

Gestión local en el Nordeste de Brasil: en busca de nuevos paradigmas

BRENO AUGUSTO SOUTO MAIOR FONTES
NORMA MOURA LACERDA DE MELO
SUELY MARIA RIBEIRO LEAL

1. INTRODUCCIÓN

AUNQUE NO HAYA CONCORDANCIA en cuanto a los rumbos a seguir, existe unanimidad entre científicos sociales de diversas tendencias, en que el modelo del Estado benefactor, implantado progresivamente a partir de la década de los años treinta y que alcanzó su apogeo en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta en los países centrales de Europa (Francia, Alemania y el Reino Unido), ya no funciona. La crisis de ese sistema tomó proporciones mayores en la década de los ochenta, cuando los síntomas del reordenamiento del orden institucional se tornaron más evidentes: *i*) reterritorialización de las economías occidentales —con la formación de grandes bloques económicos; *ii*) desestructuración de las sociedades bajo la influencia del imperio soviético; *iii*) reinsertión de ciertas economías de países subdesarrollados mediante su creciente integración a las economías del hemisferio Norte (proceso de globalización); y *iv*) desestructuración casi absoluta de otras y la consecuente emergencia de formas no-capitalistas de organización social (el ejemplo africano es el más significativo: ciertas regiones desaparecen del mapa geopolítico mundial y determinados Estados nacionales, implantados después del proceso de descolonización, dieron lugar a procesos políticos originados en antiguas rivalidades tribales, con la consiguiente desestructuración del aparato político).¹

Esos profundos cambios indican una nueva era en la historia de la humanidad, cuyos desdoblamientos todavía son imprevisibles. Los analistas no han sido unánimes al respecto. Las interpretaciones y las propuestas para la solución de la crisis van desde las posiciones conservadoras de los neoliberales hasta las

¹ "El continente no tiene el monopolio —pregúntale a cualquier ex yugoslavo— ni del sentimiento tribal ni del derramamiento de sangre. Pero África los tiene en superabundancia. Compiten cientos de dialectos y religiones. Hay 2 000 grupos lingüísticos, de los cuales alrededor de 50 (como el suahili, el zulú y el hausa) son predominantes, y hay incontables subdivisiones más de tribu y de clan." "Tribalism in Africa: no easy answers", *The Economist*, septiembre, 1994.

consideraciones postmodernas que pontifican la recodificación de las estructuras del conocimiento. En verdad, los elementos de cambio son tan profundos que sobrepasan la superficie de los fenómenos observados y generan cuestionamientos respecto de las posturas tradicionales de pensar e interpretar el mundo.

La constatación de la crisis del Estado benefactor parte del hecho de que el gasto público crece de manera alarmante y presenta tasas de crecimiento mayores que las del Producto Interno Bruto. Así las cosas se concluye que, en el corto plazo, el Estado no podrá proveer a la población de los beneficios tradicionalmente ofrecidos. El crecimiento excesivo de las demandas sociales y la crisis fiscal subsiguiente son el punto que desencadena el debate. Por un lado, los críticos del Estado benefactor argumentan que esto es apenas la punta del iceberg. Según ellos, el modelo del *Welfare State* obstaculiza el desarrollo social pleno. Por otra, los defensores de tal modelo reconocen las dimensiones de la crisis. Aunque no haya consenso en que la presencia del Estado —como elemento regulador del mercado— sea importante para contrarrestar los efectos de las desigualdades sociales producidas por ese mismo mercado, es evidente que sus acciones han sido desvirtuadas por las consecuencias no previstas en sus estructuras de funcionamiento, o simplemente inadecuadas para hacer frente a las nuevas coyunturas sociales.

Es en ese contexto donde surgen propuestas alternativas de gestión pública. Los cuestionamientos relativos a las formas tradicionales de acción social y las consiguientes propuestas son formulados a partir de dos tendencias principales: *i*) la neoliberal, que defiende formas de prestación de servicios (tradicionalmente ofrecidos por las agencias gubernamentales) fundadas en una participación más intensa de la sociedad, en particular de los sectores privados; y *ii*) la progresista que, aun cuando constata las fallas del modelo tradicional de gestión pública, destaca la presencia imprescindible del Estado en la oferta de servicios sociales, y propone como estrategia para neutralizar los efectos indeseables de la acción estatal la introducción de mecanismos de apertura de canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil en la formulación de las agendas públicas.² Entre esos dos tipos de abordaje se estructura un denominador común: la descentralización como instrumento político institucional de la democracia emergente.

Tales tendencias están contempladas en las agendas políticas de los principales países de Europa y América, y conforman importantes modificaciones a los patrones de acumulación capitalista; se conocen con la designación de “nuevo orden mundial”.³ En Brasil, durante los años ochenta, las políticas sociales no

² En este sentido, el control más efectivo de la sociedad civil sobre las acciones del Estado puede constituirse en un poderoso instrumento de desarrollo de acciones públicas más racionales (o sea, acciones más eficientes desde el punto de vista de la justicia social y la utilización de recursos fiscales escasos).

³ Los procesos de globalización y desterritorialización y las nuevas formas de gestión (flexibilidad de los procesos administrativos de las empresas privadas, descentralización político-administrativa de los aparatos del Estado) son importantes temas que vienen acaparando la atención reciente de los

tuvieron resultados significativos en términos de bienestar para la población. Este hecho asume particular importancia en la medida que expone un proceso de inocultable empobrecimiento colectivo, que se traduce en un aumento en la demanda de servicios públicos. Semejante situación viene ocasionando transformaciones en la forma de intervenir del Estado, que se traducen en modificaciones de las relaciones entre éste, el sector privado (lucrativo y no lucrativo) y la sociedad civil.

El modelo de gestión pública, hasta el fin de la década de los setenta, se estructuraba en una fuerte concentración de los procesos decisionales y administrativos en la esfera federal, y confería un peso insignificante a las administraciones locales en la definición de las políticas y en la conducción de la gestión de los recursos públicos. El Estado se esmeraba en preservar un patrón de crecimiento y en garantizar un mínimo de producción de bienes y servicios públicos.⁴ No obstante, a partir de esa década, la economía comenzó a presentar señales nítidas de declinación que generaron, en consecuencia, una crisis fiscal. El Estado no conseguía manejar adecuadamente su máquina administrativa, estructurada a partir de gigantescas organizaciones y de mecanismos operacionales y de financiamiento inadecuados para una situación de depresión económica. La crisis fiscal y el empobrecimiento de la población provocaron un colapso inesperado en los principales servicios públicos.

Las prácticas recientes de gestión de las políticas sociales en Brasil tienen como fundamentos simultáneos la desreglamentación y la descentralización de las acciones públicas, ambos instrumentos de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Por lo que se refiere a los procesos de desreglamentación, las perturbaciones y las indefiniciones de las políticas sociales en la referida década ampliaron espacios para dos tipos de privatización de las políticas en cuestión. El primero tiene que ver con la proliferación de empresas capitalistas, públicas y privadas, y con el autofinanciamiento de los servicios. Asistimos, por tanto, al repliegue del sector público y, en consecuencia, al crecimiento del sector privado en la oferta de los servicios demandados por aquel segmento de usuarios con alguna capacidad financiera, y poseedores de una conciencia acerca de la precariedad de los servicios ofrecidos por el Estado.⁵ El segundo se refiere a la multiplicación de instituciones de asistencia social, tanto de tipo tradicional como más modernas, entre ellas las ONG, que buscan distribuir bienes y servicios a la población más necesitada. La

científicos sociales. Véase a este respecto Harvey, David, *Condição pós moderna*, Ediciones Loyola, São Paulo, 1993.

⁴ Sobre la discusión del patrón del *Welfare State* brasileño, véase *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*, Instituto de Planificación Económica y Social, Instituto de Planificación, IPEA/IPLAN, 1985, Brasilia (4 vols.).

⁵ Los ejemplos más emblemáticos son el de la prestación privada de servicios de salud, a través de los diversos programas de "seguro-médico", y el de las escuelas privadas. Las capas medias sustituyen los servicios públicos por la red privada que entra en colapso. Denuncias constantes sobre la mala calidad (o simplemente la ausencia) de las prestaciones de los servicios de salud y de educación son diariamente publicadas por la prensa. La población de bajos ingresos es la usuaria más importante de la red pública.

propensión a la privatización en la forma en que se reparten los bienes y servicios sociales, además de denotar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, implican un fortalecimiento de la corriente anti-estatista.

La tendencia a la privatización, particularmente la que tiene que ver con las políticas públicas para la población de bajos ingresos, responde también a las evaluaciones a que fue sometida. Existe consenso sobre la falta de eficiencia y eficacia de las mismas. El Banco Mundial señala tres razones básicas como causa de este fenómeno: *i*) la inexistencia de concurrencia entre los agentes responsables de la provisión de bienes y servicios; *ii*) la ausencia de autonomía de esos agentes, sobre todo en lo que se refiere a la gestión; y finalmente *iii*) la no-participación de los usuarios en el proceso de decisión, control y seguimiento de las acciones.

En un contexto de empobrecimiento de la población, se observa además la expansión de programas compensatorios que operan en forma discontinua y se constituyen en el plano político, por sus propias características, en mecanismos apropiados para las prácticas clientelistas y asistencialistas. En otras palabras, esa dinámica de las políticas sociales apunta al fortalecimiento de su principal característica histórica: su aspecto clientelista y corporativista. “Será un país corporativista, con zonas de incertidumbre presentes en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y en donde el poder podrá alejarse de esas zonas de incertidumbre por medio de grupos y sectores mejor organizados”⁶ y combativos.

Paralelamente a las acciones de cuño privatizante y compensatorio, asistimos a la ola descentralizadora y participativa. El principio que orientó gran parte de las experiencias de gestión municipal se refiere a la democratización de las relaciones Estado/sociedad mediante la instauración de prácticas de participación, asociadas con el uso de mecanismos institucionales de descentralización político-administrativa, y tuvo como desenlace que se alteraran las prioridades de la inversión pública y ésta se orientara a obras relacionadas con los segmentos populares.

Luego de un largo periodo de autoritarismo, vivimos el proceso de transición democrática en Brasil que, aunque marcado por la fragilidad política y por rasgos nítidamente “prusianos”, permite el rescate de la autonomía municipal, y saca a relucir la importancia de los sectores populares como un nuevo interlocutor frente al Estado. Ese proceso de transición comporta una reorganización político-institucional, cambios en los bloques de alianzas y una redefinición del papel del Estado.⁷ La organización político-partidaria pasó por un reordenamiento en el cual los sectores de izquierda podrían afianzar su presencia en el escenario político nacional. De este modo, aunque la llamada “Nueva República” haya sido el resultado de un pacto político “*por cima*” [cupular], donde perseveraban los intereses de las élites económicas del país, se abrían espacios para cambiar la pauta de la agenda estatal, a través de la incorporación de los intereses populares por parte de los gobiernos locales, ocupados por partidos de centro-izquierda. Se colocaba

⁶ Draibe, Sônia, “As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas”, en IPEA/SEPLAN, *Prioridades e perspectivas das políticas públicas para a década de 90*, Brasília, marzo de 1994.

⁷ Coutinho, Carlos Nelson, *Democracia e socialismo: questões de princípio e contexto brasileiro*, Cortez, São Paulo, 1992.

en jaque al patrón político anterior, centralizado, tecno-burocrático, distanciado de los intereses colectivos de la sociedad.

Recientemente, el interés de los estudiosos de la gestión urbana se ha dirigido a los procesos de planificación de tipo participativo, como una importante alternativa a los modelos tradicionales. Se argumenta frecuentemente que tales procesos constituyen un poderoso elemento equilibrador para las tendencias corporativistas y clientelistas, vigentes en los patrones tradicionales de representación política. Frente a la crisis de la democracia representativa se han señalado los modelos de gestión participativa como un medio de perfeccionamiento democrático que complementa en cierta forma el sistema de representación política. La transparencia administrativa y la posibilidad de intervención concreta de las capas populares en los procesos decisorios serían las principales características de esos modelos. Parten de dos premisas fundamentales: la población es la mejor representante de sus intereses porque conoce mejor que nadie sus problemas, y el ejercicio de la ciudadanía debe ser estimulado, permitiendo una relación más estrecha entre el poder público y el ciudadano.

Además, la apertura de nuevos canales de comunicación entre la sociedad civil y el poder político local sería un instrumento de racionalización de la gestión pública en la medida en que los recursos fueran dirigidos más eficientemente. El control de la aplicación de los mismos sería realizado de la forma más amplia posible, en la medida en que los espacios de participación abiertos a la sociedad civil organizada permitiesen una continua fiscalización de los servicios ofrecidos. Esas fórmulas alternativas de gestión —en la medida en que apuntan a una mayor racionalización del uso de los recursos públicos y a una atención más universal— se vuelven más atractivas.

En países con más estabilidad democrática, ha sido confirmada la adopción de prácticas de descentralización del poder local, para hacer frente a las demandas sociales y a las limitaciones de orden fiscal del Estado. Las experiencias españolas e italianas, a pesar de sus especificidades y de estar más consolidadas en términos de resultados, pueden servir de orientación metodológica para el caso brasileño. La participación ciudadana ha sido, sin duda alguna, uno de los factores responsables de los resultados relativos a la eficacia social de las experiencias en cuestión.

La mayor parte de los procesos de descentralización practicados en Brasil son inacabados y discontinuos a causa de aspectos de naturaleza política y de la incapacidad de los sectores sociales organizados para formular una propuesta de inserción en los mismos y para definir con claridad cuál es su papel en la relación con el Estado. Tales procesos presentan dos características fundamentales. La primera incumbe al sistema político que limita los recursos —y por tanto las decisiones— a las manos del gobierno central.⁸ Este hecho restringe la capacidad del

⁸ Con las modificaciones introducidas a partir de la Constitución de 1988, los recursos fiscales fueron en cierta manera reorientados, lo que atenuó el cuadro centralizador observado anteriormente. Este hecho, sin embargo, no ha provocado aún modificaciones sustanciales en la

gobierno local para dar respuesta a la mayor parte de las reivindicaciones, siendo así bastante difícil emprender una gestión participativa. Este hecho asume además otra faceta cuando se consideran los problemas relativos a la motivación de los ciudadanos —detentores, tradicionalmente, de una cultura política obstaculizadora del proceso participativo. Además de eso, las prácticas de participación se traducen, en el corto plazo, en un aumento sustancial de la demanda de servicios de infraestructura urbana. Semejante aumento se topa con una muy limitada capacidad de respuesta por parte de la municipalidad. En este contexto, la negociación de las prioridades se vuelve bastante complicada. La segunda se refiere al modelo de participación política, informalmente implantado, o sea, no previsto institucionalmente. Esto no permite estabilidad ni continuidad en la gestión participativa. Por el contrario, “las tentativas de descentralización y democratización de la gestión popular son casi siempre iniciativa de políticos, de prefectos carismáticos, marginados de la burocracia tradicional que gobierna el Estado”.⁹

Cabe destacar un asunto bastante importante relativo a la revigorización de redes de solidaridad social fundadas en la sociedad civil, que han creado mecanismos de prestación de servicios, no necesariamente controlados por el Estado, sino por la comunidad beneficiaria de los mismos.¹⁰ Tales redes, articuladas por las organizaciones populares (con la decisiva contribución de Organizaciones No Gubernamentales), se configuran principalmente en fórmulas cooperativas que se presentan como revigorizadoras de la llamada “economía popular urbana”,¹¹ como alternativa frente a la crisis fiscal y, además, como un importante instrumento de formación de lazos de identidad y de establecimiento de vínculos indispensables para las prácticas asociativas. Aunque no hayan sido tan ampliamente puestas en práctica, se encuentran en diversas comunidades, con diferentes grados de desempeño.

La variedad de actores involucrados y la propia complejidad de nuestra realidad no nos permiten sacar conclusiones apresuradas. Es necesario comparar las diferentes experiencias de los gobiernos locales con propuestas de participación popular y los diversos movimientos asociativos apoyados por las ONG.

2. EXPERIENCIAS EN EL NORDESTE DE BRASIL

Para una mejor comprensión de los procesos relacionados con las políticas locales en los municipios del Nordeste, se vuelven imperativas ciertas consideraciones

capacidad fiscal de los municipios, que todavía tienen una dependencia relativamente grande del gobierno federal.

⁹ Clara Bahia (coord.), Seminario “Gestão democrática da cidade. Experiências de implantação”, relatoría, Recife, Centro Josué de Castro, 1988.

¹⁰ Son acciones insertas en lo que los especialistas han designado como desarrollo local sostenido.

¹¹ Según Coraggio (1994:237), la economía popular urbana está “formada por las unidades domésticas de trabajadores y sus variadas formas organizativas —individuales, familiares, comunitarias, cooperativas— cuyo sentido está determinado por la utilización de su fondo de trabajo con el objetivo de conseguir la reproducción intergeneracional de la vida de sus miembros —biológica y cultural— en condiciones siempre mejores”.

respecto de la realidad socioeconómica de esa macrorregión. En las últimas décadas, cambios importantes remodelaron tal realidad. La percepción del Nordeste como región problema, “pozo sin fondo” de las actas públicas, revela parte de la verdad, pero no revela los nuevos hechos representados en la actual y creciente complejidad que nos refiere a la gran diversidad y heterogeneidad de sus estructuras socioeconómicas.¹²

En el mencionado periodo surgieron subespacios dotados de estructuras modernas y dinámicas¹³ que conviven junto con otros subespacios —zonas del cacao, de la caña de azúcar, rurales y del desierto semiárido— en donde la resistencia a los cambios continúa siendo la marca principal del ambiente socioeconómico. En esas zonas se manifiesta de forma acentuada la desigualdad estructural de la macrorregión. Las oligarquías tradicionales fueron creando sucesivos mecanismos de preservación, siendo la base latifundista uno de sus principales pilares de sustento. Según la afirmación del geógrafo Lacerda de Melo, tal contexto, unido al cierre de las fronteras de expansión agrícola, configuró un proceso de “indianización”, cuya consecuencia es el agravamiento de la cuestión social en las áreas rurales, proporcionalmente más intenso que en las áreas urbanas.

Pero no existen solamente diferencias entre las áreas rurales y urbanas. En estas últimas la diversidad es visible. Las regiones metropolitanas del Nordeste —Salvador, Recife, Fortaleza— aunque estén sometidas a un movimiento más general de urbanización e industrialización, presentan trayectorias diferenciadas en cuanto a sus dinámicas socioeconómicas. Las estructuras preexistentes, la dotación de recursos locales e incluso el perfil empresarial dominante, entre otros factores, jugaron un papel diferenciador, aunque presenten rasgos comunes conformados, particularmente, por las precarias condiciones de existencia material a las que estaba sometida una parte importante de sus habitantes.

De esta forma, y a pesar de que el Nordeste mostró un cierto dinamismo económico, la pobreza continúa siendo una de sus características más notables. En esta macrorregión viven 32 millones de brasileños, de los cuales 17.3 millones son indigentes —55% del total de indigentes del país.¹⁴ Semejante situación, aunque descrita en forma sumaria, nos sirve de orientación sobre la realidad socioeconómica de la gran mayoría de los 1 439 municipios del Nordeste y, por extensión, sobre la amplitud del desafío que debe ser enfrentado por los gobiernos locales para atender las demandas sociales en el cuadro de la descentralización.

La Constitución de 1988 —al establecer nuevos principios de organización de la política social— constituye el fundamento de las tendencias municipalizadoras de la distribución de bienes y servicios sociales y de la participación popular en la gestión local. Ambas apuntaban a una concepción alternativa de producción, or-

¹² Bacelar, Tania de Araújo, “Evolução recente da economia regional”, FUNDAJ/IESP, Recife, mimeo., 1994.

¹³ Polo petroquímico de Camacari, polo textil y de confecciones de Fortaleza, complejo minero-metalúrgico de Maranhao, complejo agroindustrial de Petrolina-Juazeiro, las áreas de agricultura moderna de granos (oeste bahiano y sur de Maranhao y Piauí) y el polo de fruticultura del Valle Açú en Rio Grande do Norte.

¹⁴ *Ibid.*

ganización y distribución de los bienes y servicios sociales. Sin embargo, tomando en cuenta la gran heterogeneidad y diversidad de los espacios, en términos regionales e intrarregionales, las tendencias adoptan facetas y características distintas.

En el Nordeste del Brasil pueden ser observadas diversas experiencias de gestión descentralizada. Acompañan las realidades políticas locales y las posibilidades de formación de estructuras de poder alternativas a las dominantes. Es también importante destacar las desarrolladas en los grandes centros metropolitanos y en las capitales de los estados, en donde los escenarios políticos locales, aunque diferentes, permiten la formación de grupos que adoptan prácticas políticas no conformes con la tradicional, y estructuran así procesos de participación popular. Además de eso, y a pesar del cuadro político preponderante, existen pequeños y medianos municipios en donde se llevan a cabo prácticas no tradicionales de gestión. Procederemos al análisis por separado de estas dos grandes categorías, observando la variedad de los casos.

2.1. Procesos de gestión descentralizada en las capitales de los estados

La gran mayoría de las experiencias de participación popular ha tenido una base territorial predominantemente urbana. Cabe destacar las desarrolladas en las ciudades de Recife, Salvador y Fortaleza. Aunque basadas en alianzas político-electorales distintas, las experiencias albergan similitudes en cuanto a los principios de democratización del estado y de la participación popular en la gestión municipal. En cuanto a las desarrolladas en las ciudades de menor envergadura, sobresalen las de Maceió, João Pessoa y São Luis, aunque éstas no hayan significado procesos genuinos de cambio en las estructuras de poder local.

Tal vez la experiencia más significativa sea la de Recife. Esta ciudad, bajo la administración de Jarbas Vasconcelos,¹⁵ se caracterizó por la adopción de un patrón de gestión más global y por la presencia de modelos sectoriales. El carácter de la alianza que consolidó la elección del prefecto [alcalde] de Recife en 1985 —de perfil más a la izquierda— permitió la decisiva incorporación de los sectores populares a la gestión y generó una extremada heterogeneidad en términos de los modelos adoptados.¹⁶ La presencia de esos sectores, como interlocutores privilegiados, influyó directamente en la formulación de la propuesta ideológica de la administración. Partiendo del principio de la institucionalización de los canales de representación directa y de la descentralización de las acciones del poder local, fue estructurado el programa de gestión, el llamado “Programa Prefeitura nos Barrios”. A través de plenarias populares en las regiones político-administrativas (RPA) fue posible establecer canales de comunicación directos entre la alcaldía y la población; la intermediación la llevaron a cabo entidades representativas de los barrios. En las plenarias las resoluciones se adoptaban en presencia

¹⁵ La primera administración de Jarbas Vasconcelos comprende el periodo de 1986-1988. La segunda, actualmente en curso, no permite aún sacar conclusiones definitivas.

¹⁶ Véase a este respecto Leal, Suely Maria Ribeiro, “Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local”, IE-UNICAM, Campinas, 1994 (tesis de doctorado).

de todo el secretariado y del prefecto. Luego eran acogidas las reivindicaciones y establecidas las prioridades de cada área. Además de ese programa, la administración utilizó diversos modelos sectoriales en educación, salud, y otros, en los cuales se vigorizaban canales propios de participación popular.

La propuesta de descentralización político-administrativa en Salvador surgió a partir del proceso de gestión participativa; fue aprobada por la Cámara de Concejales en 1986. El apoyo y la participación de la comunidad en el proceso de descentralización fue fundamental, inclusive para vencer la resistencia de algunos concejales que no concordaban respecto del control de las regiones administrativas, cuyos gobiernos fueron implantados gradualmente. La regionalización se basó en el “Plano Diretor de Desenvolvimento” [Plan Director de Desarrollo], y se definieron 17 regiones, clasificadas de acuerdo con su estratificación social. A cada región correspondía una coordinación descentralizada, subdividida en tres grupos con tareas distintas: levantar el perfil de la región, formar su respectivo consejo comunitario y proponer unidades operacionales (fiscalización, licencias, mantenimientos, conservación, articulación comunitaria, atención e información). Los consejos buscaban incorporar al movimiento popular, a partir de canales permanentes de articulación entre este último y el poder ejecutivo local. Como en las demás experiencias, hubo una fuerte reacción de la Cámara e incapacidad financiera del gobierno local para atender las demandas populares.

Entre las metrópolis regionales, la experiencia de Fortaleza tal vez ha sido la menos sistemática. El gobierno de Maria Luiza Fontanelle (1986-1988) desarrolló acciones de carácter participativo a partir de tres líneas básicas: *i*) institucional, con diversos consejos municipales; *ii*) administrativa, que procuró desarrollar actividades de reestructuración administrativa; y *iii*) comunitaria, con trabajos desarrollados por diferentes órganos públicos, junto a las comunidades de bajos ingresos. Las prácticas desarrolladas durante la referida gestión fueron caracterizadas por la discontinuidad y la fragmentación institucional. Como consecuencia, no fue implantado ningún mecanismo estratégico que procurase articular los canales existentes ni los revalorizados o creados por la administración local. Se trataba de intervenciones desordenadas y prácticas participativas en estructuras ya cristalizadas institucionalmente, inadecuadas con la participación. Los consejos sectoriales eran de carácter apenas consultivo. Como admite Fernandes: “esos consejos permanecieron con el mismo carácter consultivo, sin poder decisonal para alterar los planes presentados por la alcaldía municipal de Fortaleza ni diferenciarse significativamente de los gobiernos anteriores”.¹⁷ Los demás canales de participación actuaron en forma fragmentaria en acciones respaldadas por las diversas secretarías municipales.¹⁸

En Natal, el esfuerzo de descentralización consistió, básicamente, en llevar la alcaldía a los barrios, en donde se discutía con la población acerca de sus deman-

¹⁷ Fernandes, Adelita Neto e Iris Alencar Firmo Barreira (coords.), *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*, Fundação Demócrito Rocha/Sylus Comunicações, 1991, pp. 111-123.

¹⁸ *Ibid.*, p. 115.

das y prioridades. Las dificultades para dar respuesta a ellas fueron enormes por la falta de apoyo financiero por parte de los organismos estatales y federales. El hecho de que la alcaldía se aproximara a los barrios y recogiera sus reivindicaciones sin poderles dar respuestas efectivas generó conflictos permanentes. A pesar de ello, tal experiencia permitió a la administración local una mayor proximidad con los problemas, y los solucionó en la medida de sus posibilidades. En cuanto a las prioridades de intervención, fueron definidos dos sectores: salud y educación. Para actuar en el primero fueron creados los consejos de salud en cada barrio, en donde un representante asistía a la realización de las demandas, actuando como representante del centro de salud municipal. Para dinamizar el segundo, fue creado el Consejo Municipal de Educación, en donde se discutía la política del sector. La población se comprometió en la reestructuración de la red de escuelas que se encontraban en estado de conservación precario, mediante el control administrativo de las unidades de enseñanza, cuyas direcciones eran electas por la comunidad.

Paralelamente encontramos otras prácticas administrativas que destacan la participación como instrumento importante de gestión pública, sin que concretamente se comprometieran con tal mecanismo. Las prácticas se limitan a consultas comunitarias y las acciones de los gobiernos locales no siempre son tomadas en consideración. Éste es el caso de innumerables gestiones municipales del Nordeste, entre ellas la de Maceió.

Durante la administración del alcalde Djalma Falcão, fueron consultadas 358 asociaciones de pobladores respecto de sus reivindicaciones. El débil nivel de organización de las mismas¹⁹ nos permite afirmar que buena parte de ellas eran entidades creadas para responder a los requisitos del Plano de Ação Municipal, vale decir sin ninguna base de organización popular, y estaban bajo la dirección de líderes fuertemente vinculados con la estructura partidaria. La máquina del gobierno se armó de un instrumento que es al mismo tiempo legitimador (últimamente se ha insistido bastante en el llamado a la participación popular) y rector de prácticas políticas proselitistas. Así, los procesos de decisión pasan por fuera de la voluntad de las comunidades representadas por las asociaciones.

Aunque demarcadas por limitaciones de orden estructural y político, las experiencias en cuestión se han constituido en importantes alternativas de gestión urbana y muestran resultados interesantes en términos pedagógicos y de solución a los problemas acuciantes que afectan a los espacios “periféricos” de las ciudades. Por su carácter aún experimental y por su importancia en la definición de las políticas públicas dirigidas a los segmentos populares, merecen una evaluación en cuanto a sus límites y potencialidades. Una evaluación más esmerada de esas prácticas permitiría comparar los efectos sobre las áreas que son objeto de intervención, ya sea en cuanto a la mejora de la calidad de vida de las comunidades, o bien sobre el nivel de organización popular. En todo caso, una primera evalua-

¹⁹ Consultar a este respecto el trabajo de Breno Augusto Souto-Maior Fontes, “Movimentos urbanos em Maceió”, informe de investigación, CNPq/UFPE, Recife, 1992.

ción nos indica desde el inicio que los principales problemas identificados en tales procesos son:

- a) La ausencia de un proyecto propio de inserción en el poder por parte de los movimientos populares, tomando en cuenta su fuerte fragmentación y heterogeneidad ideológica;²⁰
- b) la proliferación de prácticas proselitistas por parte de las Cámaras de Concejales, el corporativismo territorial, la personalización de los intereses de grupos organizados y la propia cooptación y el favoritismo ejercidos por el andamiaje estatal;
- c) las dificultades de articulación entre la planificación estratégica de la ciudad y las demandas de la población;
- d) la multiplicación de los canales institucionales, que interfieren en las instancias propias del movimiento popular;
- e) la manutención de los espacios de micro-política en el interior del aparato estatal a causa de la dificultad para implantar reformas administrativas.

2.2. *Procesos de gestión en los municipios interiores de la macrorregión*

La organización política, social y económica del Nordeste tiende a acentuar las características señaladas de las políticas sociales —clientelismo y corporativismo— sobre todo y en la gran mayoría de los municipios del interior. Las evaluaciones hasta entonces elaboradas sobre el desempeño de las políticas sociales señalan los obstáculos y las posibilidades de la sociedad civil para controlarlas. Por un lado, las élites locales se resisten a todo cambio que implique una reducción de su margen de dominación política. Por otro, el imaginario colectivo está permeado por la sujeción y la pasividad, y contribuye así al mantenimiento en el poder de los liderazgos que en él se alternan. De esta forma, una de las dificultades para la participación popular, en la abrumadora mayoría de los municipios del interior del Nordeste, está en aglutinar grupos cuya organización está permeada por visiones ingenuas de la realidad, sin práctica social activa y sin mayor información para enfrentar a las élites locales, cuyas acciones dirigidas a los habitantes de escasos ingresos están fuertemente condicionadas por su carácter paternalista.

La Constitución de 1988 amplió el grado de autonomía municipal que generó un aumento del potencial de disponibilidad financiera para los municipios. Sin embargo, lo que comprobamos en el Nordeste, como regla, es una incapacidad administrativa que obstaculiza la realización de ese potencial. Según la Carta de Brasilia,²¹ “muchos municipios (brasileños), independientemente de su importancia o tamaño, marcados por el centralismo y la dependencia, permanecen carentes de recursos humanos y organizativos y, en consecuencia, sin posibilidades inmediatas de avanzar en la recaudación de recursos propios o en la

²⁰ Es lo que afirma Bitar, Jorge, en *O medo petista de governar* [El temor petista de gobernar], Teoria e Debate, São Paulo, 1992. “Los movimientos sociales no consiguieron desde un principio, en su gran mayoría, llegar más allá de la presentación de reivindicaciones y demandas, sin tener propuestas concretas para disputar la hegemonía y ocupar los múltiples espacios creados”, p. 212.

²¹ “Carta de Brasilia”, en *Anais do seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Río de Janeiro, 1993.

prestación efectiva de servicios". Estudios recientes sobre la composición de las rentas —considerando el conjunto de los municipios brasileños— dan cuenta de un incremento real del 109% en el conjunto de los ingresos municipales para el periodo 1988-1991.²² Sin embargo, esta situación no es general a todo el país. En las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste, el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) representa la principal fuente de recursos financieros,²³ que llega a alcanzar, en algunos municipios, la elevada participación del 90% del total de los recursos municipales. La fuerte dependencia es agravada por el peor aspecto del actual modelo de gestión municipal —la gestión financiera— caracterizado por la falta de transparencia, por la adopción de métodos atrasados y la precariedad en la fiscalización.

Incluso en aquellos municipios del Nordeste en que hubo un aumento relativo de la mencionada disponibilidad, ésta no significó necesariamente mayor eficiencia ni eficacia en la intervención municipal. La ausencia en esas localidades de instrumentos de planificación, coordinación y control en la aplicación de los mismos, en un contexto de articulación de la acción municipal con la sociedad civil, constituye, en sí misma, una forma indispensable a las prácticas fisiologistas y paternalistas. Como bien advierte Sato:²⁴ “la mera transferencia del poder desde la esfera federal hacia los gobiernos locales no caracteriza por sí sola la descentralización: la realización del traspaso de recursos financieros, que mantiene la centralización del conocimiento, beneficia a los elementos locales con un aparato técnico-burocrático desarrollado y, además de eso, se corre el riesgo de estar favoreciendo sistemas clientelistas y personalistas locales”.

Peor aún, la falta de autonomía del poder legislativo en esos municipios es prácticamente absoluta. Sólo en los más populosos, que ejercen por lo general la función de polo de desarrollo, las Cámaras Municipales están dotadas de cierta independencia e, incluso así, persisten mecanismos para mantenerlas bajo la tutela del gobierno. La situación más común es la falta de iniciativa de los concejales, cuyas decisiones son meros refrendos de los proyectos emprendidos por los alcaldes. Las Cámaras rara vez disponen de equipos con funcionarios propios; éstos son concedidos por las alcaldías, y la administración de los recursos presupuestarios es realizada por el gobierno, lo cual retarda el pago de subsidios a los concejales de la oposición. De esta manera, no se preservan como instituciones autónomas ni ejercen las atribuciones definidas por la Constitución. No utilizan, por tanto, los recursos legales para cohibir las acciones autoritarias del ejecutivo. Y aún peor, practican el trueque de favoritismos personales en perjuicio de los intereses de la población. Según Teixeira,²⁵ en ese contexto, se restringe el papel de

²² Santos, A., “Descentralização e municipalização: habitação, saneamento e transporte”, en *Anais do seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Río de Janeiro, 1993.

²³ Breamaker, F. E. J., “A evolução do PMF: A principal fonte de recursos dos municípios”, en *Anais do seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Río de Janeiro, 1993.

²⁴ Sato, A. D., “O interesse pela descentralização”, en *Anais do seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Río de Janeiro, 1993.

²⁵ Teixeira, E. C., “Participação popular e poder local: um exercício da cidadania”, en *Cadernos CRH*, 18, Editora da Universidade Federal da Bahia, Salvador, enero/junio, 1993.

los concejales a intermediarios de las peticiones de los electores, a proveedores de favores a la clientela que los elige y a los “donadores de bienes” (ataúdes, medicinas, materiales de construcción, etcétera). Toda esta situación es resultado, en gran parte, de una cultura política, o, en otras palabras, de la ausencia de una tradición de embate político. De esta manera, nos encontramos con una falta de nitidez entre lo público y lo privado, o mejor, con la privatización de lo público, vinculada a las relaciones clientelistas entre gobierno y Cámara, cuya consecuencia es la subordinación de ésta a aquél.

A ese desalentador cuadro institucional se suma la situación del poder judicial. Lo que predomina en esos municipios del interior es un sistema judicial también subyugado al ejecutivo, porque los cuadros técnicos de las Cámaras están formados de común acuerdo con los alcaldes y sus élites de sustentación. Esta situación complica aún más las posibilidades de interferencia de los segmentos populares en la gestión local.

Así, lo que vemos hoy en el Nordeste es la preponderancia de la cultura política tradicional del fisiologismo y del paternalismo, por efecto de su propio proceso de formación histórica. Esto ha asegurado el mantenimiento e incluso la ampliación de redes de relaciones particulares que operan en la vida pública y vician su gestión. En ese contexto, “ser ciudadano ‘titular’ significa tener acceso a las redes de poder o estar articulado a la burocracia pública, a la alcaldía, a los partidos, a la Iglesia. Las personas que permanecen en la reserva o ‘periferia’ de las redes, que no pueden mantener relaciones con las redes personalizadas, se transforman en ciudadanos de segunda categoría”.²⁶

De acuerdo con recientes estudios elaborados por las secretarías de Planificación de los estados del Nordeste, las pocas experiencias de participación popular en la gestión local consideradas exitosas tuvieron lugar, sobre todo, en municipios en donde hubo una fuerte presencia de actores “ajenos” a la realidad política local, que emprendieron acciones de carácter esencialmente pedagógico y estimularon la participación.

La Iglesia católica, a través de diversos grupos de acción pastoral, respaldados por los municipios del Nordeste, constituye un ejemplo bastante elocuente. El análisis de Teixeira²⁷ sobre este punto —con estudios de caso de 13 pequeños municipios (con una población promedio de veinte mil habitantes) aledaños a la localidad de Feira de Santana, en el estado de Bahía— destaca la presencia de la Iglesia. Ésta, desde hace 25 años desarrolla el Movimiento de Organización Popular (MOC) —trabajos de educación, asociación, organización de sindicatos, cooperativas y acción social. Una de las entidades más combativas es la Asociación de Pequeños Productores Agrícolas del Estado de Bahía (APAEB), que articula a cuatro mil pequeños productores de agave. Tal asociación, además de otras que surgieron en la región con el apoyo del MOC, participó en forma activa en el proceso de la Constituyente, desde la discusión de las enmiendas populares hasta

²⁶ Jara, C., “Municipalização conservadora x municipalização sustentável”, Recife, mimeo., 1994, p. 8.

²⁷ Teixeira, E. C., *op. cit.*, pp. 52-53.

las leyes orgánicas municipales. Las alcaldías eran no sólo contrarias, sino que se resistían a la participación popular, por temor de perder la hegemonía política, lo que nos conduce a la participación de la sociedad civil, independientemente de la voluntad política de los alcaldes, mediante fuertes presiones para, en cierta forma, controlar las acciones del poder local.

Otra experiencia, la de Serra do Mel, en Rio Grande do Norte, viene a reforzar el papel jugado por esos actores “ajenos” a la realidad local. Serra do Mel constituye el único municipio del Nordeste nacido de un proyecto de asentamiento que comporta 1 200 lotes agrícolas y áreas complementarias. Además de la economía local, basada en minifundios que cultivan el acajú, la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación municipal y la adopción de un sistema permanente de capacitación y asistencia técnica a través de las ONG fueron desplazando paulatinamente la marca paternalista y asistencialista que durante tanto tiempo predominó en el municipio.²⁸

Dos puntos esenciales deben ser destacados a partir de estas experiencias: *i*) instituciones “ajenas” a la estructura tradicional del poder local participaron decisivamente en el proceso de transformación de mentalidad en los segmentos populares, significando la formación de una nueva cultura política en la que nuevos valores y representaciones sirven a la posibilidad de una nueva hegemonía en construcción, y *ii*) la estructura minifundaria permitió que parte importante de los habitantes de esos municipios se liberasen de la opresión de los grandes latifundistas, y por extensión, concedió nuevos espacios para la negociación de sus derechos fundamentales.

Merece aún comentarios la experiencia de municipalización de D. Inocentino, situado en la región semiárida del estado de Piauí. Se trata de obras relativas a la educación con características originales por lo que respecta a las formas de desarrollo de la comunidad, que aborda la problemática local, en donde la educación constituye parte de un proyecto de desarrollo conjunto con ONG nacionales (Fundación Rural) e internacionales. Los objetivos del proyecto educacional fueron ampliamente logrados. No obstante, el proyecto de desarrollo falló en su dimensión económica (construcción de una presa para viabilizar la caprinocultura) de modo que la población —ya escolarizada y con aspiraciones ampliadas—, al no disponer de perspectivas en la localidad, tuvo que emigrar, rompiendo la sustentabilidad del proceso. Se estima que viven en São Paulo, en el barrio San Miguel, treinta mil inocentinos y sus descendientes.²⁹

Aunque hayan sido identificadas experiencias participativas exitosas, varias de entre ellas perdieron vigencia por la falta de organización de las comunidades, por las discontinuidades programáticas de las alcaldías provocadas por los cambios políticos e incluso por el incumplimiento de acciones imprescindibles para el proceso. A nivel más general, el proceso de enfrentamiento de estructuras polí-

²⁸ Filho, J. M., “Avaliação da experiência com a implementação de projetos comunitários no Estado do Rio Grande do Norte”, Natal, mimeo., 1994

²⁹ Nóbrega, F. G. y G. G. Fonseca, “Avaliação de experiências exitosas de municipalização no Piauí”, Teresina, mimeo., 1994.

ticas tradicionales es bastante visible, y la marca de continuidad o de éxito en los patrones dominantes de la cultura política rara vez se manifiesta. En su mayoría, son experiencias discontinuas, surgidas de la voluntad de grupos que no encontraban espacios en las áreas tradicionales del poder. La tendencia va a la reconquista y a la consiguiente reposición de los actores tradicionales.

3. EN BUSCA DE NUEVOS PARADIGMAS

Dentro del contexto de evaluación y crítica a las limitantes de la participación en la gestión local que emerge en el Nordeste, se da la propuesta de municipalización sustentable, como un nuevo modelo apto para reorientar los programas de desarrollo.³⁰ Se trata de la búsqueda de un proceso capaz de integrar la participación de los diferentes grupos sociales, dentro de un nuevo orden político-institucional, capaz de garantizar que los esfuerzos de desarrollo generen condiciones permanentes de empleo e ingresos, en concierto con la preservación de la calidad de los recursos naturales y ambientales y con respeto a las relaciones de solidaridad e identidad sociocultural. La cuestión directora más importante de las acciones en el ámbito de la municipalización sustentable es la que tiene que ver con los cambios de mentalidad y, por extensión, del comportamiento de los integrantes de la propia sociedad local, a través de su implicación activa en los procesos decisionales. De esta forma se rompería con el modelo hasta entonces dominante que, en sus líneas esenciales, confiere al sector privado lucrativo el privilegio de ocupar el centro del proceso de desarrollo, dando la espalda a la dimensión ética de la sociedad y negándole así el sentido de responsabilidad pública y de compromiso social.

El descubrimiento de las vocaciones locales, la revigorización de las redes de sociabilidad y la promoción humana por medio de iniciativas de la sociedad, en lo que respecta a proyectos que valoricen el tejido social —actividades designadas como “economía social”, en donde la lógica del lucro es sustituida por la lógica de los beneficios sociales, con la inserción en la red económica de actividades no insertas formalmente en la economía moderna, pero facilitándole el acceso a las poblaciones marginadas y siendo por consiguiente un elemento de integración social— caminan paralelamente con los proyectos del sector lucrativo moderno vinculado al mercado interno y con aquellos vinculados al sector externo, ceñido a la lógica de la competencia internacional de una economía globalizada. La promoción de la ciudadanía, mediante la articulación entre la sociedad civil y el Estado —entes distintos y autónomos— se da a partir de la revigorización de las redes de solidaridad social, instrumentalizadas por acciones públicas emprendidas por la sociedad civil o por el control efectivo de las acciones públicas emprendidas por el Estado, sin pasar necesariamente por la participación directa de la sociedad en la gestión pública por la vía de los Consejos u otros instrumentos

³⁰ SEPLAN, “Projeto de desenvolvimento municipal sustentável” (texto preliminar para discusión), Recife, agosto, 1994.

de participación,³¹ aunque no sea descartado este instrumento de control de las acciones gubernamentales.³² Se debe, de este modo, incentivar acciones que promuevan la autonomía de la sociedad, que desarrollen una nueva cultura cívica la cual se refleje significativamente en las esferas política y de organización social. Esto necesariamente pasa por la posibilidad de romper los lazos de subordinación y de control de las poblaciones pobres por las élites en el desarrollo de un tejido social que posibilite la expansión autónoma de formas de sociabilidad no necesariamente ceñidas a la economía moderna, más adecuadas al desarrollo de las vocaciones locales y revitalizadoras de estas regiones deprimidas económicamente.

No obstante, objetivos tan diversos como los propuestos por los idealizadores de un desarrollo sustentable —crecimiento económico, preservación de los recursos naturales y equidad social— implican un proceso de reconciliación compleja entre los mismos. Conciliación aún más difícil cuando se trata de una sociedad como la del Nordeste, extremadamente jerarquizada en términos económicos, sociales, políticos, culturales y espaciales. No podemos olvidar que el peso relativo de cada uno de los tres objetivos en el mecanismo decisonal depende siempre del poder real de los diversos actores sociales y de sus intereses. Sin embargo, la forma de concebir el desarrollo sustentable en cada municipio dependerá del componente político.³³

En síntesis, la propuesta de desarrollo municipal sustentable deja claramente establecida la idea de un amplio programa de inversiones cuya base no sea solamente la participación de la sociedad civil —incluyendo los segmentos populares— en el proceso de planificación, seguimiento y control de esas inversiones, sino también en las acciones promotoras de la revigorización de las redes de sociabilidad existentes en la sociedad civil, que se instrumentarían por medio de asociaciones voluntarias diversas y Organizaciones No Gubernamentales. Las prácticas articuladas de estas redes asociativas tendrían como finalidad no solamente el control de las acciones públicas emprendidas por el Estado, sino también el rescate de la llamada “economía popular”, la instrumentación de las potencialidades locales a partir de la práctica cooperativa y, principalmente, la posibilidad de que se produzca una cultura política más adecuada, liberada de las tradicionales ataduras de control impuestas por las élites locales. Esto permitiría

³¹ La oportunidad de instaurar consejos (consultivos o deliberativos) compuestos por miembros de la sociedad civil para su participación en los procesos de decisión de las agendas gubernamentales no obtiene consenso. Miguel Darcy de Oliveira, director del Instituto de Acción Cultural (IDAC), por ejemplo, en una entrevista aparecida en la revista *Veja* (26-10-94), es de la opinión de que “gobierno es gobierno y gobierno gobierna. Ahora, yo encuentro que la sociedad ya ha acumulado una capacidad de intervención propia muy grande, que es preciso acreditar —no precisa necesariamente canalizar su derecho de participación hacia la esfera gubernamental... Un gobierno electo, democrático, posee una legitimidad que debe ser reconocida... Por otro lado, la población ya tiene una trayectoria de participación hecha por sí misma”.

³² Véase Daniel, C. “Gestão local e participação popular”, en Villas-Boas, R., *Participação popular nos governos locais*, Pólis, São Paulo, 1994.

³³ Buarque, S., “Por uma teoria do desenvolvimento sustentável”, FUNDAJ/IESP, Recife, mimeo., 1994, p. 32.

la sedimentación de un modelo de participación popular y el control de las acciones gubernamentales. Pero surgen algunas dificultades que obstaculizan este desarrollo municipal sustentable:

Primero, cualquiera que sea el patrón de desarrollo, inclusive el sustentable, implica opciones políticas de índole ganancia/pérdida, entre el crecimiento económico, la equidad social y la preservación de los recursos naturales. Si tomamos en consideración los conflictos de intereses entre los diversos grupos sociales, cuyo grado de intransigencia es tanto mayor cuanto más desigual es la sociedad, es difícil concebir, sobre todo en el corto y en el mediano plazos, el alcance simultáneo de las tres dimensiones referidas más arriba.³⁴

Segundo, resulta delicado pensar en la viabilidad del desarrollo sustentable en los pequeños y medianos municipios en donde la estructura agraria de tenencia de la tierra, caracterizada por los grandes latifundios, define desigualdades sociales tan acentuadas. ¿Podemos anhelar un desarrollo sustentable, en los términos ya descritos, frente a semejante estructura de tenencia de la tierra, fuente histórica de opresión, poder, prestigio y origen de nuestra cultura política, tan marcada por el fisiologismo y el paternalismo? ¿El desarrollo sustentable no tendría como propósito una estructura social menos jerarquizada que la del Nordeste?³⁵

Tercero, es ilusorio pretender que la participación activa de la sociedad civil signifique un cambio de mentalidades capaz de vencer los obstáculos de la cultura política modelada por la ya mencionada sujeción y pasividad. Este proceso de transformación sin duda requiere una amplia inversión pedagógica que demanda un cierto tiempo de maduración para que se traduzca en nuevos modelos de comportamiento frente al poder local.

Lo que debemos revelar con respecto de la propuesta de desarrollo municipal sustentable es la existencia de las condiciones necesarias para el alcance de los objetivos explícitos en su propia concepción, particularmente cuando se trata de su aplicabilidad en el interior de la realidad del Nordeste. Esa nueva propuesta, cuya mayor base de apoyo es el modelo de gestión, ¿sería capaz de cambiar los rumbos del desarrollo en el Nordeste?

De todas maneras, ciertas reflexiones pueden ser útiles a quienes formulan propuestas de gestión para el Nordeste de Brasil:

a) En vista de la gran heterogeneidad política, social, económica y cultural de los municipios de la macrorregión no hay cabida para modelos uniformes de gestión, pues tenderían, con altas posibilidades, al fracaso, sin modelos *flexibles* capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones encontradas.

b) Como el patrón de gestión es el dominante o tradicional, el ritmo del cambio debe ser *gradual*. Tal transformación debe ser viabilizada mediante estrategias específicas para cada situación municipal y contemplar: i) acciones aptas para aumentar la capacidad técnica y gerencial de las alcaldías, que

³⁴ Buarque, S., *op. cit.*, p. 33.

³⁵ Por lo que se concluye que el proceso de promoción del desarrollo sustentable implica profundos cambios en la estructura social vigente.

permitan democratizar el modelo de gestión, particularmente en lo que atañe a la *transparencia* administrativa; *ii*) mecanismos para mejorar el desempeño de las Cámaras en lo que respecta a la *fiscalización* de las acciones del ejecutivo; y *iii*) inversiones pedagógicas dirigidas a la población que incluyan, además de las implantadas por la educación formal, las dirigidas a la concientización sobre la importancia de la gestión *participativa* y de instrumentos de promoción de la solidaridad social, que no necesariamente hayan sido originados por las acciones gubernamentales.

c) Como no existe una tradición en programas de índole económica, se vuelve importante descentralizar en los modelos tradicionales (salud, educación y, en menor grado salubridad) y *progresivamente* introducir acciones aptas para responder a las necesidades de generación de empleo y de incremento de los ingresos.

Finalmente, un modelo de gestión descentralizada debe apoyarse en las Alcaldías, en las Cámaras, en las asociaciones locales existentes y en las ONG, y fundamentarse en principios de flexibilidad, gradualidad, transparencia, fiscalización, participación y progreso.

Traducción del portugués de Enrique Portilla Fuentes

BIBLIOGRAFÍA

- Bacelar de Araújo, T., 1994, "Evolução recente da economia regional", FUNDA/IESP, Recife, mimeo.
- Bahia, Governo do Estado, 1994, "Avaliação das experiências exitosas de municipalização no Estado da Bahia", Salvador, mimeo., agosto.
- Bittar, J., 1992, *O medo petista de governar*, Teoria e Debate, São Paulo.
- Buarque, S., 1994, "Por uma teoria de desenvolvimento sustentável", Recife, mimeo., junio.
- Bremaeker, F. E. J., 1993, "A evolução do PMF: a principal fonte de recursos dos municípios", *Revista de Administração Municipal*, núm. 209, Río de Janeiro, octubre-diciembre.
- Carta de Brasília, 1993, *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Río de Janeiro.
- Coraggio, José Luis, 1994, "A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo", en Luis César de Queiroz Ribeiro *et al.* (comp.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, pp. 221-260.
- Coutinho, C. N., 1992, *Democracia e socialismo: questões de princípio e contexto brasileiro*, Cortez, São Paulo.

- Daniel, C., 1994, "Gestão local e participação da sociedade", en R. Villas-Bôas, *Participação popular nos governos locais*, Pólis, São Paulo.
- Draibe, S. M., 1994, "As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas", en IPEA/IPLAN, *Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90*, Brasília, marzo.
- Fernandes, A. N. y I. A. F. Barreira, 1991, "A gestão popular na experiência de poder municipal", en Braga, E. F. e I. A. F. Barreira (coords.), *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*, Fundação Demócrito Rocha/Sylus Comunicações, Fortaleza.
- Filho, J. M., 1994, "Avaliação de experiências com a implantação de projetos comunitários no Estado de Rio Grande do Norte", Natal, mimeo., septiembre.
- Fontes, B. A. S.M., 1990, "La planification urbaine et le pouvoir local. Étude de la participation populaire dans la gestion urbaine à Recife", París, Universidad de París III, (tesis de doctorado).
- Fontes, B. A. S.M., 1992, "Movimentos Reivindicativos urbanos em Maceió", informe de investigación, CNPQ/UFPE, Recife.
- Harvey, David, 1993, *Condição pós moderna*, Edições Loyola, São Paulo.
- Jara, C., 1994, "Municipalização conservadora x municipalização sustentável", Recife, mimeo.
- Leal, S. M. R., 1994, "Para além do Estado: tendências, limites e alcances das novas formas de gestão urbana local", IE-UNICAMP, Campinas (tesis de doctorado).
- Limeira, Maria, Joel Souto-Maior, 1993, "Aplicação de critérios na avaliação de experiências de participação popular: o caso do Plano de ação do governo do Estado da Paraíba (1987-1990)", en *Anais do 17 Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração*, Salvador.
- Melo, M. A. B. C. de, 1994, "Néo-localismo e mal estar social", Recife, mimeo.
- Nóbrega, F. C. G y G. G. Fonseca, 1994, "Avaliação de projetos comunitários no âmbito do PAPP", mimeo., septiembre.
- IPEA/IPLAN, 1989, *Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*, Instituto de Planejamento Econômico e Social, Instituto de Planejamento, Brasília (4 vols.).
- IPEA/IPLAN, 1994, "Avaliação de experiências exitosas de municipalização no Piauí", mimeo., septiembre.
- Sales, T., 1994, "Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 25, año 09, julio.

- Santos, A., 1993, "Descentralização e municipalização: habitação, saneamento e transporte", en *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Ríó de Janeiro.
- Sato, A. D., 1993, "O interesse pela descentralização", en *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas*, IBAM, Ríó de Janeiro.
- SEPLAN, 1993, "Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável" (texto preliminar para discusión interna), Recife, agosto.
- Teixeira, E. C., "Participação popular e poder local: um exercicio da cidadania", *Caderno CRH* 18, enero-junio 1993, Editora da Universidade Federal da Bahia, Salvador.