



Barrio Restinga, Porto Alegre: Avenida João Silveira
Fuente: Helena Bonetto, noviembre de 2012

Investigación

La participación política de los líderes comunitarios del barrio Restinga en el presupuesto participativo de Porto Alegre - Brasil: Transformando percepciones a través de la conquista de equipamientos públicos

COMMUNITY LEADERS PARTICIPATION IN PORTO ALEGRE'S PARTICIPATORY BUDGETING: RESHAPING PERCEPTIONS THROUGH IMPROVEMENTS IN PUBLIC INFRASTRUCTURE

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS DA RESTINGA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE – BRASIL: TRANSFORMANDO PERCEPÇÕES ATRAVÉS DA CONQUISTA DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

Helena Bonetto

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil
Email: helena.bonetto@yahoo.com.br

Oscar Sobarzo

Universidade Federal de Sergipe, Itabaiana, Brasil
Email: sobarzo.ufs@gmail.com

Resumen

El presente artículo pretende evidenciar la relación entre la participación política de los líderes comunitarios en el presupuesto participativo (PP) de Porto Alegre, la conquista de equipamientos urbanos y la transformación de sus percepciones sobre el barrio en que residen. El análisis se centra en el barrio periférico denominado Restinga, cuya ocupación se inicia en los años 60' a partir de una política de erradicación de población pobre del área central de la ciudad hacia un sector periférico con total carencia de infraestructura. Esa situación lleva a la población a organizarse comunitariamente para demandar obras de la municipalidad. En el inicio de la década de 1990 se implementa el presupuesto participativo para posibilitar que la población participe en la definición de parte de las inversiones municipales en función de sus necesidades inmediatas. La participación en el PP permitió la conquista de equipamientos públicos para el barrio, como unidades de salud, pavimentación de calles, viviendas, agua potable, red de alcantarillado, entre otros. La experiencia de participación que se materializa en las conquistas de equipamientos modificó el paisaje de

precariedad, abandono y negligencia del poder público y transformó las percepciones de los dirigentes comunitarios de la Restinga, que eran mayoritariamente de rechazo al lugar en que residen.

Palabras clave: presupuesto participativo, participación popular, líderes comunitarios, transformación del barrio.

Abstract

This article discusses the connections between the political participation of community leaders in Porto Alegre's participatory budgeting, access to urban infrastructure and the changes in these actors' perceptions of the neighborhood they live. The analysis focuses on Restinga, a peripheral neighborhood whose growth can be traced back to the 1960s, when a policy of slum removal carried out in central districts displaced low-income residents to the outskirts of the city, where infrastructure was lacking. In the subsequent years, community residents organized to demand improvements from the city council. In the beginning of the 1990s, the city implemented participatory budgeting (PB) policy, with the aim of enabling citizens to determine the investments to be made with a fraction of the local budget reflecting their collective priorities. Political participation through PB in Restinga resulted in improved services in the district, including new health care units, street pavement, housing, expansion of the sewer system, and so on. The experience of political participation, which opened the way for better access to services, changed the landscape of deprivation and government neglect, reshaping the perceptions of community leaders who had long regarded their own neighborhood with contempt.

Key words: participatory budgeting, citizen participation, community leaders, neighborhood change.

Resumo

O presente artigo busca evidenciar a relação entre a participação política das lideranças comunitárias no orçamento participativo de Porto Alegre, a conquista de equipamentos urbanos e a transformação das suas percepções sobre o bairro em que habitam. A análise centra-se no bairro periférico denominado Restinga, cuja ocupação inicia-se nos anos 1960 a partir de uma política de erradicação da população pobre do centro da cidade para um setor periférico com carência total de infraestrutura. Essa situação levou a população a se organizar comunitariamente para demandar obras do poder municipal. No início da década de 1990, foi implementado o orçamento participativo para possibilitar a participação da população na definição de parte dos investimentos municipais em função de suas necessidades imediatas. A participação política no OP da Restinga permitiu a conquista de equipamentos públicos para o bairro, tais como: postos de saúde, asfaltamento de ruas, habitação, saneamento básico, rede de esgoto, entre outros. A experiência de participação que se materializa nas conquistas de equipamentos modificou a paisagem de precariedade, abandono e descaso do poder público e transformou as percepções das lideranças comunitárias da Restinga, que predominantemente eram de rejeição com lugar em que residem.

Palavras-chave: orçamento participativo, participação popular, lideranças comunitárias, transformação do bairro.

Introducción

El Presupuesto Participativo (PP) se entiende como un proceso mediante el cual las personas discuten, proponen y deciden de forma directa la aplicación de los recursos en obras y servicios a ser ejecutados por la administración municipal. La aplicación de esta política proyectó a la ciudad de Porto Alegre en términos internacionales, especialmente durante la década de 1990, provocando intensas discusiones sobre democracia participativa en el ámbito académico, materializadas en tesis de magíster y de doctorado. Sin embargo, estas discusiones no han privilegiado la perspectiva territorial de esa política.

En ese sentido, este artículo se propone abordar el PP desde la dimensión del cotidiano de los habitantes que participaron o participan de esta instancia y las transformaciones que dicha participación provocó en el barrio en que residen. El foco principal del estudio es demostrar la relación entre la participación política de los líderes comunitarios, la conquista de equipamientos urbanos a través del PP y la transformación de las percepciones que esos dirigentes tenían y tienen del barrio en que viven¹.

Resulta importante destacar que la participación política se entiende en este artículo a partir de Avelar y Cintra (2004). Para estos autores la participación política consiste en hacerse parte en asuntos que se refieren a la política y que se pueden dar a partir de formas simples, como conversaciones en lugares públicos, o de maneras más complejas, como por ejemplo involucrarse en la movilización de grandes grupos para protestar por causas globales o locales, la participación en partidos políticos, las votaciones o formar parte de algún gobierno.

En otra dimensión, las percepciones son abordadas a partir de Tuan (1980) que las comprende como

una respuesta de los sentidos a los estímulos externos, como la actividad en que ciertos fenómenos son registrados, mientras que otros son bloqueados. Estas percepciones acontecen a través de los sentidos: visión, audición, tacto, olfato y paladar.

Las percepciones para Tuan (1980) son transformadas a partir de las experiencias que los individuos viven y, según el autor, pueden ser clasificadas como íntimas o conceptuales. Las experiencias íntimas son aquellas que se viven en los lugares frecuentados, y las experiencias conceptuales son aquellas que se obtienen a través de la lectura, de las experiencias de otras personas o de los medios de comunicación. En este artículo puede ser observado que las experiencias íntimas que los líderes comunitarios tuvieron durante su participación en el PP fueron esenciales para la transformación de sus percepciones del barrio Restinga.

Los procedimientos metodológicos adoptados se organizaron en dos etapas. En la primera se realizó un levantamiento de información que incluyó revisión bibliográfica y un levantamiento de las obras realizadas en el marco del PP por la Municipalidad de Porto Alegre, entre los años 1990 y 2010. La fuente principal para el registro de las obras fue la página *web* de la Municipalidad de Porto Alegre, en la sección acompañamiento de las obras², donde es posible seleccionar aquellas que están concluidas en cada sector de la ciudad. Los principales datos obtenidos sobre los equipamientos públicos implementados en el barrio Restinga fueron: tipo de obra, localización, año de conclusión y órgano municipal responsable.

Ese levantamiento facilitó la cuantificación de los equipamientos urbanos que fueron conquistados a

1 Parte de las reflexiones presentadas en este artículo fueron discutidas previamente en Bonetto (2013).

2 http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp

partir de la participación popular en el presupuesto participativo, así como la elaboración de mapas para visualizar la distribución espacial de las obras en el barrio. En función de las obras identificadas en la Restinga, en este artículo destacamos principalmente las obras relacionadas con pavimentación, iluminación pública y saneamiento básico.

La segunda etapa consistió en la aplicación de entrevistas focalizadas (narrativas) a catorce líderes comunitarios del barrio que participaron en el PP en los años de 1999 a 2010. Para Alicia Lindón³, las narrativas permiten entrar en contacto con la espacialidad de los sujetos a partir de la perspectiva de sus experiencias y comprender los significados atribuidos a los lugares. En ese sentido se privilegió el entendimiento de los significados que el barrio tenía para los entrevistados antes y después de la participación en el PP y la conquista de los equipamientos públicos.

Las narrativas de las entrevistas fueron trabajadas a través del análisis de contenido (AC) para verificar la importancia del PP para la conquista de equipamientos públicos, la consecuente mejora de las condiciones de vida de la población y el impacto de dichas conquistas para la transformación de las percepciones y la identificación de los dirigentes con el barrio.

El contenido del artículo se organiza en dos partes principales. En la primera se aborda el funcionamiento del PP en Porto Alegre y en el barrio Restinga. En la segunda parte son analizados los equipamientos públicos conquistados a través de la participación en el PP y la importancia de los mismos para la transformación de las percepciones y la relación con el lugar. Finalmente, son presentadas las consideraciones finales.

El Presupuesto Participativo en Porto Alegre y en el barrio Restinga

La ciudad de Porto Alegre, que es la capital del estado brasileño de Río Grande do Sul, contaba según la última medición oficial de 2010 con una población de 1.409.351 habitantes. Por su parte, el barrio Restinga presentaba en esa misma fecha una población de 51.569 habitantes.

Para entender las particularidades del barrio Restinga es necesario conocer algo de su historia. Según los estudios de Soster (2001), Dal Molin (2007) y Gamalho (2009), el barrio Restinga se formó a partir de la compra que realizó la Municipalidad de Porto Alegre, en 1960, de un área para la erradicación de la población que vivía en barrios pobres (campamentos, villas miserias, tugurios, etc.) en la zona central

de la ciudad. En efecto, la población que residía en las villas Teodoro, Marítimos, Ilhota y Santa Luzia, en las proximidades del centro, fueron removidas para la Restinga en las décadas de 1960 y 1970.

La población residente en esas villas fue literalmente arrancada de sus casas y llevada a la fuerza para un lugar distante a más de 20 kilómetros del centro de la ciudad y completamente carente de infraestructura. Según uno de los entrevistados este proceso era altamente violento: "Yo hacía las remociones, yo colocaba la casa de ellos en el camión, junto con la familia, y venía para acá; con casa, mudanza y familia, todo arriba del camión" (entrevista realizada en febrero de 2012).

3 Texto no publicado. Enviado por Alicia Lindón a los autores por correo electrónico en 2012.

Las remociones de población fueron el fruto de la política implementada por el gobierno municipal que tenía como *slogan* "Remover para promover". En un contexto de dictadura militar en Brasil, la administración local pretendía impulsar el desarrollo de Porto Alegre a través de la limpieza social, llevando la pobreza y su estética, considerada fea, lejos del centro de la ciudad y fuera de los circuitos de circulación, es decir, volver invisibles a los pobres.

Las poblaciones removidas fueron colocadas en un espacio alejado del centro, sin conectividad y carente de equipamientos públicos e infraestructura, sin agua potable, alcantarillado, electricidad, calles asfaltadas, escuelas o unidades básicas de salud. Durante las décadas de 1960 y 1970 eran comunes los reportajes de la prensa local mostrando las condiciones precarias del barrio (ver Figura 1). En esa nota periodística se destaca la situación de abandono del barrio, la precariedad de las viviendas y las graves condiciones sanitarias.

Esa realidad de total falta de infraestructura fue determinante para la organización de los moradores que comenzaron a reivindicar, de la administración municipal, mejores condiciones de vida. Uno de los primeros pasos en este largo camino de lucha fue

la organización en asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales y otras formas de organización popular, que paulatinamente fueron conquistando algunos adelantos para el barrio.

Según los entrevistados, el presupuesto participativo se transformó en una de las vías principales para conquistar equipamientos y servicios urbanos en la Restinga. En efecto, dos de los líderes comunitarios se refirieron así a esta situación: "yo tengo otros mecanismos para conseguir cosas para la comunidad; el presupuesto participativo no es el único mecanismo; el PP es una puerta, una de las puertas principales" (entrevista realizada en febrero de 2012); "en aquella época el PP era un punto de encuentro, para discutir y movilizar; era necesario participar" (entrevista realizada en febrero de 2012).

En términos generales, el presupuesto participativo comenzó a ser implementado en Porto Alegre entre los años 1989 y 1990 a partir de la victoria del Frente Popular (coalición de partidos de izquierda liderada por el Partido de los Trabajadores) en las elecciones para la administración municipal. Entretanto, es importante destacar que ya existían en Porto Alegre otras formas de participación popular, como las Articulaciones Regionales, las Uniones de Villas y los



Figura 1. Noticia del periódico Zero Hora de marzo de 1974.
Fuente: Museo de la Comunicación Hipólito José da Costa.

Consejos Populares, que se originaron en sectores de la ciudad con gran concentración de viviendas precarias.

En ese contexto, el Frente Popular inició su gestión heredando de la administración anterior la Ley Complementaria No 195/88, que estableció que el gobierno municipal debería implementar 17 consejos populares en el territorio de la ciudad. Pese a las dificultades encontradas, los consejos populares fueron creados y con ello se posibilitó la participación de la población en las decisiones sobre el presupuesto municipal. Con el paso del tiempo, la organización de los consejos populares fue siendo transformada dando lugar a la estructura del Presupuesto Participativo.

Es importante destacar que el escenario político nacional en Brasil en la década de 1980 era de democratización y de construcción de una nueva Constitución –finalmente promulgada en 1988– que consideraba la ampliación de la ciudadanía y la creación de instrumentos que posibilitasen la democracia directa y la mayor participación popular en las decisiones. En este sentido, fueron definidos algunos procedimientos como:

[...] el Plano Plurianual (PPA), referido a los gastos, obras y servicios que se extienden por más de un año; la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP), por medio de la cual se definen principalmente las metas y prioridades para el período subsecuente a la elaboración del PPA; la Ley Presupuestaria Anual (LPA), que es propiamente el presupuesto que será ejecutada en el año. Aun cuando existe una regulación nacional, la Constitución también garantizó autonomía a las municipalidades en lo referido a la forma como esos procedimientos debían ser ejecutados, lo que abrió una brecha considerable para el desarrollo de un modelo participativo de gestión de las finanzas públicas. (Gugliano et al, 2010, p. 190).

Además de la Constitución de 1988, Gohn (1990) destaca los factores económicos, como la crisis del

Estado de Bienestar Social –que para la autora era un Estado de Malestar Social– como elementos para impulsar la transferencia y la descentralización de responsabilidades a los municipios y conferir mayor poder a los gobiernos locales.

Con ese fortalecimiento de los municipios y la transferencia de funciones, la victoria del Frente Popular en Porto Alegre, a fines de la década de 1980, inició un proyecto de implementación de nuevos canales de participación de la población en las decisiones de la ciudad. Esta situación se potenció porque en la base de apoyo electoral del Partido de los Trabajadores estaban las asociaciones de barrios, por lo tanto la conquista del poder municipal fue también una expresión de los movimientos sociales urbanos de Porto Alegre.

Actualmente, el PP de Porto Alegre está organizado en 17 territorios (ver Figura 2), que reciben oficialmente el nombre de “regiones”. Las regiones del presupuesto participativo son una expresión de la fuerza del tejido asociativo y de la participación de la población porto-alegreña, ya que la división de la ciudad fue realizada a partir de las acciones y tradiciones asociativas de las organizaciones populares, siendo que en un comienzo eran apenas cinco grandes regiones. En algunos casos las regiones del PP se componen de diferentes barrios y en otros eso no acontece. Por ejemplo, la región de la Restinga se constituye de apenas un gran barrio, mientras que la región Noroeste, el PP se compone de más de diez barrios.

En términos operativos el PP funciona en un ciclo anual que considera varias instancias como reuniones preparatorias, ruedas de asambleas regionales, temáticas y municipales. Las reuniones preparatorias, que son momentos fundamentales para la organización de la población, acontecen en los meses de abril y mayo en los barrios que conforman las diferentes regiones del PP. Además se organizan reuniones temáticas que consideran los siguientes ejes:

circulación, transporte y movilidad urbana; salud y asistencia social; educación, deporte y recreación; cultura; desarrollo económico, tributación y turismo; organización de la ciudad; y desarrollo urbano y ambiental. En dichas reuniones preparatorias se discute la rendición de cuentas, el plan de inversiones, el reglamento interno y las normas para la elección de los consejeros.

Las reuniones preparatorias de la región de la Restinga acontecen en su mayoría en las asociaciones de vecinos (ver Figura 3) y son los momentos en que la comunidad identifica las prioridades de in-

versión para el barrio y son elegidos los delegados que representarán a las asociaciones vecinales en la asamblea regional que se realiza, generalmente, en el mes de julio. La elección de delegados se realiza de manera proporcional a los asistentes en las reuniones preparatorias: a cada diez moradores presentes en la reunión son indicados dos delegados. Esta indicación es muy importante para la articulación política y la conquista de los equipamientos y servicios urbanos, ya que los representantes indicados conforman el Fórum de Delegados del Presupuesto Participativo.

No obstante el PP es reconocido, generalmente, como un instrumento de participación directa de la población en las decisiones del presupuesto de la ciudad, la dinámica descrita anteriormente muestra que el proceso es de participación directa en el comienzo, sin embargo posteriormente se transforma en una participación por delegación. La participación de los moradores adquiere carácter más directo en las reuniones preparatorias, por eso la importancia de este momento.

La estructura del PP también incluye la existencia del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), el cual es formado por cuatro consejeros (dos titulares y dos suplentes) de cada región. El CPP tiene como principal función contribuir en la planificación, fiscalización y deliberación de las inversiones del PP.

Después de las reuniones preparatorias se desarrolla una rueda de asambleas regionales y temáticas para la definición de las prioridades sectoriales para las posibles inversiones; también se eligen los consejeros del CPP y se define el número de delegados de cada región que participarán en las instancias deliberativas.

Un momento fundamental de las asambleas regionales son las votaciones sobre las prioridades de inversión para los barrios. En el caso de la Restinga las discusiones sobre las prioridades variaban en

Regiões do OP de Porto Alegre



Figura 2. Regiones del Presupuesto Participativo en Porto Alegre.

Fuente: Municipalidad de Porto Alegre.

función de las necesidades de cada sector del barrio, como pavimentación de calles, saneamiento básico (agua potable y/o alcantarillado), iluminación pública, construcción de guarderías infantiles, reforma de escuelas básicas y reforma y construcción de unidades de salud.

Luego de las asambleas regionales acontece una asamblea municipal general, en la cual se discuten

las demandas de cada región y se realiza una jerarquización final. Después de esa asamblea general, el gobierno municipal realiza un análisis técnico-financiero de las demandas y define la llamada matriz presupuestaria, la cual, luego de ser discutida y votada, define el plan de inversiones y servicios que distribuye los recursos para las diferentes regiones.

El proceso del PP descrito en términos generales en

Unidades Restinga - Associações de Moradores

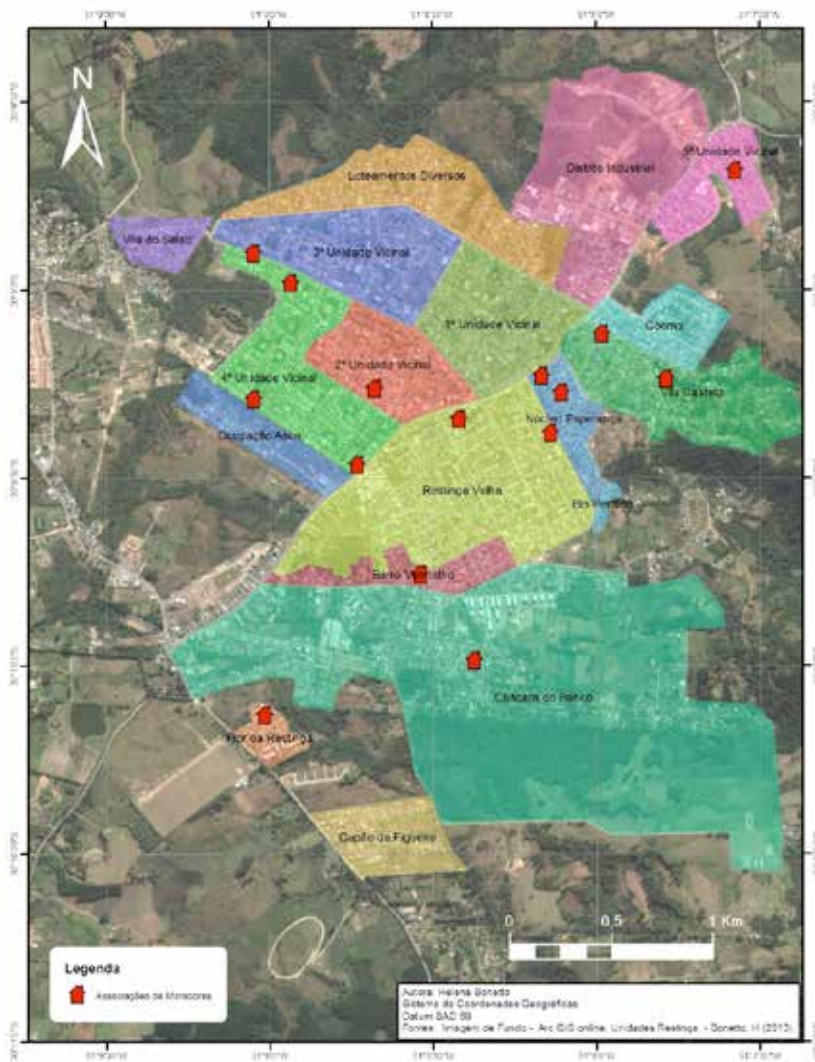


Figura 3. Asociaciones de vecinos del barrio Restinga. Fuente: líderes comunitarios entrevistados. Organizado por Helena Bonetto.

los párrafos anteriores será abordado en la siguiente sección del artículo de forma más específica, destacando los principales equipamientos urbanos conquistados en el barrio Restinga en el período 1990-2010 y la modificación por la que pasaron los líderes

comunitarios entrevistados en su relación con el territorio en que residen y por el cual han luchado durante varios años.

Relaciones entre el territorio y los líderes comunitarios: la importancia del presupuesto participativo para el barrio Restinga

Las conquistas de equipamientos urbanos a través del PP, en la Restinga, transformaron el paisaje de precariedad del barrio por un paisaje que demuestra mejores condiciones de vida. Como ya fue expuesto, los moradores del barrio fueron removidos desde el centro de la ciudad de Porto Alegre para un espacio periférico que no disponía de equipamientos básicos, como agua potable, redes de alcantarillado, energía eléctrica, transporte público, escuelas, unidades básicas de salud ni recolección de basuras.

A partir de las entrevistas realizadas a los líderes comunitarios se verifica la historia de precariedad del barrio. En efecto, algunas de las frases más repetidas fueron: “en la Restinga no había nada”; “era un lugar sin nada para vivir”. Pero, ¿qué significa no tener nada en la periferia de una gran ciudad? Es la ausencia de infraestructura manifestada en la falta de pavimentación de las calles, la inexistencia de unidades básicas de salud, la falta de agua potable y alcantarillado, de iluminación pública, entre otras insuficiencias.

Pese a esas carencias y las innumerables dificultades, los moradores de la Restinga no se quedaron esperando la reacción del poder público y de forma temprana comenzaron a organizarse y movilizarse para reivindicar los equipamientos que necesitaban. En este contexto, la posibilidad de participación en las decisiones de inversiones en la ciudad, posibilitada por el PP, encontró en el barrio un tejido social propicio y organizado. Según los dirigentes vecinales, a partir de la década de 1990, la principal vía para ob-

tención de equipamientos públicos en la Restinga fue la participación en el PP, confirmando uno de los objetivos de esa política pública: la inversión de las prioridades en el gasto municipal y la aplicación del presupuesto público en los lugares que realmente necesitaban mejoras y, sobretodo, con la definición de las prioridades por la propia población.

Al analizar las obras realizadas en el barrio se destaca la importancia de la pavimentación de gran parte de las calles del barrio. En total, entre 1990 y 2010, fueron asfaltados más de 10.000 metros de calles y avenidas.

En un primer momento –y en una perspectiva de investigador ajeno a la realidad del barrio– las obras de pavimentación de calles pueden ser consideradas como de gran interés para la administración municipal por la visibilidad que tienen y por los réditos electorales que pueden significar. Sin embargo, al escuchar a los líderes comunitarios se percibe que la pavimentación de calles es considerada una importante conquista, ya que transforma la relación con el territorio en que se reside y conduce a otras mejoras en la vida cotidiana.

Según una de las líderes entrevistadas: “nosotros comenzamos a organizarnos, queríamos mejoras, queríamos pavimentación. Nosotros conseguimos las cosas a través de votación. Fue así como conseguimos la primera pavimentación, que fue de la avenida y fue realizada en dos partes. Un año con-

seguimos la primera etapa y al año siguiente conseguimos la segunda. Un año aprobábamos la obra en el presupuesto y comenzaba en el año siguiente” (entrevista realizada en febrero de 2012).

La conquista de la pavimentación permitió que la población tuviera acceso a otros servicios, tales como los servicios de transporte colectivo, la recolección de basuras, el ingreso de ambulancias y de la policía. Así se refiere otro de los entrevistados: “El camino del barro rojo fue asfaltado en los años 1990. Asfaltado por el presupuesto participativo. ¡Era un camino de barro, literalmente! Los ómnibus no podían pasar porque no había asfalto. El barro era muy gredoso. Nosotros fuimos decididos y en grupo para conseguir todo eso” (entrevista realizada en febrero de 2012).

En las narrativas de los entrevistados también se destacó la iluminación pública como una conquista importante, principalmente por la mayor seguridad que significa para el cotidiano de las personas. Los líderes comunitarios de la Restinga señalan claramente que la iluminación pública conseguida a partir de la participación en el presupuesto participativo disminuyó la acción de delincuentes y del tráfico de drogas en determinados lugares del barrio: “Como el dinero era poco, muchas veces en una calle se colo-

caban apenas tres postes con luz: uno en una esquina, otro en el medio y otro en la otra esquina. Eso ya mejoraba mucho y daba una importante visibilidad que disminuía bastante la criminalidad. Cuando el gobierno se hace presente llega la infraestructura y la criminalidad disminuye. Por eso, muchas personas demandaban iluminación pública” (entrevista realizada en enero de 2011).

En la Figura 4 se observa la distribución de las obras de iluminación pública en el barrio Restinga, según los tipos de obras ejecutadas entre 1990 y 2010. La gran mayoría de las mismas (58%) se refiere a la instalación de nuevos puntos de luz en calles, avenidas, plazas, parques y otros lugares públicos; asociado a esas obras también se destaca la instalación de nuevos postes para el tendido eléctrico con 28% del total de proyectos aprobados. El número restante de proyectos ejecutados en el barrio corresponden a la instalación de la red de baja tensión y a la sustitución de ampolletas.

Otro equipamiento urbano que se destacó en la clasificación de las obras conquistadas en el barrio fue el saneamiento básico. En el contexto del presupuesto participativo de Porto Alegre las obras de saneamiento básico incluyen, además de las redes de agua potable y de alcantarillado, la ejecución de



Figura 4. Distribución de las obras de iluminación pública implementadas en el barrio Restinga por el PP (1990-2010) Fuente: Municipalidad de Porto Alegre, 2013. http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp Organizado por Helena Bonetto.

proyectos de micro y macro drenaje, para el escurrimiento de las aguas de lluvia, limpieza de arroyos y cursos de agua y programas de educación ambiental. Considerando el total de proyectos ejecutados se destacan las obras asociadas a la implementación de redes de alcantarillado y de agua potable, que concentran más de 80% de las obras.

La Figura 5 muestra la distribución espacial de las obras de saneamiento básico, destacándose la concentración de proyectos ejecutados en el sector conocido como Restinga Vieja, que corresponde al núcleo original del barrio. Esa situación demuestra la precariedad con que fue producido el barrio en sus orígenes y como esa condición llevó a sus habitantes a demandar obras consideradas básicas.

Además de las obras de pavimentación, iluminación pública y saneamiento básico, también fueron conquistados proyectos relacionados con la construcción de guarderías infantiles, unidades de salud y viviendas. Entretanto, es necesario destacar que algunas de esas obras, demandadas como prioritarias por la población, todavía no fueron materializadas o demoraron muchos años para transformarse en realidad. Un ejemplo de ello es la unidad básica de salud del sector denominado Núcleo Esperanza I, cuyo proyecto fue demandado, priorizado y aprobado en el ejercicio 2002 del presupuesto participativo, pero que solamente fue entregado a la población en 2012, después de la intervención del Ministerio Público. Como señaló uno de los líderes comunitarios: "El lunes pasado inauguramos una unidad de salud que fue demanda de 2002; cuya realización no agradó mucho a la Municipalidad. Tuvimos que accionar al Ministerio Público para que la obra fuera ejecutada" (entrevista realizada en febrero de 2012).

Aún cuando el PP ha sido importante para la conquista de obras en el barrio, actualmente existen necesidades de equipamientos urbanos para mejorar las condiciones de vida de los moradores de este barrio pobre y periférico de Porto Alegre. Según una

de las líderes entrevistadas: "Faltan espacios para realizar eventos culturales en el barrio. La semana cultural de la Restinga es un fiasco; la escuela de samba del barrio sólo funciona en la época del carnaval. Tenemos un gran espacio donde podría funcionar un cine; nosotros lo solicitamos a través del presupuesto participativo y ganamos, pero no fue materializado. Considero eso un error" (entrevista realizada en febrero de 2011).

Otra área carente de equipamientos es el deporte y esparcimiento, que en el período entre 1990 y 2010, tuvo apenas una demanda contemplada.

En la perspectiva de las diferentes administraciones municipales, las narrativas de los líderes comunitarios demuestran las transformaciones que tuvo el presupuesto participativo con el pasar de los años. Esa situación también se verifica al considerar la fecha de la implementación de las principales obras de pavimentación, saneamiento e iluminación pública, que corresponden al período denominado de Administración Popular (1989-2004), liderada por el Partido de los Trabajadores.

La llegada de una nueva administración municipal en 2005, liderada por el Partido Popular Socialista, es señalada en las narrativas de los entrevistados como un momento de profundas transformaciones en el PP que debilitó el real poder de decisión de la población y conllevó a una menor participación popular: "ya hubo mucho más empeño de la población que hoy en día; las personas se agotaron un poco, principalmente en el cambio de administración municipal"; "antiguamente se divulgaba más, habían más reuniones"; "las personas que estaban en el presupuesto participativo no están actualmente; ellos [la administración municipal] mudaron la esencia del proceso al cambiar el gobierno. Según la propaganda del nuevo gobierno iba a continuar lo que era bueno y acabar lo que estaba mal, sin embargo ellos mudaron la esencia de las cosas".

Otra transformación en el PP que es destacada en las narrativas de los entrevistados es la pérdida de la capacidad real de las bases de decidir y el protagonismo adquirido por los delegados y consejeros, situación que pone en jaque la supuesta dimensión de “democracia directa” del PP. Una de las narrativas ex-

pone: “La comunidad llevaba sus demandas, exigía, criticaba; podíamos discordar, pero se buscaba una forma de hacer: ¿cómo vamos a construir juntos? La idea de construir en conjunto fue la esencia del presupuesto participativo. Hoy quienes deciden son los delegados y los consejeros. La comunidad vota

Obras da Temática de Saneamento (1990 - 2010)

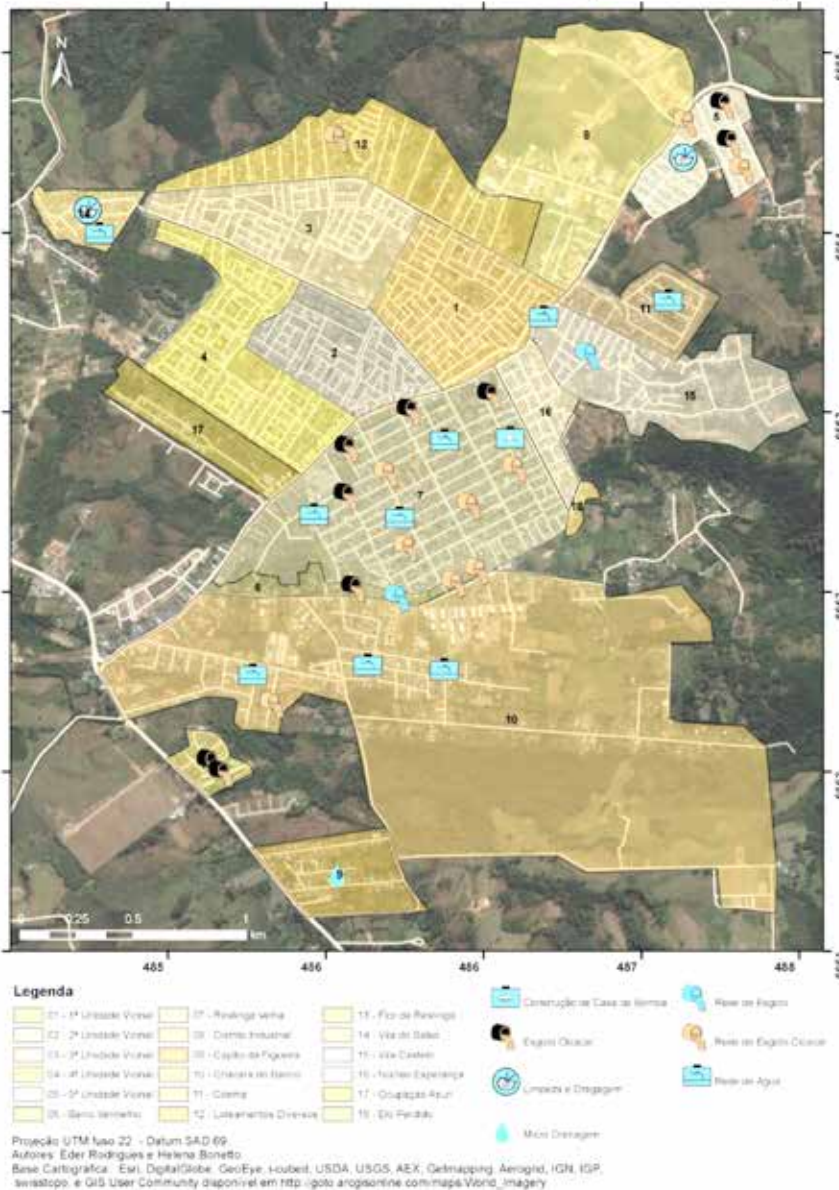


Figura 5. Distribución espacial de las obras de saneamiento básico implementadas en el barrio Restinga por el PP (1990-2010)

Fuente: Municipalidad de Porto Alegre, 2013.
http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp
 Organizado por Éder Rodrigues e Helena Bonetto.

según como es orientada previamente. Es un juego de cartas marcadas. Antiguamente las demandas de cada sector del barrio eran expuestas y en conjunto se discutían las prioridades. Si un sector necesitaba con más urgencia una obra, todos nos uníamos y apoyábamos en la priorización. Era muy agradable esa cosa de construir todos juntos. Actualmente las demandas son personalizadas y se vota de forma separada, sin espíritu colectivo” (entrevista realizada en febrero de 2012).

También, según los líderes comunitarios, actualmente acontece la participación en las asambleas de personas que no residen en el barrio, situación que es denominada como “hinchazón de las asambleas”: “Yo me enteré que las personas se van a meter en reuniones de otras regiones por causa de la hinchazón que ellos hacen en la Restinga. Tú haces una reunión y las personas vienen de otros sectores del barrio o de fuera del barrio donde ellos [delegados y consejeros] tienen fuerza política. No se verifica identidad ni dirección de residencia de las personas; de un tiempo para acá la Restinga fue marcada por ese tipo de escándalo” (entrevista realizada en febrero de 2012).

Siguiendo esa línea de análisis, los líderes comunitarios destacan que el PP se mantiene vigente como un canal de manifestación para la población, pero que ha perdido la capacidad de resolver los problemas del barrio y, tal vez lo más complicado, ha perdido credibilidad. Algunas narrativas de esa situación apuntan: “Yo llego cansada, pero igual voy a una reunión sobre el tema de vivienda, para discutir la falta de pavimentación en un sector del barrio. Entonces se discute y piden para quedarme tranquila porque todo se va a resolver. Pero al dar la espalda, todo se olvida: mi dirección, mis teléfonos. Entonces las personas perdieron la credibilidad. No digo que eso sea solamente en la Restinga. Eso pasa en las otras regiones también. Por eso tú no crees más. Después de más de una hora de viaje del trabajo para llegar a tu casa, vas a una reunión para discutir algo que no re-

sulta en nada. Perdió la credibilidad. Y yo siempre he participado: estaba en la asociación, en los comités, siempre fui líder comunitaria” (entrevista realizada en febrero de 2012); “el PP no es más participativo; el PP es un puesto de escucha. Es como una consulta, donde escuchan, para terapia comunitaria; tú reclamas y vuelves para tu casa renovado, bien descansado, creyendo que colocando el problema en un papel, puede ser solucionado” (entrevista realizada en marzo de 2012).

Las críticas al presupuesto participativo también se refuerzan porque la política municipal deja un conjunto de obras dependientes de esta instancia, cuando en realidad las obras y equipamientos urbanos conquistados no deberían depender de la movilización y participación de la población, ya que se trata de obligaciones que el Estado debe ofrecer para la vida cotidiana en la ciudad. Sobre ese derecho de la población una líder recuerda que: “nadie se interesa en inaugurar obras enterradas [referidas a redes de agua y alcantarillado] porque no aparecen. En la Restinga lo que más llama la atención es la pavimentación. Sin embargo, la calle de la escuela ya está esperando hace muchos años para ser pavimentada. Eso ni siquiera debería ser demandado en el PP, ya que es obligación de la municipalidad solucionar los problemas de una calle llena de hoyos y con aguas negras escurriendo libremente. Por eso es que aquí en la Restinga de vez en cuando tenemos unas revoluciones” (entrevista realizada en marzo de 2012).

A pesar de las críticas y limitaciones identificadas sobre el presupuesto participativo, es necesario también reconocer su importancia como instrumento de movilización, organización y participación popular en la Restinga. En efecto, al involucrarse en el PP es posibilitado, a la población, el ejercicio de la participación política, el conocimiento de su territorio de vida cotidiana y el reconocimiento de este territorio como un espacio de lucha y de conquistas.

Otro aspecto importante relacionado con el PP, que va más allá de la conquista de obras, es su carácter pedagógico. En ese sentido, todos los líderes entrevistados destacan que aprendieron a tener voz, a luchar por sus derechos y a ejercer efectivamente su ciudadanía después de pasar por las experiencias del PP en la Restinga: "Mis derechos, mi ciudadanía, mis obligaciones... yo sé lo que son; sé que tengo que ser insistente y correr atrás de lo que quiero. La participación política abre tu mente" (entrevista realizada en marzo de 2012); "Tú aprendes muchas cosas. Algunas tú ya sabes: escuchar a las otras personas, saber que tú no sabes más que los otros, eso yo ya lo sabía, lo había aprendido en mi casa, con mi familia. Pero tú aprendes otras cosas: a no mirar apenas tu ombligo, a saber que a veces hay que trabajar para los otros, a veces hay que ceder también. Dentro del presupuesto participativo, aquí en la región, las personas y otros líderes venían para ver lo que teníamos que hacer o en lo que era necesario ceder. Hay líderes que nunca ceden, pero se aprende a ceder en alguna cosa hoy, para mañana ganar otra cosa" (entrevista realizada en febrero de 2012).

Finalmente, tal vez una de las dimensiones más importantes que surgió a partir del análisis de las narrativas de los líderes comunitarios se refiere a la transformación de las relaciones con el territorio del barrio. En ese sentido se percibe que hubo un proceso de re-significación del territorio, que inicialmente era apenas un local de residencia y que posteriormente se convirtió en un espacio de vida, de realización y de identificación. La valorización del barrio significa principalmente que la organización, la participación política y las luchas por mejorías para el barrio modificaron la manera de ser y de estar en ese territorio.

Los sentimientos hacia el barrio, que en un primer momento, en función de las carencias y los problemas enfrentados, remetían a situaciones de rechazo y de no identificación, denominadas por Tuan (1980) como topofóbicas, fueron transformadas junto con

la transformación del barrio en sentimientos de identificación, que el mismo autor denomina como topofílicas.

Según Lindón (2005, 2007), quien también trabaja con la relación entre topofobia y topofilia, las narrativas permiten reconstruir las experiencias espaciales vividas por los sujetos, ya que los lugares son relacionados con diferentes significados. En ese sentido, las relaciones topofóbicas pueden ser identificadas en las siguientes narrativas: "siempre que escuchaba algo sobre la Restinga era que estaba muy lejos"; "nosotros pensábamos que la Restinga era un lugar muy violento"; "la Restinga era un barrio de asaltos, de bandidos, de muertes"; "aquí era un total abandono"; "cuando me dijeron que mi casa era en la Restinga pensé adónde me voy a meter; aquí no había nada, eran unos cerros, unas laderas y unas áreas inundadas con unas pocas casas"; "no había nada, ni calles pavimentadas ni ómnibus".

Las narrativas muestran también que esas situaciones precarias influenciaron en la participación política de la población: "yo vine para acá en 1996 y luego comencé a participar, porque no se solucionaba nada apenas reclamando, era necesario participar"; "donde vivíamos antes nunca participamos de nada; aprendimos a luchar aquí"; "el barrio fue creciendo y las precariedades también, entonces en 1995 nos reunimos y formamos un grupo para candidatearnos a la asociación de moradores"; "yo comencé a ver que otras comunidades que se organizaban y luchaban, conseguían mejorías, entonces pensé ¿por qué nosotros no nos organizamos?"; "la participación política era muy grande; las personas confiaban en el PP, podían demorar las obras, pero teníamos la esperanza de conseguirlas finalmente".

La transformación de la relación de las personas con su barrio a partir del proceso de participación política lleva a la manifestación de sentimientos topofílicos, como se desprende de las siguientes narrativas: "La Restinga es respetada por la lucha de sus mora-

dores”; “Nosotros colocamos el barrio en evidencia positiva [...]; la Restinga se organizó y consiguió algunas cosas”; “la Restinga, a través de las luchas comunitarias, de los líderes, está ofreciendo mejores condiciones de vida”; “Hoy, con asfalto, iluminación pública, la cantidad de personas que viene a vivir aquí es grande, porque es un buen ambiente para vivir”; “yo me siento libre viviendo aquí, puedo sentarme en la entrada de mi casa y no necesito encerrarme entre rejas como en otros barrios”.

En síntesis, a partir de los datos y de las narrativas presentadas en este artículo, es posible afirmar que la participación política en el presupuesto participativo tiene resultados materiales; cuando las obras son conquistadas y materializadas, e inmateriales; relacionados con los sentimientos de la población hacia su territorio. Los equipamientos públicos mar-

can el espacio del barrio, materializando la organización y la lucha de sus moradores, especialmente de los líderes comunitarios. La implementación de los equipamientos posibilita la lectura de la relación dialéctica entre espacio y sociedad, ya que al mismo tiempo el espacio es un producto social y la sociedad es un producto del espacio.

En ese sentido, el espacio se transforma para la población en un lugar de identidad y reconocimiento, que se experimenta a partir de las experiencias cotidianas. Por lo tanto, para los líderes comunitarios las conquistas de infraestructura no son apenas obras localizadas en el barrio, sino que son lugares repletos de significados, puesto que entrelazan la participación política, sus historias de vida y las transformaciones sociales y territoriales del barrio.

Consideraciones finales

La participación política en el Presupuesto Participativo se materializa en las obras y equipamientos urbanos conquistados en el barrio Restinga, puesto que representan materialmente los resultados de la organización y de las luchas sociales. Esas conquistas son de suma importancia para la población que habita el barrio en la medida que ayudan a superar las carencias históricas de ese sector de la periferia de Porto Alegre.

Entretanto, la participación política en el PP no sólo tiene resultados materiales, ya que las personas que se involucran en el proceso pasan a modificar las percepciones que tenían del barrio antes de su participación, las que se centraban principalmente en los aspectos negativos del barrio: la ausencia de equipamientos urbanos, la gran distancia al centro de la ciudad, la violencia que los medios de comunicación destacan diariamente. El barrio Restinga es tratado siempre con adjetivaciones que lo descalifi-

can y que dificultan pensar en formas positivas de vivenciar ese lugar.

Al contrario de las descalificaciones, las narrativas de los líderes comunitarios demostraron que la experiencia política del PP permitió transformar las percepciones y posibilitó la valorización de su territorio al transformar la Restinga de un lugar que no tenía nada, que no ofrecía condiciones para vivir, para un espacio caracterizado por equipamientos públicos conquistados por la lucha organizada de la población, por la dedicación de sus líderes y por una preocupación colectiva y no solo individual. Los moradores y sus líderes comunitarios podrían haberse quedado esperando la acción del poder público, sin embargo optaron por la organización y la movilización colectiva y usaron la política del presupuesto participativo como estrategia para la transformación de su barrio y para su propia transformación.

Bibliografía

- Avelar, L. & Cintra, A. O. (2004). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP. 496 pp.
- Bonetto, H. (2013). As Percepções topofílicas/topofóbicas das lideranças comunitárias do bairro Restinga antes e depois da implementação do orçamento participativo. Tesis de Magíster en Geografía, Instituto de Geociencias, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 130 pp.
- Dal Molin, F. (2007). Redes sociais e micropolíticas da juventude. Tesis de Doctorado en Sociología, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 220 pp.
- Gamalho, N. (2009). A produção da periferia: Das representações do espaço ao espaço de representação no Bairro Restinga. Tesis de Magíster en Geografía, Instituto de Geociencias, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 159 pp.
- Gohn, M. G. M. (2001). Conselhos gestores e participação política. São Paulo: Cortez. 120 pp.
- Gugliano, A. A. et al. (2010). Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. Ensaio FEE, 31: 187-208.
- Lindón, A. (2005). El imaginario suburbano: topofilias y topofobias. Revista Ciudades, 4: 289-313.
- . (2007). Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales. Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales. 99: 31-46.
- . (2012). Las narrativas de vida espaciales: una expresión del pensamiento geográfico humanista y constructivista. Inédito.
- Soster, A. R. de M. (2001). Porto Alegre: A cidade se reconfigura com as transformações dos bairros. Tesis de Magíster en Historia, Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 186 pp.
- Tuan, Yi-Fu (1980), Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente, Difel, São Paulo, Brasil. 288 pp.

Fecha de recepción: 17 de marzo de 2014
Fecha de aceptación: 30 de junio de 2014