distintos para hombres y mujeres

Posteriormente, surgió el MST que va a agregar a la lucha por la cuestión agraria un sentido mucho más amplio. De acuerdo con Horácio Martins de Carvalho:

El MST nació emancipándose de la tutela de dos órdenes de instituciones que al mismo tiempo que le dieron vida, podrían haber comprometido su libertad: las iglesias y los sindicatos de trabajadores rurales. También, en una dinámica participativa con otros movimientos y organizaciones sociales de redescubrimiento de nuevos caminos para la lucha por la tierra, fue emancipándose de los partidos políticos, del Estado e, internamente, del centralismo burocrático, que la búsqueda por la unidad estratégica de lucha en un país con las proporciones territoriales y culturales de Brasil insinuaba.[14]

El MST es el más grande responsable por la lucha en la búsqueda de la reforma agraria desde la década de los 80. Es difícil expresar de manera breve, el peso que este movimiento posee y cómo su lucha ocurre actualmente. Martins Carvalho nos permite una visión abreviada y actual del MST «hoy» cuando lo cita Manuel Castells (1999):

¿Cuáles son entonces los secretos íntimos que deberíamos conocer para que, supuestamente, pudiéramos comprender un poco más ese movimiento social de masa, que hace más de 16 años, molesta a las clases dominantes del país en la lucha por la emancipación social continuada, de fracciones de las clases subalternas en el campo? Sugiero que los siguientes aspectos sean considerados: la acción de masa, la forma de lucha, acción expresa en la ocupación de tierras, los valores, la mística, la dirección colectiva, la formación de los militantes, la autonomía del propio movimiento y su capacidad de, involuntariamente, constituirse como un tipo de sociedad en red con identidad social de proyecto.[15]

La importancia histórica y social del MST, que se consolidó como uno de los más grandes procesos sociales brasileños, y que permanece con una impresionante fuerza política en el país, es innegable. Esto se da por varios aspectos, entre ellos las acciones diversificadas en los diferentes momentos coyunturales que, además de abarcar ampliamente, tuvo una fuerte diseminación en todo el país.

14. Carvalho, Horácio Martins de: «A Emancipação do Movimento no Movimento de Emancipação Social Continuada (Resposta a Zander Navarro)» en B. de Souza Santos (org.): ob. cit., p. 241.
15. Ibíd., p. 244.

Movimiento feminista

Toda movilización de los diferentes movimientos sociales, en el discurrir de los últimos 20 años, fue relevante para el proceso de construcción de la esfera pública en el país, en la medida en que la actuación de éstos dio visibilidad a aspectos y temas considerados hasta entonces integrantes de un espacio privado. En ese caso, emergen cuestiones tales como: la violencia contra las mujeres, los derechos del niño y del adolescente, y las relaciones del consumidor, entre otros. El debate público se torna más amplio y diversificado, se pasa a poner atención a los diferentes tipos de discriminaciones, entre ellos, los de las diferencias sexuales (o de opciones sexuales), como el homosexualismo y hasta incluso el asedio sexual; el de los portadores de deficiencias quienes luchan por el reconocimiento de sus derechos; el de los moradores de la periferia de las ciudades, que se encontraban totalmente al margen de los bienes y servicios de la ciudad formal.

La construcción de las democracias occidentales, incluso en Brasil, se hizo acompañar de definiciones políticas y normativas que configuran espacios y derechos distintos para hombres y mujeres. Al hombre le cabe ocupar el lugar central en las decisiones del espacio público. Hay una división demarcada entre lo público y lo privado, siendo el primer espacio históricamente reservado al masculino, mientras que el segundo es perteneciente al femenino, restringido a cuestiones familiares.

Al rescatarse los movimientos sociales de concertación de los años 60 y 70, se observa que, en Brasil, y en otros países, hubo la presencia masiva de las mujeres en las manifestaciones estudiantiles, en los movimientos obreros, en las luchas políticas y sociales. Las mujeres pasaron a expresarse públicamente en la lucha específica y feminista que se presentaba en razón de toda la coyuntura internacional, con una fuerza y organización que les garantizaba continuidad. El surgimiento del feminismo en Brasil tuvo varias versiones. De acuerdo con Elizabeth Souza-Lobo, en el origen y en la formación del movimiento feminista en Brasil:

> estaban las vivencias del exilio tanto como la resistencia al autoritarismo y una búsqueda renovada de hacer política, como si ese nuevo campo de la política no fuese todavía pensado como en una ruptura con las prácticas tradicionales de la izquierda (...), un movimiento con propuesta de reformular las relaciones sociales y culturales, las relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad brasileña, pero las cuestiones feministas son también reivindicaciones políticas y sociales.[16]

16. Souza-Lobo, Elizabeth: *A Classe Operária tem Dois Sexos. Trabalho, Dominação e Resistência*, Editora Brasiliense, San Pablo, 1991, p. 244.

El concepto de feminismo adoptado, parte del principio de que el feminismo es la acción política de las mujeres. Envuelve teoría, práctica, etc., y percibe a la mujer como sujeto histórico principal de las transformaciones de su propia condición social. Propone que las mujeres salgan a transformarse a sí mismas y al mundo. El discurso y las prácticas del movimiento feminista son herederos de la contestación de los años 60. Surge en un contexto efervescente, con fuertes influencias de las luchas democráticas y de los grupos de izquierda. Según Souza-Lobo, estos movimientos

> cuestionan la reducción de las formas de discriminación social, condenan las jerarquías, las estrategias que subordinan las reivindicaciones y luchas de las mujeres en las plataformas partidarias (...). Recuperan la participación directa en lugar de la representación centralizada, los grupos como espacios de reflexión y acciones colectivas en torno de las cuestiones de la vida cotidiana, antes reducidas al espacio privado y en él naturalizado. Cuestionan la privatización de las mujeres en su vida y en las luchas.[17]

El movimiento feminista tuvo un importante papel al romper con la concepción de la mujer como un ente frágil, con atribuciones biológicas y sociales apenas para la reproducción y, principalmente, con su confinamiento al espacio doméstico. Propuso la recusación de los estereotipos tradicionales sobre la mujer, concibiendo la identidad femenina como un proyecto de construcción.

El curso del movimiento feminista en Brasil a través de los espacios públicos, tiene como pilar la lucha por la construcción de la ciudadanía por medio de las reivindicaciones de igualdad y diferencia, presentes en el texto de la nueva Constitución de 1988 y en los discursos y prácticas feministas. Se perciben momentos distintos en las prácticas feministas: en un primer instante, el movimiento se organizaba en torno de las luchas contra las formas de opresión de las mujeres, evidenciando el discurso sobre la condición femenina, centrado en la denuncia y en la articulación entre las llamadas reivindicaciones específicas (guarderías, derechos salariales, contracepción, etc.). A partir de mediados de los años 80 ocurre un cambio expresivo en las luchas femeninas, tanto en lo que concierne al ámbito de la práctica política como en la producción teórica. La relación entre las mujeres y el poder del Estado pasa a ser vista bajo la óptica de su inserción en las instancias de decisión. Se crean Consejos de los Derechos de la Mujer en algunas localidades y posteriormente el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer. La formulación de estrategias capaces de redefinir la presencia de las mujeres como sujetos políticos participativos, se destaca en la agenda de los movimientos.

17. Ibíd., p. 224.

El presupuesto público, en Brasil, fue durante mucho tiempo elaborado a partir de una visión estrictamente técnico-administrativa, en la cual el poder público con sus técnicos definía la asignación de los recursos sin ninguna consulta o participación de la comunidad

Hubo dos movimientos históricos importantes para la construcción del concepto teórico de género: en el primero, las manifestaciones contra la discriminación tiene su ascendencia en el movimiento volcado para extender el voto a las mujeres, el sufragismo. Posteriormente, la lucha feminista además de preocuparse por cuestiones sociales, se vuelca hacia la elaboración de una teoría más consistente. Con todo, los derechos legales básicos de ciudadanía política relativos al voto y a la representación, no han sido suficientes para revertir la significativa asimetría de espacios. Ese hecho ha llevado al feminismo a elaborar y proponer un análisis crítico de las prácticas políticas tradicionales y a formular nuevas estrategias capaces de intervenir más directamente sobre los canales de acceso a las esferas de decisión.

Los años 90 muestran el resultado de las luchas del movimiento feminista por la igualdad y justicia en varios escenarios. La afirmación y la divulgación de sus banderas se expanden, conquistando espacios antes restringidos a los hombres, discutiendo y proponiendo políticas públicas dirigidas a las cuestiones de género, y la introducción de las reivindicaciones de las mujeres en la escena social en las últimas décadas ha sido incuestionable. Al trascender su cotidianidad doméstica, hicieron surgir un nuevo sujeto social: mujeres consideradas incapaces para acciones sociales y políticas emergen en las reivindicaciones de los movimientos contra el alto costo de la vida, exigen calidad en los servicios ofrecidos, reclaman mejor calidad en la educación y la salud, crean asociaciones de madres y mujeres, entran en los sindicatos y luchan por mayor espacio político. Las mujeres se hicieron y se hacen presentes por medio de una multiplicidad de acciones, una infinidad de reivindicaciones y formas de lucha[18]. No obstante, se sabe que en la realidad nacional, el movimiento de mujeres encuentra dificultades para ganar espacio y cambiar procedimientos en los cuales las largas y sedimentadas tradiciones y cultura masculina acabaron por naturalizar la exclusión femenina.

18. Borba, Ângela: *Os Petistas e as Petistas na Atuação Parlamentar*, Apostila, junio de 1995.

Presupuesto participativo y planificación participativa en Porto Alegre

Los años 90 muestran también que «se torna más claro para los movimientos sociales la reivindicación de participar de la redefinición de los derechos y de la gestión de la sociedad. No reivindican apenas obtener o garantizar derechos ya definidos, sino ampliarlos y participar en la definición del tipo de sociedad en la cual quieren incluirlos, de participar de la 'invención de una nueva sociedad'»[19].



Todos estos actores y sus manifestaciones constantes demostraron la necesidad de haberse instituido nuevos derechos y el delineamiento de políticas públicas que los atiendan. Es claro que la constitución de estos grupos y actores no se da en forma fácil. El GECD resalta que «aunque muchos grupos sociales tengan inmensas dificultades –como la falta de acceso a recursos materiales, cognitivos y organizativos– en constituirse como públicos y otros no deseen movilizarse en este sentido, la sociedad brasileña actual es rica en ejemplos en que nuevos grupos se constituyen y conquistan legitimidad para nuevos derechos»[20]. Lo que se percibe es que la institución de nuevos derechos refleja la acción concreta de actores en la búsqueda de espacio en el debate público.

En esta coyuntura de redemocratización en el país, espacios públicos más amplios y heterogéneos se van constituyendo;

19. Carvalho, Maria do Carmo A.: «A Participação Social no Brasil Hoje» en *Pólis* Nº 2, San Pablo, 1998, p. 12.
20. GECD, ob. cit., p. 61.
21. GECD: *Sociedade Civil e Democracia: Reflexões sobre a Realidade Brasileira*, Idéias, Campinas, 5(2)/6(1), 1998-1999, p. 65.

son los espacios de cogestión, que van adquiriendo forma y contenido en las Cámaras Sectoriales Tripartitas, donde fueron negociadas políticas industriales y económicas; en los Consejos Gestores de políticas, equipos, o fondos públicos; y en los llamados Presupuestos Participativos. En estos espacios de cogestión, el Estado se sienta formalmente a la mesa y allí se formulan políticas públicas, se establecen contratos, se reconocen derechos.[21]

En la nueva forma de concebir la gestión pública que pasa a ser discutida por varios sectores organizados de la población en Brasil, se incluye la idea de que el proceso de elaboración del presupuesto público debería contemplar una efectiva participación popular en las discusiones y definiciones de políticas públicas, así como en las prioridades en la aplicación de los recursos necesarios para la implementación de tales políticas.

El presupuesto público, en Brasil, fue durante mucho tiempo elaborado a partir de una visión estrictamente técnico-administrativa, en la cual el poder público con sus técnicos definía la asignación de los recursos sin ninguna consulta o participación de la comunidad. El resultado de tal práctica era casi siempre un documento que nada tenía que ver con la realidad, una pieza de ficción que no contempla los intereses de la mayoría de la población. En sentido inverso al modelo tradicional utilizado hasta entonces, gobiernos con fuertes vínculos en los movimientos sociales, electos a finales de los años 80, introdujeron la participación popular en la elaboración del presupuesto público, entre ellos el de Porto Alegre, que goza de reconocimiento como ejemplo de una gestión democrática, especialmente con respecto a las discusiones y definiciones de los gastos públicos en el Presupuesto Participativo (PP).

Desde 1989, cuando se inició el primer gobierno de la Administración Popular (hoy en la cuarta gestión), el PP fue siendo modelado y construido en conjunto por el Poder Público Municipal con los Consejos Populares, con las Asociaciones Comunitarias y con la población en general, a través de un amplio debate que ocurre durante todo el año para definir valores de ingreso y gasto, decidir dónde serán realizadas las inversiones y cuáles las obras y acciones a ser desarrolladas por el Gobierno.

La existencia de un nuevo orden construido en la relación Estado-sociedad por medio de una gestión participativa, puede ser visualizado en muchos momentos de su historia. En esta experiencia la actuación de los movimientos sociales fue fundamental para dar forma y contenido a este proceso de gestión. Uno de los desdoblamientos de esta experiencia fue el montaje del Sistema de Gestión de la Planificación, como parte del Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental. En Porto Alegre, la discusión sobre un nuevo modo de planificar la ciudad ocurre también a finales de los años 80, en conjunto con el Foro Nacional de

Reforma Urbana (FNRU). Con la creación de espacios de debates y articulaciones locales, ha repercutido principalmente en la elaboración de la Ley Orgánica Municipal (LOM) con la inclusión de varios instrumentos de la Reforma Urbana, como el Suelo Creado, el Derecho Real del Uso del Suelo, entre otros.

Una discusión más incipiente, pautada principalmente por los grupos ligados a sindicatos de profesionales de arquitectura e ingeniería y a las ONGs vinculadas al FNRU, fue la del Plan Rector. El centro de esta discusión estaba, todavía, muy marcado por la crítica del Plan Rector existente (visión tecnócrata, normativista) y su falta de actualización con relación al tiempo (1979), a los nuevos instrumentos incorporados por la LOM, y a la nueva realidad de la ciudad, que había incorporado la participación popular en la definición de los gastos públicos.

Solamente en 1993, cuando el gobierno municipal crea el Proyecto Porto Alegre Más-Ciudad Constituyente, con la propuesta de discutir la ciudad que queremos en el futuro, teniendo como horizonte el año 2000, emergió con fuerza la discusión sobre el nuevo Plan Rector. A finales de este mismo año (1993) es realizado el I Congreso de la ciudad, que estableció directrices de actuación para la planificación de la ciudad que se agruparon en nueve metas[22]. Estas metas definían, claramente, la necesidad de cambio de conceptos del Plan Rector de la ciudad. Discusiones en debate, en grupos de trabajo y otros tipos de actividades, ocurrieron hasta 1996, cuando la primera propuesta fue enviada a la Cámara de Concejales. Posteriormente, la propuesta de Ley del nuevo Plan Rector retorna al Ejecutivo para una evaluación y, nuevamente, fueron realizadas discusiones públicas. En 1999 esta Ley fue finalmente aprobada.

El Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de 1999 incorpora un nuevo concepto de planificación, que es estratégico, que es participativo y que tiene una preocupación por el equilibrio ambiental, «donde el poder público tiene un importante papel de agente articulador y es el que propone, pero además es el que da énfasis a una actuación integrada de los diversos actores en la construcción de la ciudad»[23].

22. Las nueve metas establecidas fueron: 1. Ciudad con gestión democrática. 2. Ciudad descentralizada. 3. Ciudad que combate las desigualdades y la exclusión social. 4. Ciudad que promueve las calidades de vida y del ambiente. 5. Ciudad culturalmente rica y diversificada. 6. Ciudad atractiva y competitiva. 7. Ciudad que articula la sociedad pública/privada. 8. Ciudad con estrategia para financiarse. 9. Ciudad articulada a la Región Metropolitana. Plan de Desarrollo Urbano y Ambiental. Alcaldía Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 3.
23. Plan de Desarrollo Urbano y Ambiental. Alcaldía Municipal de Porto Alegre, 2000, p. 3.

Un Sistema de Planificación, que reformula la organización y la gestión pública del Plan fue creado para garantizar una ampliación de la participación de los diversos actores de la ciudad y en los niveles de articulación del poder público con la sociedad. Por ser un proceso reciente, la planificación participativa en Porto Alegre todavía tiene mucho que construir.

Traducción: Beatriz Demoly

Bibliografía

Avritzer, Leonardo: «Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo» en *Lua Nova - Revista de Cultura y Política* Nº 39, San Pablo, 1997.
Benevides, Maria Victória: *O Que é Formação para a Cidadania?* Entrevista realizada por Silvio Caccia Bava, director de la Abong, enero de 2000.
Bruschini, Cristina: *Novos Estudos de Gênero no Brasil*, Editorial 34, Río de Janeiro, 1998.
Fischer, Rosa Maria Bueno: «Estatuto Pedagógico da Mídia» en *Revista Educação e Realidade: Cultura, Mídia e Educação*, Porto Alegre, 1997.
Fischer, Rosa Maria Bueno: «Identidade, Cultura e Mídia: A Complexidade de Novas Questões Educacionais na Contemporaneidade» en *Século XXI, Qual conhecimento? Qual Currículo?*, Vozez, Petrópolis, 1999.
Fonseca, Tania Mara Galli: *Gênero, Subjetividade e Trabalho*, Vozez, Petrópolis, 2000.
Gebara, Ivone: *Teologia Ecofeminista*, Ed. Olhos dágua, San Pablo, 1997.
Gohn, Mª da Glória: Dossier: *A Formação do Cidadão nos Cursos do MST*, Sociologias, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
Guatari, Felix y Suely Rolnik: *Cartografias do Desejo*, Vozez, Río de Janeiro, 1996.
Lopes Louro, Guacira: *Gênero, Sexualidade e Educação*, Vozez, Río de Janeiro, 1995.
Lopes Louro, Guacira: *O Corpo Educado. Pedagogias da Sexualidade*, Autêntica, Belo Horizonte, 2000.
Pinto, Céli Regina Jardim: «Movimentos Sociais: Espaços Privilegiados da Mulher Enquanto Sujeito Político» en Albertina de Oliveira Costa (org.): *Uma Questão de Gênero*, Ed. Rosa dos Tempos, Río de Janeiro, 1992.
Pinto, Céli Regina Jardim: *Foucault e as Constituições Brasileiras: Quando a Lepra e a Peste se Encontram com Nossos Excluídos*, Texto, 1999.
Priore, Mary del et al.: *História das Mulheres no Brasil*, Ed. Contexto, San Pablo, 1998.
Santos, André Marenco dos: *A Democracia Representativa está, Realmente, em Crise*?, Exposición presentada en la Escuela de Governo IFHC / Ufrgs, abril de 2000.
Schäffer, Margareth: *Subjetividade e Enunciação, Educação e Realidade: O Desejável Conhecimento do Sujeito*, Porto Alegre, 1999.
Scott, Joan: «Gênero: Uma Categoria Util de Análise Histórica» en *Revista Educação e Realidade* Nº 2, Porto Alegre, 1995.
Silva, Ana Amélia da: «Reforma Urbana e o Direito à Cidade» en *Pólis*, San Pablo, 1991.
Silveira, Andréa et al.: *Cidadania e Participação Social*, Ed. Abrapso Sul, Porto Alegre, 1999.
Wanderley, Luiz Eduardo W.: «Rumos da Ordem Pública no Brasil: A Construção do Público» en *São Paulo em Perspectiva* vol. 10 Nº 4, 10-12/1996.

Revistas

Geempa: *Tempo de romper para fecundar* Nº 4, 1996.
Lugar de Mulher - Pequena História da Educação Feminina em Porto Alegre, 1993.
Apostila: Democracia e Participação Popular na Esfera Pública - Alcaldia Municipal de Porto Alegre, 1997.