

# La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre

Andrea C. M. de Freitas\*

andreadefreitasbr@yahoo.com.br

## Índice

1	Introducción . . . . .	2
2	El PP como proyecto político-social: gobierno y participación . . . . .	3
3	El PP como Modelo de Gestión Político-administrativa	8
4	Una comunicación educativa para el compromiso con la participación popular . . . . .	12
4.1	La relación con los medios hegemónicos . . . . .	14
4.2	La comunicación institucional . . . . .	17
4.3	La política de comunicación . . . . .	19
5	Títulos y conquistas ciudadanas en Porto Alegre . . . . .	20
6	Conclusiones . . . . .	24
7	Bibliografía . . . . .	25

---

\*Andrea C. M. de Freitas actualmente es becaria de la Capes, del Ministerio de Educación de Brasil, y se encuentra en fase final de realización de la tesis doctoral dirigida por la Dra. María José Cantalapiedra González, del Departamento de Periodismo II de la Universidad del País Vasco/EHU. La autora es profesora invitada en el curso de postgrado Parte Hartuz (Democracia Participativa) de la Universidad del País Vasco/EHU.

## Resumen

Este artículo pretende mostrar los principales retos de la experiencia de democracia participativa de la ciudad de Porto Alegre, en Brasil. La experiencia del Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre es una referencia democrática en el contexto socio-político internacional, por su éxito a lo largo de 16 años como alternativa al modelo de política representativa hoy imperante. He considerado especialmente importante desarrollar tres aspectos fundamentales de la exitosa experiencia municipal brasileña: el PP como proyecto político-social que privilegia la participación ciudadana en la gestión del municipio; el PP como modelo de gestión de los recursos públicos y de las necesidades de la sociedad civil; y el PP como una actividad de vocación eminentemente comunicativa y pedagógica volcada al compromiso social con la participación popular. El artículo abarca cuestiones relativas a la implementación del proyecto participativo, discute principios y valores del modelo del PP y contempla los puntos de vista educativo y comunicativo de la experiencia. Como ilustración, hace parte de este relato una muestra descriptiva de los principales logros de la política participativa «portalegrense».

## 1 Introducción

La experiencia del Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre notoriamente viene siendo referida en el contexto socio-político internacional por su éxito a lo largo de 16 años como alternativa al modelo de estado mínimo, impuesto por la ideología neoliberal y globalizante. Esa política de gestión compartida entre gobierno y sociedad, ha mostrado su eficiencia, contribuido en elevar sensiblemente la calidad de vida de la población y ha aumentado el espacio del ejercicio pleno de la ciudadanía.

En esa oportunidad, considero especialmente importante desarrollar tres aspectos fundamentales de la exitosa experiencia de gestión municipal: el PP como proyecto político-social que pri-

vilegia la participación ciudadana en la gestión del municipio; el PP como modelo de gestión de los recursos públicos y de las necesidades de la sociedad civil; y el PP como una actividad de vocación eminentemente comunicativa y pedagógica volcada al compromiso social con la participación popular.

## **2 El PP como proyecto político-social: gobierno y participación**

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre es una combinación de reglas del sistema representativo con reglas de la democracia directa, donde las comunidades de las 16 regiones en que fue dividida la Ciudad, pueden elegir las prioridades de inversiones públicas en sus localidades. Esta elección puede ocurrir de forma directa, o bien a través de representantes electos para los foros de delegados (o de consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo). Las dos modalidades conviven y se complementan articulando los intereses/ necesidades de la sociedad civil y la capacidad del municipio en accionar la convergencia entre los recursos disponibles y estos intereses.

De marzo hasta diciembre de cada año, se desarrollan reuniones y asambleas programadas y organizadas entre comunidad y ayuntamiento en las regiones de la ciudad. El denominado “ciclo del PP” es el conjunto de actividades distribuidas anualmente entre esos meses donde ayuntamiento, comunidades locales y foros de representantes, articulan y planean la composición del presupuesto público que va a ser ejecutado el año siguiente. Son discutidas y listadas prioridades de inversión en obras y servicios según criterios previamente acordados entre poder público municipal y vecindad .

Uno de los factores de fundamental importancia en la historia del desarrollo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, ha sido la práctica “asociativista” y los movimientos sociales organizados y reivindicativos cultivados por gente. El PP fue sin duda algo construido a partir de la interrelación entre los grupos orga-

nizados y asociaciones de vecinos, además de la canalización del cúmulo de demandas sociales a través de la Unión de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA) y de la Federación Río-Grandense de Asociaciones Comunitarias y de Moradores de Barrios (Fracab). La práctica de asambleas históricamente utilizadas por esos movimientos populares, ha sido totalmente incorporada por el Ejecutivo Municipal y las comunidades organizadas en el ciclo del PP.

Fue en las elecciones de 1988 que la población de Porto Alegre depositó su confianza en el proyecto político que representaba la esperanza de mudanzas en la relación del municipio con la ciudadanía; la esperanza de inclusión de las mayorías excluidas (localizadas en la periferias y barrios populares) al derecho a disponer de servicios públicos básicos; y también la inclusión de áreas importantes como saneamiento básico, vivienda, área social, educación, etc. A partir de enero de 1989, la Alcaldía pasó a ser sede de un bloque formado por partidos de izquierda llamado Administración Popular. Había voluntad política, pero lo único que restaba era buscar alternativas económicas a las fuerte crisis financieras en que se encontraba la administración municipal.

En ese contexto, es propicio razonar que en Brasil la deuda social del Estado con la población es histórica. Una serie de distorsiones y de usos indebidos del Erario Público, ha incondicionado a la economía estatal de atender las necesidades básicas de millones de personas. Las políticas compensatorias no contemplan ni de lejos las mayorías excluidas. Añadido a eso, la recaudación tributaria fue, a lo largo de los años, repartida de forma desigual entre Unión, estados y municipios. En el año 2002, 62% de la recaudación de tributos fue destinada a la Unión, 24% a los Estados y solamente 14% se ha quedado en los cofres municipales. Casi la totalidad de los municipios de Brasil dependía de la sobras constitucionales de la Unión y hoy por hoy muchos de ellos continúan en esas condiciones. Si el ente público no tiene las condiciones de cumplir su papel, es fácil de imaginar que los derechos ciu-

dadanos fueron transformándose poco a poco en privilegios de algunos.

Para hacer frente a las dificultades económicas en que se encontraba el municipio, la Administración Popular en Porto Alegre (AP) fomentó un amplio debate y realizó una reforma tributaria en el sistema de recaudación del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU), consiguiendo con eso aumentar el 50% de los fondos de la Alcaldía. Ese proceso de reforma, asociado a la transparencia en las cuentas públicas y a la efectiva inversión en obras y servicios para las comunidades carentes, fue lo que concretamente garantizó la credibilidad necesaria al proceso del PP, creando un clima muy favorable a la participación ciudadana.

El respeto a la regularidad de las reuniones y plenarios del PP, el respeto a las expresiones de las comunidades, la prestación de cuentas hecha directamente por los dirigentes del ejecutivo y, principalmente, la realización de las obras y servicios demandados por las personas, estimularon año a año el crecimiento de la participación de las comunidades. En el año 2003, cerca de 50 mil personas estuvieron presentes en las reuniones del Presupuesto participativo en la regiones de la ciudad. La historia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre es una historia de aprendizaje mutua. De un lado, para los nuevos gobernantes que crearon condiciones políticas para la administración compartida del presupuesto municipal con la consecuente adaptación y creación de estructuras institucionales a la participación ciudadana en la gestión pública. Y, por otro lado, fue también un proceso de aprendizaje para los movimientos comunitarios (y las personas, las familias, los grupos, la vecindad en general) en el sentido del ejercicio pleno de la ciudadanía, del derecho a la prestación de servicios públicos con calidad, ejercicio político del compromiso con la colectividad local y con la Ciudad en su “integralidad”.

Los principios de la política que constituyen el tejido social en ese sistema participativo, fueron pactados entre Municipio y sociedad. Son normas de conductas colectivas que se fueron concretando a lo largo de los años, con el cúmulo de experiencias

conjuntas y fueron traduciéndose en principios, valores sociales, costumbres, en códigos de comportamiento, en una nueva cultura política local, en un nuevo código comunicativo. Los próximos párrafos constituyen la base de esos principios.

**La búsqueda de la promoción de la cualidad de vida de los ciudadanos de forma igualitaria** es un valor fundamental cultivado en la gestión democrática participativa de Porto Alegre, es decir, es el reconocimiento al derecho de las personas a participar en la gestión pública municipal, sin distinción de cualquier naturaleza, en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Y, por otra parte, el reconocimiento del deber del municipio de ofrecer las condiciones necesarias a la promoción de la calidad de vida de forma universal.

**La total transparencia de las acciones del estado** orientó la nueva forma de administración del dinero público. Todo el presupuesto fue abierto a las discusiones en el PP: la población ha discutido no sólo la parte referente a obras y servicios sino también la de la creación de cargos públicos, contrataciones y otros gastos públicos de esa naturaleza, a través de comisión tripartita entre gobierno, sindicato y representante popular. Así, se hacía el control de los encargos directos e indirectos, y también se fue desarrollando una conciencia más amplia en la gestión presupuestaria. Esa transparencia está asegurada por la ley de responsabilidad fiscal brasileña del año 2000, que en su artículo 48 establece: “La transparencia será asegurada mediante incentivo a la participación popular y realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de los planos, leve de directrices y presupuestos”. Aunque en la práctica se reconozca que la metodología de los presupuestos participativos en Porto Alegre y en las demás ciudades brasileñas que la adoptaron, es la que más da garantías a esa participación.

**La claridad en las inversiones públicas y la posibilidad concreta de control social del municipio** ha estimulado una conciencia ciudadana y generado otros espacios de participación en el ciclo del PP, como por ejemplo en los forums de planeami-

ento participativo de las regiones de Porto Alegre. La rendición de cuentas en las etapas del PP y el acompañamiento por parte de la comunidades en la realización de obras y servicios a través de comisiones, son mecanismos instituidos con el fin de propiciar mejor control público sobre las acciones de la administración municipal.

**La desmitificación de la dualidad entre estado y sociedad** es un principio que ya estaba registrado en la constitución de brasileña de 1988, en su primer artículo: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Pero, el lenguaje burocrático arraigado en las instancias municipales, aliado a una práctica tecnócrata, hacía (y todavía los hace en muchos municipios de Brasil) que en la elaboración de presupuestos públicos participaran cautivamente técnicos o políticos especializados.

En Porto Alegre, la simplificación del presupuesto público y de sus mecanismos de elaboración ha desmitificado esta participación cautiva. El concepto de presupuesto como tema de difícil comprensión y elaboración (“cosas de técnicos y de políticos”), ha sido contrapuesto a lo largo de 16 años por las prácticas participativas en las etapas de la composición de la matriz presupuestaria municipal. Poco a poco, el lenguaje técnico característico de la burocracia en la elaboración del presupuesto público, fue siendo “resignificada” por los actores sociales en las diversas fases del ciclo del Presupuesto Participativo.

Es bueno resaltar que esa “resignificación” de los actos burocráticos que afectan la vida cotidiana de las personas no fue hecha sin conflictos, equívocos, disputas políticas o errores. Las reuniones y asambleas del PP en estos años fueron espacios regulares donde la gente expresaba, a su manera, sus opiniones, disconformidades y exigencias directamente a los representantes municipales, fueron también espacios donde se fue aprendiendo a balizar diferencias de ambos lados (también dentro de la propia comunidad) y construir propuestas conjuntas.

Por otro lado, se sabía que era necesario comprender textos,

plantillas, leyes, sentencias, condiciones, normas, instrucciones y otros productos de la burocracia que afectan a los ciudadanos. Partiendo del principio de que la comunicación escrita característica de la burocracia tiene que relacionarse de manera clara y transparente con el ejercicio de derechos y deberes, se fueron produciendo publicaciones, manuales, cartillas, panfletos, carteles, *spots*, *folders* y demás vehículos comunicativos en lenguajes comprensibles, con diseño racional y adecuación legal.

**La auto reglamentación** En su proceso, está consensuada la auto reglamentación de modo que “o homem (ciudadano) tende a captar uma realidade, fazendo-a objeto de seus conhecimentos. Assume a postura de un sujeito cognoscente de un objeto cognoscible”<sup>1</sup>.

**El derecho a la Información** es un principio fundamental en el proceso de democracia participativa del PP. Es un derecho previsto en la Constitución. Delante de eso, todo ciudadano puede tener acceso a la información pública en Porto Alegre.

En el Forum Social Mundial de 2005, comunidades de todo el mundo que componen la campaña Cris (Communication Rights in the Information Society) han reivindicado el derecho a que la comunicación sea reconocida como derecho humano<sup>2</sup>. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Naciones Unidas en 1948, establece en su artículo 19 que “toda persona tiene derecho a libertad de opinión y expresión”; derecho que incluye “procurar, recibir y transmitir informaciones e ideas por cualquier medio”.

### **3 El PP como Modelo de Gestión Político-administrativa**

¿Quién son los actores sociales en el Presupuesto participativo?  
¿Cuáles son los principios de su metodología? ¿Cuál es la meto-

<sup>1</sup> Cfr. FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

<sup>2</sup> Cfr. <<http://www.agenciartamajor.com.br>>.

dología del PP? ¿En que punto se encuentran los ciudadanos en la gestión administrativa de la ciudad? Las respuestas a esas preguntas hacen parte de la comprensión de la metodología del PP en cuanto modelo de gestión pública. La plantilla presupuestaria en los estado modernos, según anuncia Luciano Fedozzi, tiene la doble función de ser tanto un instrumento de la programación de la labor del gobierno, como también la de ser una manera de control de las finanzas públicas<sup>3</sup>. En definitiva, el autor afirma que el presupuesto es “el principal instrumento que posibilita un determinado control sobre el estado”<sup>4</sup>. Tanto en la Unión, como en los estados y municipios brasileños, la elaboración del presupuesto tiene cuatro fases distintas:

- Elaboración de la propuesta presupuestaria
- Discusión y votación de la Ley Presupuestaria
- Ejecución del Presupuesto
- El control del Presupuesto

La elaboración de la propuesta presupuestaria es, en Brasil, competencia del poder ejecutivo. Según ha documentado Luciano Fedozzi, “la estructura del Presupuesto Participativo está formada por tres tipos de instancias que realizan el proceso de mediación entre Ejecutivo y los moradores da ciudad”<sup>5</sup>. En primer lugar, están las instancias administrativas e instancias internas creadas especialmente para la comprensión y el procesamiento técnico-político de la plantilla presupuestaria en conjunto con los ciudadanos; luego están las instancias comunitarias, autónomas en relación a la Administración, formadas por los núcleos organizativos

<sup>3</sup> Cfr. FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Cfr. FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001. *Ibidem*.

de las comunidades locales, conforme sus propios mecanismos y culturas locales; y, por último, están las instancias públicas permanentes de participación comunitaria<sup>6</sup>. La tabla que exponemos a seguir da la oportunidad de visualizar claramente esas instancias.

<b>Atores sociais no Processo do OP</b>	
<b>Unidades Administrativas</b>	GAPLAN (Gabinete de Planejamento), CRC (Coordenação de Relações com as comunidades, Assesplas (Fórum das Assessorias de Planejamento, FASCOM (Fórum das Assessorias Comunitarias), CROPs (Coordenadores do Orçamento Participativo, CTs (Coordenadores Temáticos).
<b>Instancias Comunitarias</b>	Formadas por organizações de base na cidade, que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões da cidade. Esse tipo de organizações não existem em todas as regiões do Orçamento participativo. Possuem diferentes formatos: Conselhos Populares, União de Vilas ou Articulações Regionais.
<b>Instancias Institucionais Permanentes de Participação Comunitaria</b>	Conselho do Orçamento Participativo, Assembleas Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenarias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento (responsáveis pela dinâmica do OP, alocação de verbas)

**Fuente:** FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

La matriz político-administrativa que inspira el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, está fundamentada en cuatro principios: 1) universalidad en la participación; 2) utilización de una metodología objetiva para la definición de recursos a lo largo del ciclo anual del PP y 3) gestión compartida entre ejecutivo y comunidades organizadas. Las dos etapas principales del ciclo del

<sup>6</sup> *Ibidem.*

PP son las reuniones regionales (demandas locales) y temáticas (tratan las demandas por temas para toda la ciudad). La siguiente tabla, que está colgado en la web del ayuntamiento de Porto Alegre, expone de manera didáctica todas las etapas del Presupuesto Participativo distribuidas durante el año. Además de su contenido informativo, se puede percibir integralmente la dinámica de reuniones, de papeles sociales, de constitución de foros, organización de demandas, etc.

<b>Ciclo do Orçamento Participativo</b>	
<b>Março/Abril</b>	<p><b>Reuniões Preparatórias</b> Reuniões de articulação e preparação nas regiões, microrregiões, temáticas etc. Reuniões de integração dos Fóruns de Delegados(as) e Fóruns de Planejamento. <i>Pauta:</i> Prestação de Contas, Apresentação do Plano de Investimentos; Apresentação do Regimento Interno; Critérios Gerais e Técnicos; Discussão para Chapa de Conselheiros(as); Sugestão de prioridades e demandas pela internet.</p>
<b>Abril/Maio segunda quinzena</b>	<p><b>Assembléias Regionais e Temáticas</b> Rodada de Assembléia nas regiões e temáticas. Pauta: Eleição das Prioridades Temáticas; Eleição dos Conselheiros(as); Definição do Número de Delegados(as); Prestação de Contas.</p>
<b>Maio/Junho/Julho</b>	<p><b>Regiões e Temáticas</b> Pauta: Eleição dos Delegados(as); Hierarquização das Obras e Serviços; deliberação das Demandas da Internet (Fórum de Delegados). Antes da hierarquização: visita dos delegados(as) às demandas solicitadas, para conhecimento.</p>
<b>Julho primeira quinzena</b>	<p><b>Assembléia Municipal</b> Pauta: Posse dos Novos Conselheiros(as); Entrega da hierarquização das Obras e Serviços; Discussão de tema de caráter geral.</p>

<b>Julho/Agosto/ Setembro</b>	<b>Análise das demandas e montagem da matriz</b> Governo: Análise técnica/financeira das demandas; Montagem da Matriz Orçamentária.
<b>Agosto/Setembro</b>	<b>Votação da Matriz</b> Discussão e votação da Matriz Orçamentária e do início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no COP.
<b>Outubro/Dezembro</b>	<b>Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços</b> Finalização da distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Apresentação votação da proposta de PIS ( análise técnica/ financeira das demandas de obras e serviços) nos fóruns de delegados regionais e temáticos, com presença do GA-PLAN, GRC e órgãos afins, com encaminhamento anterior da proposta aos referidos fóruns.
<b>Novembro/Dezembro</b>	Discussão nos fóruns regionais e temáticos das alterações ao RI (Regimento Interno), Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.
<b>Dezembro/Janeiro</b>	Discussão e votação do Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.
<b>Fevereiro</b>	Recesso

**Fuente:** Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Ciclo do Orçamento Participativo*,  
<[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=16](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=16)>,  
(Consultado el 1 de enero de 2004)

#### **4 Una comunicación educativa para el compromiso con la participación popular**

Antes de empezar mis reflexiones sobre esa compleja red comunicativa que envuelve el PP, quiero subrayar que todo proyecto de comunicación en la esfera pública es necesariamente un proyecto político y viceversa. Es una relación dialéctica. El estado no es un agente comunicativo neutro y tampoco genera procesos de comunicación sin intenciones. Un proyecto comunicativo que se

fundamenta en la democracia participativa, está conscientemente incluyendo las otras partes del contrato social en la partilla de poder e invitando a ser sujeto de una nueva red de símbolos y significaciones (y resignificaciones) en la sociedad.

El ciclo del Presupuesto Participativo (PP) en Porto Alegre depende de un complejo proceso comunicativo donde los agentes sociales intercambian (y producen) informaciones en las pequeñas redes que constituyen el tejido informativo. Son redes dinámicas en las que los actores asumen papeles múltiples conforme la esfera de actuación (en las instancias institucionales, en las instancias institucionales y comunitarias, en las comunidades de base: en torno a asociaciones, en torno a comisiones de calle, entre vecinos, en grupos madres y padres, entre amigos, etc.) que forman la globalidad informativa de la vida cotidiana y por supuesto del PP. La síntesis de todo eso la traigo de la pedagogía libertadora de Paulo Freire, que es lo que da el sentido pedagógico propio a la dinámica participativa: la apropiación de la realidad é “próprio de todos os homens e nao privilegio de alguns”<sup>7</sup>.

Las decisiones acerca de la comunicación en una sociedad democrática pertenecen a las personas, y ese espacio es necesariamente público, así como la legitimidad de las políticas de comunicación es dada por la colectividad.

La preocupación con la pluralidad de la información, la transparencia en los medios de comunicación, así como la inclusión de medios de expresión comunitarios, fue pauta de la primera Conferencia Municipal de los Medios de Comunicación en Porto Alegre y, en 1989, fue creado también en la Capital, el primer Consejo Municipal de Comunicación.

---

<sup>7</sup> Cfr. FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

## 4.1 La relación con los medios hegemónicos

Explicitadas esas líneas generales, tejeremos un pequeño recorrido histórico con el intento de contextualizar la relación entre los medios de comunicación y el gobierno participativo evidenciando la poca receptividad de los grupos en relación a los proyectos y acciones del gobierno popular en Porto Alegre. Y, por supuesto, el desconocimiento de la implementación del Presupuesto Participativo.

Al principio, aunque la gran movilización popular en las 16 regiones de la ciudad hubiera sido posible *de facto* de interés público (con sus asambleas, plenarios, reuniones acerca de cómo administrar el presupuesto de la ciudad), no se veían informaciones en los medios. Las causas del escenario poco informativo son muchas, sin embargo, prefiero delimitarlas en tres: en primer lugar, la postura política imperante en algunos medios en su histórica defensa de intereses de las clases privilegiadas y su nítida negación a la importancia de la participación popular en la administración de la ciudad; en segundo lugar, porque los medios en general tenían poco conocimiento acerca de la nueva propuesta política; y, en tercer lugar, porque el PP ha sido gestado en un proceso de aprendizaje gradual y continuo, por lo cual se pueden entender las primeras dificultades para esclarecer sus mecanismos, tanto internamente como externamente.

En Brasil se encuentra el más grande conglomerado empresarial de los medios de comunicación de América Latina y Caribe. A nivel mundial, ese bloque se queda por detrás solamente por la ABC, NBC y CBS. La lógica de expansión comercial del conglomerado comunicativo en suelo brasileño, está basada en la búsqueda de alargamiento de sus límites geográficos a través del comercio de sus programaciones con emisoras locales en los más distantes rincones. Además de eso, hace parte de su política, el desarrollo de su ya espectacular parque tecnológico, y la búsqueda del liderazgo de sus padrones informativos.

Al sur del País, está el grupo *RBS* ( Rede Brasil Sul de Comunicação) que opera con 25 emisoras de radio, 6 periódicos, un

portal de Internet, emisoras locales por los pueblos, una emisora televisiva dirigida al público rural, empresa de Marketing y 17 emisoras de la Rede Globo. Según consta en el portafolio del Grupo en Internet, su misión es “facilitar la comunicación de las personas con su mundo”<sup>8</sup>. Conforme Osvaldo Biz, pocos grupos de comunicación tienen una concentración de poder en tan variadas direcciones. Hace parte de ese grupo el periódico de mayor circulación en Porto Alegre, el *Zero Hora*. Para Biz, la síntesis de la trayectoria del periódico es la siguiente: “*Zero Hora* nasce num momento histórico de derrubada do estado democrático, permanecendo de maos dadas com os donos do poder político”<sup>9</sup>.

En abril del año 2000, el mismo grupo ha puesto a la venta su nuevo producto: un periódico con aspecto de revista del tipo prensa rosa, formato tabloide, 32 páginas, vestido con los colores de la bandera del estado del Rio Grande del Sur y grandes titulares sensacionalistas. Todo a un coste de menos de diez céntimos de euros.

El grupo comunicativo ha hecho una considerable inversión para poner en marcha la distribución de su nuevo producto en 19 municipios y en 4,9 mil sitios por los rincones del estado. El objetivo era atender a las clases más bajas de la sociedad (clases B2, D y E, como él mismo anuncia), con la misión de “mostrar como os trabalhadores, estudantes, donas de casa e, enfim, toda a comunidade da Região Metropolitana vivem o seu dia a dia”. Aliados a ese objetivo, existe otro importante: **ajudar os leitores a resolver seus problemas do cotidiano** [destaque nuestro]<sup>10</sup>.

Vale señalar que en el año 2000 administraciones populares se encontraban en los gobiernos del Estado y de la Capital (además

<sup>8</sup> Cfr. <http://www.rbs.com.br>.

<sup>9</sup> Cfr. BIZ, Osvaldo. *RBS, a hegemonia no sul*, in: GUARESCHI, Pedrinho e BIZ, Osvaldo (orgs.). *Diário Gaúcho: que discurso? Que responsabilidade Social?* Porto Alegre, Evangraf, 2003.

<sup>10</sup> Cfr. *Diário Gaúcho* *apud* BIZ, Osvaldo. *RBS, A hegemonia no sul*, *op. cit.* ref. 10.

de por lo menos más tres municipios de la región metropolitana de Porto Alegre).

Siguiendo al mismo autor, voy rescatar lo que afirma la Constitución de Brasil en su artículo 220, párrafo 5º: “Los medios de comunicación social **no pueden** [destaque nuestro], directa o indirectamente, ser objeto de monopólio o oligopolio”. No se hacía necesario gran esfuerzo crítico para percibir, en 1989 y a lo largo de año de práctica participativa, el ambiente poco propicio al primer gobierno con raíces en las luchas populares a frente de la administración del Municipio. Con un pequeño vistazo a las portadas de los periódicos, se podría sentir el clima de descontento de los grandes medios de comunicación con las políticas públicas en contra de privilegios, a favor del derecho universal a la pluralidad de informaciones y a la expresión de la gente.

El presupuesto Participativo ha demandado muchas obras y servicios. Tuvieron periodos en que el paisaje de la ciudad estaba marcado por las obras. Al fin y a la postre, es que la Administración ha entrado en una especie de “agenda negativa” en los medios hegemónicos, dónde substitución o extensión de redes de agua eran transformadas en verdaderas “catástrofes”. Emisoras y repetidoras repercutían esos “grandes acontecimientos” en varios momentos de sus programaciones. Quizás no haya habido época en que las acciones del ayuntamiento han ocupado tantas páginas de periódicos en la insistente postura de “agendar” el poder público por la negativa. Ese tipo de información pública desde siempre ha hecho parte de notas de servicios.

Aunque no sean los medios de comunicación los responsables por las políticas – se así hubiera sido, probablemente el PP no tendría la importancia socio-política que hoy disfruta nacional y internacionalmente-, es imprescindible reconocer el alto grado de importancia de ellos en la construcción y de agregación de valores simbólicos a marcas, instituciones, programas, causas y proyectos.

## **4.2 La comunicación institucional**

La otra parte en ese contexto es la comunicación institucional. El Ayuntamiento de Porto Alegre que, hasta aquel momento tenía una estructura de comunicación con *status* de asesorías de comunicación de la Alcaldía y de las demás secretarías, con un cierto carácter de “habla oficial” un tanto burocráticas y con acciones de comunicación muy fragmentadas. El nivel de integración entre las secretarías era muy pequeño o casi nulo.

La primera actitud del gobierno municipal fue crear un forum de discusiones amplio y abierto para planear una nueva política de comunicación orientada por la relación *dialógica* con la comunidad. La percepción era que acciones comunicativas no podrían estar sujetas al burocratismo y que muy por el contrario se hacían necesarias estratégicas mudanzas estructurales y una orientación político-social en la comunicación institucional. Ese forum, según Helenice Carvalho, apuntó para un modelo de comunicación alternativo dónde el receptor tendría “cara” y “voz”<sup>11</sup>. Los principios generales que dirigieron la política de comunicación en el sistema participativo son: 1) la comunicación es un derecho de todos y 2) el gobierno tiene la obligación de hacer pública sus acciones integrando la sociedad en sus procesos, informando a cualquier momento acerca de sus actos y políticas.

En 1989 fue creada la Coordinación de Comunicación Social (CCS), con *status* de secretaria municipal y que a partir de aquel momento sería el sector donde se producirían acciones de comunicación. En la CCS fueron centralizados recursos y la estructura de comunicación del ayuntamiento. Aún conforme Carvalho, “esa centralización posibilitó la implementación de un proyecto político-administrativo diferenciado en nivel institucional, garantizando la unidad de lenguaje y de tratamiento comunicacional”<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. CARVALHO, Helenice. *Comunicação com “voz” e cara*. *Estratégias de Relações Públicas do Orçamento Participativo*, São Leopoldo, UNISINOS, 2003.

<sup>12</sup> Cfr. CARVALHO, Helenice. *Comunicação com “voz” e cara*. *Estraté-*

Y, además de todo, la idea era desarrollar una identidad política para el proyecto de gobierno<sup>13</sup>.

Como orientación política, cada gestión en los 4 años del PP en Porto Alegre ha tenido un énfasis distinto: 1) “Coraje de mudar”, 2) “Valorización de la ciudadanía y de la calidad de vida”, 3) Democracia participativa y 3) “Quién entiende de participación es la Administración Popular”<sup>14</sup>.

La concentración de la estructura comunicacional ha estado acompañada de la idea de integración entre las secretarías del gobierno (cultura, educación, medio ambiente, etc.), lo que ha llevado a la búsqueda de la sistematización de espacios de discusión entre los integrantes de las asesorías y al trabajo en equipo. Aunque la centralización de la producción ha fomentado diferencias y carencias, la verdad es que también ocurrieron cantidades de eventos y de producciones conjuntas, práctica que podríamos denominar de ‘multisectorial’. Para completar, acrecienta el dato de que ha sido creado un sistema de atención a las secretarías por parte de un técnico de relaciones públicas de la CCS, con el objetivo de participar del planteamiento, discusión, intercambio y el encaminhamiento de las necesidades del área de comunicación de las 17 secretarías. Administrativamente, la coordinación ha trabajado bajo la directriz de la interdisciplinariedad, facilitando actividades integradas entre periodistas, relaciones públicas y publicitarios, además de incluir el área de relaciones políticas. Técnicamente, esta práctica fue denominada de comunicación integrada.

En líneas generales, hemos descrito en este apartado, el modelo organizativo de la comunicación municipal. Entre el inmenso universo de acciones comunicativas desarrolladas por el Ayuntamiento en tiempos de participación popular, destacamos la agenda positiva (y “propositiva”) a los medios de comunicación; la valorización de las vocaciones culturales de las regiones de la ciudad,

---

*gias de Relações Públicas do Orçamento Participativo*, São Leopoldo, UNISINOS, 2003.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

a través de un calendario anual de eventos; la creación de nuevos medios informativos; el estímulo al ofrecimiento de nuevos servicios de información a la población; el rediseño del portal de Internet; la creación de nuevas marcas, nuevos símbolos, nuevos diseños, eslóganes, entre tantas otras acciones. En definitiva, la comunicación institucional y el lenguaje “oficial” ha mejorado mucho. Ellos han estado siempre en “la pauta de la comunicación”.

### **4.3 La política de comunicación**

En 1989, fue creado el Consejo Municipal de Comunicación en Porto Alegre formado por un representante do poder público municipal y 20 entidades de la sociedad civil. Según el Coordinador de Políticas Públicas de Comunicación en la gestión de la Administración Popular, Paulo de Tarso, sus funciones son de carácter deliberativo, normativo, fiscalizador y consultivo. Tiene atribuciones relacionadas con la defensa de los derechos constitucionales referentes a la libertad y pluralidad comunicativa, investigaciones acerca de la ética en las programaciones. Para él, la “comunicación es un bien público por excelencia y sobre el cual no puede ocurrir tutela”<sup>15</sup>.

Ahora, miremos un poco el PP como espacio comunicativo dónde se relacionan los diversos actores sociales de forma directa o intermediada. En ese sentido, la comunicación del PP trae consigo un perfil pedagógico muy fuerte dónde cada actor social va ayudando a construir el sistema participativo y, al mismo tiempo, tejiendo la tela discursiva que le identifica como modelo de gestión.

---

<sup>15</sup> Cfr. DE TARSO, Paulo. < <http://cenad. Signet.com.br>, 2005>, (Consultado el 1 de enero de 2004).

## 5 Títulos y conquistas ciudadanas en Porto Alegre

En la democracia participativa, interesa mucho sentir y vivir el ambiente favorable al auto desarrollo que una sociedad comprometida puede experimentar, con sus diferencias, sus necesidades, sus cambios, su multiplicidad cultural, sus formas de inclusión y sus mecanismos de construcción de sentidos y presentar con estas bases, listados de índices y números.

Una alternativa muy concreta de ver las visibles transformaciones y conquistas ocurridas en una metrópoli de 1,4 millones de personas como Porto Alegre, en la última década y media, es a través de la medición de sus índices de desarrollo y su reconocimiento por la comunidad. Una publicación institucional del Ayuntamiento de Porto Alegre en 2004, la cual incluyo en la bibliografía de ese texto, revela que 82,8% de los ciudadanos tienen buena imagen de su ciudad y de su barrio y que 78,9 % son optimistas en relación al futuro en la Capital. Son datos de la investigación llevada a cabo por el Sindicato de la Construcción Civil (Sinduscon-RS) en 15 de julio de 2003.

En ese mismo mes de 2003, el Presupuesto Participativo fue declarado en el documento anual acerca de desarrollo humano publicado por la Organización de la Naciones Unidas (ONU) como una experiencia modelo de política pública y, conforme consta en publicación del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), “en Porto Alegre el acompañamiento público del presupuesto local ha traído mejoras en los servicios. Hoy casi todos los ciudadanos tienen agua tratada, se ha duplicado la matrícula escolar y el transporte público atiende los rincones más lejanos”<sup>16</sup>. El índice de desarrollo humano en Porto Alegre (IDH-M: educación + renta + longevidad) es uno de los más altos de Brasil: 0,885.

<sup>16</sup> Cfr. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Carta del PP. Modelo de Gestión Participativa: La Experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Impresul Gráfica e Fotolito Digital, 2003

En el total son 84 títulos, conquistas y menciones públicas y privadas a los resultados de la administración participativa de la Ciudad en casi todas sus áreas de actuación, desde la pavimentación y saneamiento, hasta transporte público, educación y asistencia social. Abajo, demostramos algunas principales mejorías alcanzadas a través de la participación ciudadana.

**Escuela ciudadana.** El Servicio de Educación de Jóvenes y Adultos, creado en 1989, ha alfabetizado 4.233 personas. La red pública de enseñanza ha aumentado en más de 200% el número de escuelas municipales; de 29 escuelas en 1988 para 92 escuelas 2003. A eso se añade la contratación y la calificación de educadores. Ha crecido también el número de alumnos matriculados en la red municipal de 12.862 (1989) para 58.675 (2003). El índice de población alfabetizada ha pasado de 94,4% para 96,7%.

**Salud.** El porcentual del presupuesto destinado a la salud pública ha pasado de 10,9% (1989) para 18% (2002). A los municipios fueron transferidos los servicios públicos de salud por el Gobierno Federal en el año de 1994. A partir de eso, el ayuntamiento ha pasado de 11 unidades de salud para 46 y ha modernizado 40 de ellas. Hoy, el municipio cuenta con 74 establecimientos de salud y también con 63 equipos del Programa de Salud Familiar en 48 sitios diferentes.

**Transporte Público.** Esa es una de las áreas que más conquistas por su desempeño en los últimos años. En 1992, fue incluida como prioridad temática en el PP y en 1994 fueron también creadas las plenarias temáticas de transporte y circulación. La Empresa Pública de Transporte y Circulación (EPTC) fue creada en 1998. La flota de autobuses ha crecido y hoy opera con 1.584 unidades en 328 líneas distintas. El índice de satisfacción de los ciudadanos ha crecido de 7,3 (1999) para 8,2 (2001).

**Saneamiento básico.** Esa es una las áreas que necesitan inversiones muy grandes para ofrecer servicios eficientes a la población. Ha sido puesta como prioridad en el PP en 1993 y se ha quedado como prioridad a lo largo de la gestión popular. Fueron construidas una estación de tratamiento de agua y también otras

tres de tratamiento de cloacas. El índice de tratamiento de residuos ha pasado de 2 % (1989) para 27% (2003), y podrá llegar hasta 77% con el ya gestado proyecto socio ambiental “Ponta da Cadeia”. La red urbana de saneamiento ha sido expandida y en 2002 atiende a 84% del total de las familias que viven en la Ciudad. En 1989 eran apenas 46% de los locales que con derecho a ese servicio básico. El abastecimiento de agua atiende hoy a 99,5% de las casas (en 1989 ese índice era 94,7%). Esa pequeña, pero aún significativa brecha para el 100% de la oferta es debida a problemas de regularización territorial y a la ausencia de condiciones técnicas. Sin ir más lejos, hay que decir que en esos casos se han puesto en marcha formas alternativas de abastecimiento de agua.

**Pavimentación.** Sin duda alguna, los trabajos más notados por la población en Porto Alegre han sido los de las obras en las calles. Entre 1989 y 2003 fueron 300 Km. de pavimentación y esa ha sido la prioridad en el Presupuesto Participativo desde el año de 1991. Hay todavía 29 Km de calle en obras.

**Medio Ambiente y Limpieza Urbana.** Porto Alegre fue considerada la **Capital Ambiental del MERCOSUR** como resultados de las inversiones en los cuidados con el medio ambiente. La Ciudad tiene 16,42 metros cuadrados de área verde por habitante, nueve parques públicos, 748 plazas y jardines que han reformados. En 1998 solamente 85% de las casas contaban con servicios de recogida de basura, hoy la totalidad de la población cuenta con ese trabajo del Ayuntamiento. La separación de la basura y su correcto tratamiento no hacía parte de la cultura de la ciudad. Hoy la “recogida selectiva” (reciclaje de basura) es una realidad para la población.

**Asistencia Social.** 1992 fue el año de la creación de los primeros consejos tutelares en la ciudad. Cerca de 400 entidades participan de una red de asistencia social en el municipio. Son 4.555 niños y adolescentes atendidos por el Servicio de Apoyo Sócio-Educativo (SASE) y 1.705 en el Núcleo de Apoyo Sócio-Familiar (NASF) y el Programa de Erradicación del Trabajo In-

fantil (PETI). Anualmente, son invertidos cerca de 23 millones de reales en proyectos de inclusión social, además de la creación de programas contra el hambre, por la asistencia a los niños de calle, etc. En 2004, la asistencia social ha sido prioridad número dos en el Presupuesto Participativo.

**Vivienda.** Más que resaltar el déficit de viviendas para las familias en Porto Alegre en los últimos años, hay que entender las condiciones miserables de vida de muchas de ellas. Ha sido creada una política de viviendas para el municipio y un Consejo Municipal de Acceso a la Tierra y la Vivienda. Entre 1989 y 2003 fueron entregadas 12 mil viviendas y esta proyectada la entrega de más 3 mil viviendas hasta el año de 2007 con el Programa Integrado Entrada da Cidade (Piec).

**Cultura.** El proyecto de descentralización de la cultura, ha propiciado la organización de eventos culturales por toda la ciudad en 1993. En el año siguiente, el tema fue incluido en las prioridades temáticas del PP. Muchas iniciativas incentivaron el desarrollo de actividades culturales por la ciudad, de literatura, de música, de dibujo además de los festivales, ferias y fechas conmemorativas. En 2000, la Capital fue electa también la **Capital Cultural del MERCOSUR**.

**Negocios.** En 1998, el tema desarrollo económico ha entrado en la pauta del PP. En década y media el Ayuntamiento ha invertido 2 billones de reales en obras por la ciudad lo que ha incentivado la economía local.

**Nuevas Tecnologías.** El proyecto de inclusión digital con 15 ‘telecentros’, atendiendo a 15 mil personas al mes. 52 escuelas han recibido 900 ordenadores con *software libre*, dónde fueron atendidos más de 49 mil alumnos de la red municipal. Una *Infovía*<sup>17</sup> (cables de fibra óptica) planificada y implementada. Prestación de servicio de multimedia. Proyectos de *software libre*. Esto

---

<sup>17</sup> Las *Infovías* son “estradas electrónicas” (redes de cables, de fibra óptica) que permiten el flujo de informaciones en forma de imágenes, sonidos, videos, textos, etc. entre las diversas regiones en municipios, provincias o países (interna o externamente).

todo fue parte del trabajo que ha dado a la empresa municipal de procesamiento de datos ocho títulos de reconocimiento.

## 6 Conclusiones

La constatación a que llego es que el Presupuesto Participativo, además de ser un modelo de gestión, es un proyecto político de gobierno que ha avanzado mucho en la dirección del alargamiento del espacio real de diálogo entre estado y sociedad. Es un sistema no acabado, sin limitaciones a las prácticas democráticas, que tienen como característica no sólo la auto reglamentación, sino también la flexibilidad en sus fronteras. El proceso del Presupuesto Participativo potencia las redes comunicativas ya existentes en la sociedad e incluso crea más oportunidades de multiplicación de las ya existentes. Sin embargo, el Presupuesto en sí mismo no constituye un proyecto de comunicación, pero sí un proceso que se constituye a través mecanismos eminentemente comunicativos (y educativos). Esa fue la suposición en la investigación llevada a cabo por Helenice Carvalho<sup>18</sup> con la cual concordé debido al carácter profundamente interrelacional entre actores y actrices sociales en las diversas las etapas del PP; característica que la propia investigadora apunta.

Pienso que por la propia génesis de los movimientos populares, pueden ser combinados además modelos de comunicación alternativos a los grandes medios y construir así, un plan comunicativo para eventos del PP en su globalidad. El Presupuesto Participativo se constituye predominantemente a través de acciones comunicativas, “dialógicas”, y sirven para ello estrategias de comunicación sindical, comunicación comunitaria, alternativa e institucional. Cada uno de estos campos compone formas, actividades y lenguajes diferenciados. Reconozco en el proceso del PP una característica que tal vez potencie una especie de “hiperco-

<sup>18</sup> Cfr. CARVALHO, Helenice. Comunicação com “voz” e cara”, *Estratégias de Relações Públicas do Orçamento Participativo*, São Leopoldo, UNISINOS, 2003.

*municación*”, lo que resultaría en innumerables posibilidades de utilización de redes de *microprocesos*<sup>19</sup> de comunicación activas de ciudadanos protagonistas en un gran proceso relacional en cualquier punto de la cadena. Eso puede ser percibido a través de la multiplicidad de relaciones posibles (interpersonales y colectivas) en todas las etapas de desarrollo del PP.

## **7 Bibliografía**

BIZ, Osvaldo. *RBS, A hegemonia no sul*. En: GUARESCHI, Pedrinho e BIZ, Osvaldo (orgs.). *Diário Gaúcho: que discurso? Que responsabilidade Social?* Porto Alegre, Evangraf, 2003.

CARVALHO, Helenice. *Comunicação com “voz” e cara*. *Estratégias de Relações Públicas do Orçamento Participativo*, São Leopoldo, UNISINOS, 2003.

CIDADE CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. *Olhar de mulher: a fala das conselheiras do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, Cidade Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003.

GUARESCHI, Pedrinho. *Para uma mídia socialmente responsável*. En: GUARESCHI, Pedrinho e BIZ, Osvaldo (orgs.). *Diário Gaúcho: que discurso? Que responsabilidade Social?* Porto Alegre, Evangraf, 2003.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial; Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 2001.

FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

---

<sup>19</sup> Procesos de comunicación en red nacidos en las comunidades locales que se amplían al grande horizonte comunicacional propiciado por las interrelaciones entre colectivos..

- IANONI, Marcus. *Sobre o quarto e o quinto poder*, 2005, <<http://www.intervozes.org.br/artigos/ianoni.pdf>>, (Consultado el 1 de junio de 2005).
- PINTO, Céli Regina Jardim. *Teorias da Democracia: diferença e identidades na contemporaneidade*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *4º Congresso da Cidade: caderno de resoluções*, Porto Alegre, Gráfica Maredi, 2003.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Carta del PP. Modelo de Gestión Participativa: La Experiencia de Porto Alegre*, Porto Alegre, Impresul Gráfica e Fitolito Digital, 2003.
- RICORDI, Paulo de Tarso. *Políticas públicas de comunicação. Relato da política de comunicação do terceiro mandato e projeções para o quarto*, <<http://cenad.Signet.com.br>>, (Consultado el 1 de junio de 2005).
- SILVA, Marcelo Kunrath. *A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados*, <[http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl\\_expansao\\_do\\_orcamento.htm#\\_ftn1](http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_expansao_do_orcamento.htm#_ftn1)>, (Consultado el 1 de junio de 2005).