

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN BRASIL: ALCANCES Y LÍMITES¹

Maria Carolina Tiraboschi Ferro²

INTRODUCCIÓN

³

En América Latina, se han multiplicado en las últimas tres décadas las experiencias de participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC en adelante) y movimientos sociales en las políticas públicas. En este contexto, se ha tornado cada vez más común que estos actores sociales promuevan nuevos temas en la agenda gubernamental y participen de la formulación, implementación y control de políticas públicas, principalmente a nivel municipal, pero también estadual y federal. En Brasil, las experiencias participativas en el ámbito federal han experimentado un crecimiento exponencial durante la última década y son objeto de un número creciente de estudios que procuran analizar sus avances y límites, independientemente del formato institucional en el cual se desarrollan. Este artículo examina un caso específico de participación social en la discusión y construcción de políticas públicas en el ámbito federal.

A partir de 2004, gracias a la confluencia de diversos elementos, la problemática de la población en situación de calle empieza a formar parte de la agenda del gobierno federal a través del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS en adelante). Dicho Ministerio inicia un proceso inédito de discusión del fenómeno social en cuestión con el fin de formular políticas sociales destinadas a las personas en situación de calle y, de forma inusitada, convoca a la sociedad civil organizada a participar. Fueron aproximadamente cinco años de proceso participativo, donde además del MDS se involucraron otros ministerios. El hito político más destacable de este proceso fue la firma del Decreto No. 7.053 instituyendo la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en diciembre de 2009 (Brasil, 2009). Fue un proceso participativo lleno de conquistas, aprendizaje y avances, pero también limitado y contradictorio en muchos aspectos.

¹ Citación: FERRO, M. C. T. (2010), *Participación social en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil: alcances y límites*. Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Toronto, Canadá, de 6 a 9 de octubre.

² Licenciada en Administración de Empresas. Maestranda en Ciencia Política y Sociología en FLACSO - Argentina bajo la dirección de la Dra. Luciana Ferreira Tatagiba (Unicamp - Brasil). Contacto: catiraboschi@yahoo.com

³ Este trabajo es producto de las preocupaciones en las que se centra la tesis de maestría de la autora, quien agradece los valiosos comentarios de su codirector Ariel García y de Cleisa Moreno Maffei Rosa. El presente artículo tiene como base un año y medio de recolección de información secundaria y de trabajo de campo el cual involucró, hasta el momento, entrevistas en profundidad con 6 informantes claves.

Si bien es cierto que, el proceso de participación en cuestión, contó con la expresa voluntad política del gobierno federal a favor de la intervención social, la elaboración de la Política Nacional implicó una trayectoria repleta de desafíos. Al momento de discutir y formular propuestas de políticas públicas se evidenciaron pugnas entre los intereses y los valores de los diversos actores estatales y sociales involucrados, así como las contradicciones internas de cada uno de ellos y las dificultades de negociar las diferencias de manera que se llegara a un consenso respecto de las propuestas pretendidas. Además, emergieron dificultades relacionadas, por un lado, con la capacidad del Estado de posibilitar y sostener la participación y, por el otro, con la posibilidad de la sociedad civil, con poca tradición asociativa y participativa, de organizarse y fortalecerse en un corto periodo de tiempo.

Con el objetivo de reconstruir y analizar el proceso participativo de OSC y personas en situación de calle en la formulación de la Política Nacional, dividimos el trabajo en cuatro apartados. En el primero, con el objetivo de contextualizar histórico-políticamente nuestro caso de estudio, realizamos una breve discusión sobre la participación social en espacios institucionales durante las últimas décadas en Brasil, dando particular atención a la participación en instancias federales a partir del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A continuación, en el segundo apartado, reconstruimos la trama de acontecimientos que posibilitaron la vinculación de OSC, personas en situación de calle y Estado a través de las políticas sociales, inicialmente en algunos municipios pero, sobre todo, cómo esta problemática logró ingresar a la agenda del gobierno federal. En el tercero discutimos, primeramente, la opción por un proceso participativo y buscamos reconstruir y analizar dicho proceso, los avances que éste posibilitó así como sus límites. Por último, concluimos con algunas consideraciones sobre esta experiencia de participación social.

I. BRASIL: REDEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante las últimas tres décadas se iniciaron en América Latina una serie de experiencias que fueron agrupadas por diversos autores bajo el concepto de “democracia participativa” (Santos, 2004 y 2006; Avritzer, 2009). Aunque estos fenómenos reciban diferentes denominaciones y obedezcan a formatos, duraciones y profundidades diversas, tienen en común el hecho de articular formas de participación social o ciudadana con la gestión del gobierno, sea ésta del orden municipal, estadual o federal. En tal período, el continente latinoamericano se transformó en un fértil laboratorio de experiencias participativas gracias a varios procesos concurrentes de transformación sociopolítica entre los cuales se destacan los siguientes: la consolidación de la democracia, el avance de la descentralización política y administrativa, las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas públicas e implementación de programas sociales, así como los lineamientos de los organismos multilaterales

promoviendo una mayor participación de los ciudadanos y, especialmente, de las OSC en programas gubernamentales (Villar, 2003: 14-15).

Brasil, específicamente, se ha caracterizado por ser un país con baja propensión participativa hasta los años 1980 (Avritzer, 2009: 27-28). No obstante, esta realidad empezó a dar señales de cambios a partir de mediados de los años setentas, cuando comienza a ocurrir en el país el surgimiento de aquello que usualmente se denominó como “sociedad civil autónoma y democrática” (Ibíd.). Avritzer (2009) relata en este periodo un importante crecimiento de formas de organización de la sociedad civil y un aumento de su presencia en la escena política, robusteciéndose en la década de 1980. En este escenario de creciente organización popular y bajo un contexto de régimen autoritario, la propuesta de tornar la administración pública más permeable a la participación popular se hizo presente en el discurso de los opositores de la dictadura militar (Grupo de Estudios, 1998-1999: 76). El auge de la demanda por la participación social en la gestión del gobierno ocurrió durante el proceso constituyente, periodo que precedió a la reforma constitucional de 1988 (Avritzer, 2009: 29).

Esta demanda por participación partía de actores que componían un “campo común de referencia” constituido por: partidos políticos de izquierda; el denominado “campo movimentalista”⁴; sectores académicos y también por algunas entidades profesionales y representativas (Grupo de Estudios, 1998-1999: 77). Los actores de este campo apostaron en la nueva Constitución como una oportunidad para institucionalizar la participación y promover mudanzas en las relaciones entre Estado y sociedad civil, cambiando la idea de que solamente el primero tendría el poder de definir e implementar políticas públicas (Ibíd.).

La Constitución de 1988 incorporó algunas propuestas populares, tornándose histórica al abrir camino para prácticas participativas en políticas públicas (Avritzer, 2009: 29-31). De esta forma, la nueva Constitución, comúnmente denominada de “constitución ciudadana”, consagró principios de participación social en algunas áreas de políticas públicas y creó mecanismos participativos entre los cuales se destacan: el dispositivo de Iniciativa Popular de Ley, las Audiencias Públicas, el Referéndum y el Plebiscito. Ya otras formas institucionalizadas de participación surgieron posteriormente, durante la década de 1990, como consecuencia de la reglamentación de algunos artículos de la Carta Magna. Entre los nuevos espacios institucionales creados en la década pasada se destacan los Consejos Gestores de Políticas Públicas.

Según Avritzer (2009: 34), las instituciones participativas que realmente influenciaron las políticas públicas en el Brasil democrático fueron los Consejos Gestores recién mencionados y los Presupuestos Participativos. Como visto, el origen de los Consejos es producto directo de la Constitución de 1988 y de una

⁴ Movimientos populares y sociales, movimiento sindical, pastorales sociales y ONG (organizaciones no gubernamentales) (Grupo de Estudios, 1998-1999: 77).

lucha amplia de diversos sectores de la sociedad brasileña durante la redemocratización. A su vez, el Presupuesto Participativo no está directamente relacionado al proceso constituyente, sino más bien a ciertas iniciativas municipales. Esta herramienta fue creada en 1989 por el Partido de los Trabajadores (PT, en adelante) en el municipio de Porto Alegre como vía para concretizar sus dos puntos programáticos principales: promoción de la participación popular y reorientación del gasto público a favor de los más pobres (Abers, 2000: 6). A lo largo de los años, la experiencia de Porto Alegre – conjuntamente con las experiencias de Belo Horizonte, San Pablo y otras ciudades brasileñas – se transformó en referencia de gestión participativa en todo el mundo, señalando el PT como un partido promotor e innovador en el ámbito de la participación social en políticas públicas⁵.

El compromiso del PT con la participación social en las políticas públicas empieza desde su lógica fundacional donde se buscó asegurar un proceso de decisión de abajo hacia arriba en el cual una amplia base, enraizada en movimientos populares, pudiera participar (Abers, 2000:6). En este sentido, podríamos afirmar que la vinculación del partido con la participación popular es fundacional, se concretiza a través de experiencias municipales y toma proporciones federales cuando en 2002, por primera vez, el partido logra elegir un Presidente de la República, el ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva.

Con respecto a las experiencias nacionales de participación social, Avritzer (2009: 41) afirma que el gobierno Lula adoptó una “orientación genéricamente participativa”⁶. Según su estudio, dicho gobierno tendió a incrementar las políticas de participación en el ámbito federal en relación a gobiernos precedentes. El estímulo a la participación social ocurrió, principalmente, a través de la promoción de dos instrumentos: el primero fueron los Consejos Nacionales de Políticas⁷, donde la administración federal reforzó los cuatro Consejos existentes y creó aproximadamente 23 Consejos en áreas sin tradición participativa; el segundo instrumento fueron las Conferencias Nacionales sobre los más diversos temas, que ayudaron a establecer las prioridades de diferentes ministerios⁸.

La aclaración sobre la tradición participativa del PT y la “orientación genéricamente participativa” del gobierno Lula ofrecen elementos para la comprensión del contexto político que posibilitó la participación de la población en situación de calle y las OSC en la discusión y formulación de políticas públicas en

⁵ El PT fue fundado en 1980 a partir de una coalición de movimientos de base, sindicatos combativos, ex-militantes de organizaciones de izquierda, intelectuales y sectores progresistas de la Iglesia Católica (Abers, 2000: 6).

⁶ Avritzer (2009) realizó estudio sobre las experiencias nacionales de participación social durante el primer mandato del Presidente Lula (de 2002 a 2006), comparando los datos con el gobierno precedente.

⁷ Según Avritzer (2009: 34 y 42), los Consejos son instituciones híbridas en las cuales hay la participación de actores del Ejecutivo y de la sociedad civil relacionados con el área temática en la cual el consejo actúa. Estos Consejos son organizadores de políticas sociales y, en general, controlan algún instrumento de financiamiento de estas políticas. Los Consejos nacionales se articulan con los estatales y municipales.

⁸ Fueron realizadas 36 Conferencias nacionales de 2002 a 2006. Para más detalles ver: Avritzer (2009: 45-48).

el ámbito federal. A seguir, a partir del contexto expuesto, buscamos reconstruir el trayecto de la problemática de la población en situación de calle hasta ingresar a la agenda del gobierno federal.

II. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE Y POLÍTICAS PÚBLICAS: TEJIENDO LA TRAMA DE UNA HISTORIA⁹

Por fim, é importante dizer que o acúmulo de perdas, fracassos, impossibilidades, frustrações, violência pode levar muitas pessoas à impotência perante à vida, à dificuldade de estabelecer vínculos. Se nada for feito de efetivamente digno, em políticas públicas direcionadas a setores mais vulneráveis, o resultado provável é que muitos tenham a rua como única saída.
(Rosa, 2005: 193)

Examinar el proceso histórico que posibilitó la discusión sobre la problemática de la población en situación de calle en Brasil, la organización de la sociedad civil (tanto de las OSC como de la propia población en cuestión) y la actuación del gobierno a través de las políticas públicas exige, en primer lugar, definir cuál concepto que elegimos como rector de nuestro trabajo. Siguiendo a Silva (2009: 136), entendemos la población en situación de calle como un grupo poblacional heterogéneo, pero que posee en común la extrema pobreza, los vínculos familiares rotos o fragilizados y la inexistencia de vivienda convencional regular, factores que obligan a estas personas a buscar espacios públicos (calles, veredas, plazas y puentes) como espacio de vivienda y sobrevivencia, por contingencia temporaria o de forma permanente, aunque utilicen, para pasar la noche, abrigos, casas de acogida temporaria o viviendas provisorias¹⁰.

En general, fueron entidades de cuño religioso quienes históricamente actuaron con la población en situación de calle y desempeñaron un importante papel para la sobrevivencia de dicha población, mientras ésta permanecía prácticamente invisible ante los ojos del Estado y del resto de la sociedad (Vieira, Bezerra & Rosa, 2004: 117). No obstante, es importante destacar que estas entidades, en general, tendían a seguir una línea de corte asistencialista, donde no se contemplaba dicha atención como un derecho, entre otros, que debería ser reconocido y garantizado por el Estado a través de sus políticas sociales. Como

⁹ Título inspirado en De Lucca (2007), capítulo 1, pág. 34.

¹⁰ Esta definición es profundamente distinta a aquella utilizada por países como, por ejemplo, EE.UU. y Australia y organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y *la European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA). Estos utilizan la categoría “homeless” que difiere de “población en situación de calle”, fundamentalmente, porque la primera categoría incluye personas que residen en viviendas precarias las cuales no obedecen a ciertos patrones mínimos de habitabilidad mientras que la segunda no. Incluir personas que experimentan condiciones de vivienda precaria a nuestra definición aumentaría significativamente el universo de estudio en países subdesarrollados como Brasil. Además, consideramos apropiada la diferenciación conceptual por tratarse de situaciones socio-psicológicas diferentes. A modo de ejemplo, las personas en situación de calle presentan los vínculos familiares rotos o fragilizados, lo cual las coloca en una situación todavía más vulnerable que aquella de los pobres de las “favelas” brasileñas, que en su gran mayoría mantienen vínculos familiares y un techo regular, aunque precario.

consecuencia, sus intervenciones no exigían un rol activo del Estado sobre la problemática y tampoco estimulaban la organización y lucha reivindicatoria de la población en situación de calle en la dirección de ejercer presión sobre el poder público.

La trama de esta historia empieza a cambiar durante el pasaje hacia la década de 1980, a partir de la inflexión en la trayectoria de una de las principales referencias que actuaban con la población habitante de las calles de San Pablo: la Organización de Auxilio Fraternal (OAF)¹¹. En 1978, esta organización que actuaba a través de albergues y otras actividades tradicionales de atención hacia diversos públicos carenciados del centro de San Pablo, cuestiona su práctica institucional y decide radicalizar sus praxis, cerrando todos sus servicios y direccionando su accionar exclusivamente hacia el universo de la calle (OAF, 1982). Buscando romper con el asistencialismo presente en los trabajos sociales de la época, la OAF pasa a seguir una línea de intervención político-comunitaria, abandonando la perspectiva individual para centrarse en el trabajo grupal con el fin de promover la concientización sobre el carácter colectivo de aquella situación social, instigando el pensamiento crítico de los habitantes de las calles, su formación política y formas de identificación colectiva (Vieira, Bezerra & Rosa, 2004; De Lucca, 2007; OAF, 1982). Para De Lucca (2007: 45 y 57) tales prácticas crearon nuevas formas de enunciación pública de esta población ahora denominados como “sujetos de derechos” y como “pueblo” o “clase de sufridos”. La experiencia de este grupo religioso con los “marginados” comienza a circular en el interior de una red más amplia de entidades, favoreciendo la creación de nuevas prácticas políticas de atención a la población en situación de calle.

En el decenio de 1990, con la intensificación del fenómeno de las personas que habitan en espacios públicos debido a las mudanzas en el rol estatal y en el mundo del trabajo – aumento del desempleo, subempleo y del trabajo informal¹² – (Silva, 2009: 104; Rosa, 2005: 29), empiezan a aparecer las primeras acciones aisladas de algunos gobiernos municipales. Observamos que estas ciudades presentaban ciertas características comunes que favorecieron la construcción de políticas públicas para las personas en situación de calle: mayor presencia de movimientos sociales y asociativismo, mercado de trabajo más desarrollado (y, consecuentemente, donde el desempleo fue más sentido) y gestiones democrático-populares. Este es el caso de San Pablo y Belo Horizonte cuyas alcaldías fueron pioneras en la generación de acciones hacia la población en situación de calle, en la procura de institucionalizar su atención.

Además de los dos municipios citados, otros como Río de Janeiro, Porto Alegre y Recife empezaron a desarrollar políticas, crear foros y realizar estudios sobre la

¹¹ La OAF fue creada en la ciudad de San Pablo en 1955, siendo compuesta por religiosos y laicos.

¹² Estos cambios están relacionados a transformaciones en el capitalismo global que afectan el mundo del trabajo no solamente en los países periféricos sino también en los centrales, haciendo de la problemática de las personas en situación de calle una realidad mundial, característica de los grandes centros urbanos. Para informaciones detalladas sobre la relación entre capitalismo y población en situación de calle ver: Silva (2009).

población que habitaba en sus calles, pero todas las iniciativas, incluso aquellas de San Pablo y Belo Horizonte, estaban todavía limitadas al área de la asistencia social, lo cual apuntaba a la gestión de la problemática y a aminorar sus efectos, pero no hacia su erradicación. San Pablo inaugura un proceso diferenciado cuando consigue instituir en 1997 la Ley No.12.316 para personas en situación de calle que, no obstante, fue homologada solamente en 2001. Esta Ley municipal apunta hacia la necesidad de articulación de la asistencia social con otros sectores de las políticas sociales, constituyéndose en la primera referencia en Brasil de propuesta de actuación intersectorial sobre la problemática. En realidad, hasta los días de hoy, San Pablo sigue siendo el único municipio del país en poseer una ley dirigida a las personas en situación de calle.

La incorporación de la problemática en la agenda del gobierno federal

Gran parte de la literatura sobre la participación social en políticas públicas adopta una interpretación procesual de estas políticas, es decir, se las considera un proceso compuesto por diferentes etapas donde la sociedad civil organizada puede influir en una o más de ellas (González Bombal y Villar, 2003; Leiras, 2007). La importancia de analizar según la etapa es porque cada una de ellas obedece a dinámicas distintas que afectan la capacidad y las estrategias de incidencia de la sociedad civil (Ibíd.). Las etapas comúnmente reconocidas comprenden desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, la discusión y formulación de la política, su implementación y la evaluación o monitoreo.

Hemos discutido hasta el momento el inicio de la construcción del problema público “personas en situación de calle”, así como su incorporación en la agenda de algunos gobiernos municipales. No obstante, nuestro objeto de estudio está relacionado a un proceso de construcción de políticas en el ámbito federal cabiendo, en este caso, cuestionar cómo se dio la incorporación de la problemática en la agenda del gobierno federal. Según nuestros análisis, se trató de una confluencia de diversos factores relacionados tanto con la administración federal como con la sociedad civil organizada, que terminaron por influenciar la constitución de la agenda gubernamental.

Es posible destacar, en primer lugar, que las conquistas de los recolectores de materiales reciclables, los denominados “catadores”¹³, constituyeron un factor importante de estímulo para que el gobierno federal iniciase una discusión sobre las personas en situación de calle. Estos dos segmentos están indiscutiblemente interconectados en la medida que aproximadamente el 27,5% de la población en situación de calle vive de la recolección de materiales reciclables (Brasil, 2008). En este punto de nuestro relato se hace importante introducir las vinculaciones entre

¹³ Estos trabajadores reciben diferentes denominaciones en los diversos países de América Latina. En Argentina, por ejemplo, son llamados de “cartoneros” y están fuertemente presentes en las calles de Buenos Aires.

la población en situación de calle y los catadores. El Movimiento Nacional de los Catadores de Materiales Reciclables (MNCR) surge en 2001 en razón del I Congreso Nacional sobre el tema. Su incipiente creación fue apoyada por el Presidente Lula cuando asumió el poder en 2003 habiéndose instaurado, en este mismo año, el Comité Interministerial de Inclusión Social de Catadores de Materiales Reciclables, responsable por construir políticas públicas nacionales para este sector. Desde entonces esta categoría fue elevando su grado de organización, destacándose la realización de un festival anual a partir del año de 2002 en la ciudad de Belo Horizonte denominado Festival Basura y Ciudadanía. El Festival se constituyó en un importante espacio de articulación y visibilidad, en el cual participaban, además, personas en situación de calle de todo el país.

En segundo lugar, como factor relevante para la incorporación del fenómeno de las personas en situación de calle en la agenda del gobierno federal, cabe mencionar la primera visita del Presidente de la República a los catadores y población en situación de calle de San Pablo, realizada en diciembre del 2003, demostrando la sensibilidad del Presidente ante el tema y su voluntad de atender a los reclamos de estos sectores de la población. Lula se comprometió a regresar todos los años con el objetivo de analizar los resultados de sus políticas de apoyo hacia los sectores poblacionales en cuestión, promesa que cumplió hasta los días de hoy. El hecho del Presidente de la República afrontar estas cuestiones personalmente les dio gran visibilidad. Inicialmente, la problemática de los catadores ganó un mayor destaque, pero esta categoría fue abriendo camino para la entrada del fenómeno de la población en situación de calle en la escena pública habiéndose éste, gradualmente, fortalecido como problemática en la agenda del gobierno federal.

En tercer lugar, el año 2004 fue clave para la consolidación de la problemática en la agenda del gobierno federal y estuvo marcado por tres momentos diferentes. El primero de ellos fue el brutal ataque ocurrido en el mes de agosto a 16 personas que dormían en las calles de San Pablo, de las cuales 7 fueron asesinadas. Esta masacre tuvo fuerte repercusión nacional y trajo a la luz otros asesinatos de habitantes de las calles que estaban ocurriendo a lo largo del país. Estos crímenes, normalmente, se quedarían en el anonimato pero dada la visibilidad que la problemática estaba adquiriendo y la brutalidad de los ataques, éstos tuvieron repercusión en los medios de comunicación. La violencia, la indignación y el dolor funcionaron como factor de unión, como una amalgama que posibilitó la alianza de las entidades que actuaban con la población en situación de la calle y de la propia población en diversos actos de protesta y debates. Podría afirmarse que la semilla del futuro movimiento social de la población en situación de calle nace a partir de este contexto de sufrimiento. Autores como De Lucca (2009) resaltan la importancia que tuvo la masacre para la organización de la población en situación de calle y para que ella ganara voz propia a través del surgimiento de su movimiento social:

“Vemos então como a violência não implica unicamente destruição, mas também criação, tentativa de dar continuidade à vida, resignificando-a e reconstruindo uma nova ordem sobre as ruínas do que foi destruído. O massacre fora, então, a condição de possibilidade para o nascimento de algo novo: um movimento social da própria população de rua” (De Lucca, 2009: 14).

La masacre hizo con que el universo de las calles de San Pablo intensificara su comunicación con otros municipios del país, donde varios de sus protagonistas se encontraron en septiembre en el III Festival Basura y Ciudadanía, justo después de los asesinatos. Este encuentro marca el segundo momento crucial, durante el año de 2004, para el ingreso de la problemática a las prioridades del gobierno federal. Se encontraba presente en el Festival el Ministro de Desarrollo Social, Patrus Ananias. Él había sido alcalde de la ciudad de Belo Horizonte, protagonizado en esta localidad las primeras políticas públicas hacia la población en situación de calle a partir de 1993. El entonces Ministro atendió el pedido de dicha población para dialogar durante el Festival. Las OSC y personas en situación de calle de diversos municipios del país argumentaron ante el ministro que la violencia no podría seguir y que era necesario que el gobierno empezara a pensar en políticas concretas de promoción de los derechos de esta población. El Ministro Ananias se comprometió a incluir este sector poblacional entre las prioridades del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS).

Por último, el tercer momento relevante durante 2004 se dio como consecuencia de la segunda visita del Presidente Lula a San Pablo en las vísperas de Navidad. En este reencuentro, acompañado del Ministro Ananias, el Presidente firmó un convenio para la capacitación y fortalecimiento institucional de los catadores. Para coordinar tal convenio, el Ministro Ananias instauró en el MDS un área específica que tenía como objetivo responsabilizarse, además, por pensar políticas públicas para la población en situación de calle. De esta forma, el Ministro respondió a la solicitud que la había sido hecha pocos meses antes e incluyó la problemática entre las prioridades de su gestión.

De esta manera, a través de un conjugación de factores que incluyen, por un lado, la incidencia de la sociedad civil a través de la lucha de los catadores y de las reivindicaciones y organización, aunque incipiente, de la propia población en situación de calle y, del otro lado, los factores relacionados con el fuerte peso de la iniciativa de los altos mandos del poder ejecutivo, el fenómeno de las personas en situación de calle entra a la agenda del gobierno federal y, más específicamente, del MDS.

III. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE

*Reconhecer limites não significa negar possibilidades.
(...) a lição que disso tiramos é que são necessárias transformações ainda mais profundas do que as que*

Una vez que una problemática ingresa a la agenda del gobierno, éste puede proceder de diferentes maneras para diseñar políticas concretas de abordaje. La alternativa de posibilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas, no es la más frecuente elección de los gestores públicos. No obstante, para el caso en estudio, el gobierno federal, especialmente a través del MDS, ofreció las bases para la participación social en la discusión y diseño de políticas públicas hacia la población en situación de calle. Nuestro objetivo en el presente apartado es investigar las motivaciones de esta elección y los desafíos para su operacionalización, analizando el proceso participativo, sus principales resultados y sus límites.

El estímulo a la participación

El MDS, por medio de la Secretaria Nacional de Asistencia Social (SNAS), dio el puntapié inicial en la dirección de formular políticas públicas a través de la realización del I Encuentro Nacional sobre la Población en Situación de Calle en de septiembre del 2005. Después de firmado el convenio con los catadores al final del 2004, el área responsable por la gestión de tal convenio adentro del MDS empezó, además, a recolectar datos sobre las gestiones municipales que tenían programas direccionados al sector poblacional en situación de calle, las OSC que actuaban con esta población y los casos donde la propia población tenía un grado mínimo de organización. Todos estos actores fueron llamados a participar del I Encuentro Nacional. Según informe del MDS, entre los objetivos del Encuentro estaban: mapear demandas y actores, conocer las iniciativas llevadas adelante por gobiernos municipales y OSC, así como discutir estrategias que efectivamente posibilitasen la participación popular en el proceso de formulación de políticas públicas destinadas a la población en situación de calle (Brasil, 2006a: 13).

Según este informe, dicho Ministerio ya había diseñado un plan inicial de acción previo a la realización del Encuentro, no obstante, optó por no ponerlo en práctica antes de consultar a la sociedad civil e instigarla a hacer parte de tal plan:

“No entanto, esse plano não poderia ser aprovado sem que, antes, fossem ouvidas as representações do movimento organizado dos usuários, das entidades que prestam serviço na área e dos gestores locais, não apenas na perspectiva de legitimar o processo, mas de efetivamente torná-los partícipes dessa construção” (Brasil, 2006a: 25).

Durante el Encuentro fueron discutidas estrategias para dar continuidad a la construcción de políticas públicas hacia las personas en situación de calle. Destacamos tres de las estrategias elegidas (Brasil, 2006a: 41-42):

1. *“Produzir dados, por meio da realização de pesquisas censitárias e qualitativas”;*

2. *“Promover a articulação intersetorial e adequação das políticas públicas, como assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, trabalho, emprego e renda, política agrária e agrícola, sistema de garantia de direitos e segurança e da justiça”;*
3. *“Promover a participação do movimento organizado da população em situação de rua na formulação das políticas públicas”.*

De esta forma, a partir del I Encuentro Nacional nace la semilla de una *política nacional hacia las personas en situación de calle* que empieza a germinarse incorporando dos innovaciones que merecen destaque. La primera fue la incorporación de la perspectiva de la intersectorialidad, ampliando el foco de las políticas sociales hacia las personas en situación de calle, comúnmente centrado en la asistencia social. La segunda cuestión destacable fue la priorización de la participación de la sociedad civil. El sector poblacional en cuestión viene de un proceso histórico de innumerables pérdidas y constantes exclusiones, lo cual adjudica un carácter inédito a la iniciativa del gobierno federal de buscar incluir dicha población y las OSC que actúan con ella, en la formulación de una política nacional e intersectorial.

Con el objetivo de avanzar en el diseño de políticas públicas y, además, buscar hacer efectiva la participación social en el proceso, el gobierno federal promovió algunas iniciativas de las cuales destacamos dos. La primera, llevada a cabo para garantizar los derechos de asistencia social de la población en situación de calle, fue la discusión de un proyecto de ley ya existente¹⁴ que tenía como fin alterar la Ley No. 8.742/93 que dispone sobre la organización de la Asistencia Social en el país, para agregarle la obligatoriedad de programas para la población en cuestión. Hasta aquel momento, no había ninguna ley en el ámbito federal destinada a esta población pero, debido a la visibilidad que la problemática estaba tomando dentro del MDS y en otros ámbitos federales, se logró la aprobación de dicha Ley, No. 11.258, en diciembre de 2005 (Silva, 2009: 189).

Esta ley, ofreció el marco normativo que permitió la segunda iniciativa destacable del gobierno para la construcción de una política nacional hacia la población en situación de calle y para la participación de esta población en el proceso: la creación de un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI, en adelante). El GTI fue decretado por el Presidente de la República en octubre de 2006. En el mismo acto público, el Presidente firmó el decreto que instituyó la colecta selectiva en los órganos de la administración pública federal con destinación de los materiales reciclables a asociaciones y cooperativas de catadores. Fue un día histórico para los catadores pero, sobre todo, para las personas en situación de calle que, por primera vez, entraron al palacio presidencial¹⁵. Este día, también marcó: i) la consolidación de la temática en la agenda del gobierno federal; ii) el tratamiento intersectorial de la problemática y iii) la entrada definitiva la población en situación

¹⁴ Este proyecto había sido elaborado por el diputado federal Henrique Afonso del PT (Silva, 2009: 189).

¹⁵ Es interesante observar acá como, nuevamente, la historia de los catadores, la población en situación de calle y sus respectivos movimientos se entrecruza. Observamos un espejismo entre el proceso vivido por el MNCR y el MNPR. El MNCR ya había tenido su Comité Interministerial creado en el 2002 y ahora el MNPR tenía el GTI como espacio de formulación de políticas públicas y discusión de su inclusión social.

de calle en la política institucional, ahora a través de la designación de un espacio institucional de participación.

Surgimiento de un movimiento nacional: la calle tiene voz propia

Como mencionamos en el apartado II, la masacre ocurrida en 2004 en San Pablo fue factor de indignación y, a la vez, favoreció la unión de las personas en situación de calle y las OSC, dando inicio a un proceso de articulación y organización nacional. No obstante, la organización de esta población y la articulación del campo societal como un todo era todavía tenue al inicio del diálogo con el gobierno federal. El panorama descrito empieza a dar señales de cambio como continuidad del propio proceso de organización que la sociedad civil había empezado, pero igualmente por el impulso recibido a través de las iniciativas del gobierno.

En este sentido, el I Encuentro Nacional, además de abrir las puertas a la participación de la sociedad civil en la construcción de una política nacional, permitió que OSC y personas en situación de calle de diferentes estados del país se encontraran e intercambiaran experiencias, cultivando un terreno fértil para intensificar la incipiente articulación de sus luchas. Luego después del Encuentro, por ocasión del IV Festival Basura y Ciudadanía realizado en septiembre de 2005 en el municipio de Belo Horizonte, diversas personas en situación de calle, muchas de las cuales ya venían articulándose desde la masacre de San Pablo, oficializaron la creación de una coordinación nacional de aquello que se denominó inicialmente Movimiento Nacional de Lucha y Defensa por los Derechos de la Población de la Calle y, posteriormente, fue abreviado a *Movimiento Nacional de la Población de Calle* (MNPR, en adelante)¹⁶. Es el primer movimiento social, de dimensiones nacionales, de dicha población en Brasil y en América Latina. A partir de entonces, crece gradualmente y en proporciones nacionales el grado de movilización y articulación de la sociedad civil.

El MNPR es un movimiento *sui generis* debido a la singularidad de sus miembros. Las personas que habitan las calles se caracterizan, entre otras cosas, por: i) su heterogeneidad (Silva, 2009); ii) tener escasa tradición asociativa (Brasil, 2008) y; iii) encontrarse en situación de extrema vulnerabilidad social que, como expusimos anteriormente, deriva de procesos de pérdidas materiales, sociales y afectivas. Aunque diversos estudios hayan mostrado que estas personas reconstruyen vínculos en las calles (Vieira, Bezerra & Rosa, 2004; Rosa, 2005), estos lazos no impiden el escepticismo de estas personas hacia la sociedad y la política. Estas especificidades tornan difícil motivar la unión colectiva y la lucha política de las personas en situación de calle. No obstante, el MNPR ha logrado constituir una identidad colectiva entre estas personas y dar voz a estos actores. Históricamente quienes hablaban en nombre de esta población y defendían sus derechos

¹⁶ En portugués se denomina "*Movimento Nacional da População de Rua*" (MNPR). Optamos por utilizar la sigla original para evitar equívocos con los textos sobre la temática escritos en el idioma portugués.

ciudadanos eran las OSC. Debido a las especificidades comentadas, la construcción del MNPR es un proceso complejo de avances y retrocesos, enfrentando dificultad para consolidar esta identidad común y aglutinar el universo heterogéneo de la calle.

Voluntad política Vs. Fortalecimiento de la sociedad civil

Según González Bombal (2003: 352), la apertura de oportunidades de participación de la sociedad civil organizada en políticas públicas en América Latina tiende a seguir una lógica “desde arriba hacia abajo”. Vinculado al bajo grado de movilización de nuestras sociedades civiles, la participación sería más el resultado de una estrategia de actores como el Estado o los organismos internacionales que la consecuencia de la presión de las OSC y movimientos sociales. Según la autora, esta afirmación es relativa en el caso de Brasil que experimenta niveles importantes de compromiso de la sociedad civil en los procesos políticos. Igualmente, la sociedad civil latinoamericana parece mostrar dificultades para encarar los desafíos de los procesos participativos y requiere fortalecer, entre otros aspectos, su capacidad institucional para lograr alguna incidencia en las decisiones sobre políticas públicas (Ibíd.).

La reflexión de la autora contribuye a analizar nuestro caso de estudio donde la participación de la sociedad civil en la etapa inicial de dialogo con el gobierno federal para la construcción de una política nacional fue impulsada, por un lado, “desde arriba hacia abajo”. Ello sugiere un clima político favorable al desarrollo de un proceso participativo que se vincula a la línea político-ideológica del gobierno que busca estimular la elaboración de políticas a partir de los propios actores sociales y de las OSC que intervienen. Creemos, además, que el carácter embrionario de la discusión al respecto de la problemática de la población en situación de calle y, consecuentemente, la baja acumulación de conocimientos sobre el tema, también favoreció el dialogo del poder público con los actores sociales.

No obstante, por otro lado, el hecho de la sociedad civil estar iniciando un proceso de organización y articulación, logrando formular, aunque de forma incipiente, sus reivindicaciones y llevarlas hacia el gobierno federal, resaltó su protagonismo y creciente capacidad de interlocución política, favoreciendo el desarrollo de un proceso participativo de diseño de políticas públicas. El fortalecimiento de la sociedad civil involucrada fue un proceso complejo y contradictorio, pero también repleto de avances.

Grupo de Trabajo Interministerial: avances y límites

La finalidad del GTI fue elaborar estudios y presentar propuestas de políticas públicas para la inclusión social de la población en situación de calle, debiendo primar por la acción intersectorial de las políticas sociales (Brasil, 2006b). Para cumplir con su finalidad, el GTI fue compuesto por un representante (titular y

suplente) de la Secretaria de Derechos Humanos y de seis ministerios: Salud, Educación, Desarrollo Social, Cultura, Trabajo y Vivienda. La participación de la sociedad civil en el GTI fue pensada como facultativa y eventual, no obstante, siguiendo una misma línea de actuación, el MDS – órgano responsable por la coordinación del Grupo – convidó actores sociales a participar regularmente. Como representante de los beneficiarios fue invitado un miembro del MNPR, para representar a las entidades de la sociedad civil fue elegida una persona de la Pastoral Nacional del Pueblo de la Calle¹⁷ y, como voz de las gestiones municipales, participó el Colegiado Nacional de Gestores Municipales de Asistencia Social (todos con derecho a suplente).

Entrevistados del MNPR y de la Pastoral Nacional relataron que en dicho momento, buscaron ampliar la representación de la sociedad civil, proponiendo la participación de 3 a 5 representantes de la población en situación de calle y de, mínimamente, 3 organizaciones sociales. En este momento de la narración de los entrevistados, empezamos a escuchar repetidamente la palabra “conflicto” entre gobierno y sociedad civil. Según ellos, el MDS había cambiado al equipo que coordinaba el tema y empezaron a surgir “ruidos” en el diálogo. Además, la entrada de nuevos órganos públicos tornó más compleja la discusión y la búsqueda por consenso. La negociación terminó con un pequeño aumento en la representación del MNPR (que pasó a tener 2 titulares), pero con relación a las OSC, no fue posible ampliar la participación, permaneciendo apenas la Pastoral Nacional¹⁸.

El Decreto establecía 60 días como plazo para la conclusión de los trabajos del GTI, lo cual muestra la incomprensión del gobierno sobre la complejidad de los trabajos que serían realizados. El GTI terminó sus actividades solamente en diciembre del 2009, con aproximadamente tres años de actuación. Al inicio de 2007 cuando el Grupo empezó a reunirse, además del MDS, el único ministerio que ya había promovido alguna discusión respecto de las personas en situación de calle había sido el Ministerio de Salud. Por ello, las primeras reuniones del GTI fueron debates temáticos con la finalidad de que los demás ministerios conociesen el perfil y las necesidades del sector poblacional en cuestión y se sensibilizasen ante la problemática.

Uno de los ejes discutidos fue la necesidad de estudios sobre esta población. Hubo un intento de incluir en el Censo Demográfico del país, realizado por el IBGE

¹⁷ La Pastoral Nacional del Pueblo de la Calle es producto de la experiencia de un grupo de monjas de la “Fraternidade das Oblatas de São Bento” que había fundado la OAF en San Pablo y un núcleo en Belo Horizonte, con el fin de apoyar la organización de los catadores y la población en situación de calle. Una vez constituida la Pastoral Nacional en 2001 con sede en Belo Horizonte, ella amplió sus actividades hacia otros municipios del país.

¹⁸ No hay justificativa oficial para la elección del gobierno de los participantes de la sociedad civil en el GTI. Acreditamos que el MNPR fue elegido por ser el único movimiento nacional de población en situación de calle (pues existían organizaciones estatales y municipales de esta población). Con relación a la Pastoral Nacional, adjudicamos su elección debido a su larga trayectoria en la temática y por ser nacionalmente representativa, al estar presente en diversos municipios.

(“*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*”), el conteo de las personas que están en situación de calle. Eso porque estas personas quedan excluidas de los censos oficiales, que realizan una colecta de datos con base en el domicilio. No obstante al esfuerzo del GTI, dicha sugerencia fue descartada por el IBGE. Como consecuencia, el Grupo aprobó la realización del Estudio Nacional sobre la Población en Situación de Calle, que contaría y analizaría el perfil demográfico de esta población. El Estudio fue realizado entre agosto de 2007 y marzo del 2008 y se constituyó en un instrumento necesario y útil para pensar políticas públicas hacia el sector poblacional en cuestión¹⁹.

Según entrevistas realizadas, durante 2007, el primer año del GTI, las discusiones fueron generales y la participación tanto de la sociedad civil como de los ministerios fue desorganizada. Había poca comprensión de la sociedad civil respecto del proceso y, sumado a un desconocimiento de la problemática, hubo discontinuidad en la participación de los representantes de los ministerios, cambiando con frecuencia los funcionarios responsables, lo cual dificultó el avance de las discusiones y propuestas. Silva (2009: 193) menciona la falta de involucramiento y compromiso de la mayoría de los dirigentes y gestores de los órganos públicos participantes. Cabe destacar, además, que el GTI fue un espacio institucional de participación de carácter consultivo, donde la sociedad civil participó principalmente en el sentido de brindar información sobre la problemática en cuestión, enriqueciendo el debate y buscando sensibilizar los gestores públicos. No obstante, sin poder de decisión, los representantes sociales se vieron impotentes ante el desinterés de algunos ministerios.

En este punto, es importante desnaturalizar que tanto Estado como sociedad civil tenían definido a priori qué significaba incluir socialmente la población en situación de calle. Por un lado, algunos actores estatales involucrados, tenían escaso o ningún conocimiento sobre la problemática y, además, al igual que la sociedad como un todo, ciertos de estos actores estigmatizaban la población en cuestión. Por otro lado, los actores sociales tenían poco entendimiento del funcionamiento de la gestión pública y de cómo transformar sus reivindicaciones de dignidad y ciudadanía en derechos sociales concretos. La respuesta a la pregunta “cuál es la mejor forma de atender a las demandas de la población en situación de calle” fue siendo construida a lo largo del proceso participativo. Esta aclaración es importante para no caer en análisis simplistas de que un actor u otro buscó imponer su visión. En realidad hubo permeabilidad, es decir, los actores y las instituciones estatales influenciaron en la conformación y expresión de los intereses de la sociedad, así como los actores sociales participaron en la

¹⁹ El Estudio Nacional fue realizado en 71 ciudades brasileñas, de las cuales 23 eran capitales de estados independientemente de su porte poblacional y 48 municipios con más de 300 mil habitantes. Cuatro capitales brasileñas no hicieron parte de este estudio porque ya habían realizados estudios similares en años recientes. Son ellas: San Pablo, Belo Horizonte y Recife. La cuarta es Porto Alegre, que por estar conduciendo un estudio de iniciativa municipal simultáneamente al estudio del MDS, solicitó su exclusión de la muestra. Conforme indica el “Resumen Ejecutivo” de este estudio, se identificó un contingente de 31.922 adultos en situación de calle en los 71 municipios estudiados. Si sumamos a eso los números de las 4 capitales que hicieron estudios propios llegamos a un número que se aproxima de 50.000 personas adultas (Brasil, 2008).

definición de las acciones del gobierno (Moura & Silva, 2008: 48). Podríamos afirmar que fue un proceso de aprendizaje para todos los actores involucrados.

Gran parte de la literatura que analiza los procesos de participación social en espacios institucionales viene siendo crecientemente problematizada por presentar una visión dicotómica y substancialista de la sociedad civil y del Estado (Moura & Silva, 2008; Silva, 2007; Dagnino, 2004). Dicotómica por considerarlos dos polos opuestos y autónomos, llevando a pensar que estos actores operan de manera no-relacional. Y substancialista por aprehenderlos como bloques homogéneos, dotados de cualidades que son inherentes a sus “naturalezas” antagónicas: mientras el Estado es corrupto, violento, autoritario, conservador, la sociedad civil es ética, democrática, progresista, universalista (Moura & Silva, 2008: 45). Esa literatura y su enfoque estático perjudicaron la comprensión y el análisis de la heterogeneidad del Estado y de la sociedad civil y de la complejidad de sus relaciones (Ibíd.). Para romper con esta perspectiva y superar sus limitaciones analíticas, adoptamos un enfoque procesual y relacional, donde las relaciones se convierten en nuestras unidades de análisis, proporcionando una perspectiva dinámica del proceso participativo. Este enfoque nos permite capturar y analizar los vínculos e interdependencias que se produjeron entre los distintos actores implicados (independientemente de su pertenencia institucional) y sus efectos sobre la conformación del tejido asociativo, sin considerarlos antagónicos, ni buenos o malos a priori. Además, permite observar cómo estas relaciones influenciaron la conformación y los resultados de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle.

Retomando nuestro caso de estudio, el GTI presentó su primer producto en términos de propuesta de política pública solamente en mayo del 2008 (Silva, 2009: 193). Fue colocado en Consulta Pública²⁰ una propuesta inicial denominada Política Nacional para Inclusión Social de la Población en Situación de Calle. No obstante, esta propuesta contenía apenas principios, directrices y algunos lineamientos generales de las diferentes áreas sociales involucradas, sin plantear programas concretos. Fue a partir de ese momento que la sociedad civil decidió asumir el protagonismo de la discusión. El MNPR, la Pastoral Nacional y diversos otros actores de la sociedad civil buscaron articularse y promover, en diferentes ciudades del país, foros provisorios de discusión. Fueron invitados a participar de estos foros especialistas para ayudar en la comprensión y discusión de diferentes temas como, por ejemplo: i) el significado de políticas públicas, leyes y decretos; ii) el rol del Estado en la garantía de los derechos ciudadanos y iii) discusiones específicas de cada área social involucrada (salud, educación, etc.). Este proceso fue enriquecedor y permitió mayor concientización, formación y articulación nacional de los actores sociales alrededor de la Política Nacional. La sociedad civil logró, a partir de entonces, organizar su intervención en el GTI y llevar, a través de

²⁰ Consulta pública es un mecanismo que permite la disponibilización de documentos producidos por los distintos órganos públicos (en general, políticas e instrumentos legales) para que tanto de sectores especializados cuanto de la sociedad en general puedan analizarlos y enviar sus contribuciones.

sus representantes, propuestas concretas para ser discutidas. De esta forma, el proceso participativo fue apropiado por los actores sociales que se fortalecieron y ganaron capacidad de ejercer presión.

Las contribuciones de las diferentes ciudades fueron sistematizadas por el MDS en enero de 2009, cuando finalizó el plazo para la Consulta Pública. Según demuestra una carta elaborada por actores sociales de San Pablo, hubo insatisfacción de la sociedad civil con la sistematización realizada que excluyó buena parte de las propuestas hechas. Los representantes de la sociedad civil en el GTI lograron negociar la incorporación de algunas propuestas excluidas y un texto final fue elaborado. Este texto fue presentado y discutido durante el II Encuentro Nacional sobre la Población en Situación de Calle en mayo de 2009, organizado por el MDS, y que contó con la participación de los órganos públicos que formaban parte del GTI y de numerosos representantes de sociedad civil.

Fue un Encuentro de mucha tensión donde la sociedad civil, que ya poseía una mayor elaboración de sus propuestas, buscó que éstas fueran debatidas e incorporadas por los agentes estatales. En la práctica, no hubo mucha concordancia entre aquello que quería la sociedad civil y lo que pensaban algunos ministerios, pero como el Encuentro no se trató de una instancia de creación de derechos efectivos, sino únicamente de su discusión, estos ministerios no pusieron obstáculos, lo cual no significaba que estaban de acuerdo con las propuestas presentadas. El texto final de la Política Nacional elaborado luego del II Encuentro Nacional no tenía el poder de obligar a los ministerios a poner en práctica su contenido por no tratarse de un dispositivo legal. Éste se constituyó más como una referencia en el tema, que buscaba dar un direccionamiento para la construcción futura de políticas, leyes y decretos.

Política Nacional y Comité de Monitoreo: ¿instrumentos adecuados?

El marco legal de la Política Nacional se dio a partir de la construcción de un decreto por la Presidencia de la República con base en el texto final de la Política Nacional recién mencionado. Representantes de la sociedad civil fueron invitados a una reunión en Brasilia, la capital política del país, para discutir el texto del decreto. Los actores sociales buscaron garantizar algunos puntos que consideraban esenciales, entre los cuales se destacan: la creación de un centro de derechos humanos para la población en situación de calle y un comité que fuese responsable de monitorear la implementación de la Política Nacional, que contase con la participación de representantes sociales y, por último, que su coordinación quedase en manos de la Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República²¹. Estas dos demandas lograron ser incorporadas al decreto. No obstante, muchas reivindicaciones quedaron afuera,

²¹ Esta demanda está vinculada a que los actores sociales percibieron a lo largo del proceso que para proponer una discusión intersectorial sería necesario que ésta fuera coordinada un por órgano público capaz de promover un dialogo que agregara otras áreas de las políticas sociales, como es el caso de la Secretaria mencionada.

sobre todo aquellas relacionadas a propuestas concretas de programas en las diferentes áreas sociales: salud, educación, trabajo, entre otras.

El texto del Decreto, al igual que el de la Política Nacional, habla de principios, directrices y objetivos que las políticas hacia las personas en situación de calle deben seguir (como por ejemplo, el principio de la intersectorialidad), pero no define acciones concretas hacia este público. Entre los factores que explican esta limitación, cabe citar que el decreto no podría contener muchas de las propuestas sin haber antes una ley que las respaldara. Todavía no existen leyes federales para las personas en situación de calle en las áreas de educación, habitación, derechos humanos, trabajo, justicia, deporte o cultura²², siendo necesario, en primer lugar, crear estos derechos para después decretar programas o políticas que garanticen su efectivización. La creación de estos derechos implica una larga negociación con cada ministerio u órgano público responsable, articulación que no fue posible durante el GTI.

De esta forma, tiene origen el Decreto N° 7.053 que instauró la Política Nacional para la Población en Situación de Calle. Éste fue firmado por el Presidente Lula en diciembre de 2009 en su visita anual a los catadores y población en situación de calle en San Pablo. Fue otro día histórico para este sector poblacional que, por primera vez, tenía una política a nivel nacional dedicada a la protección y promoción de sus derechos ciudadanos. Como logros concretos, el Decreto instituyó el Centro Nacional de Defensa de los Derechos Humanos para la Población en Situación de Calle y creó el Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional, este último integrado por nueve representantes de la sociedad civil y nueve de órganos públicos federales²³. Tal Comité es el espacio institucional que garantiza, o busca garantizar, la continuidad de la participación social en la construcción de políticas públicas y el monitoreo de su implementación.

Aunque, por un lado, el Decreto N° 7.053 de la Política Nacional y su Comité de Acompañamiento y Monitoreo sean iniciativas inéditas, históricas e importantes para enfrentar el fenómeno de la población en situación de calle, por el otro, son instrumentos frágiles que el Presidente de turno puede revocar en cualquier momento. Además, el Decreto no tiene poder de exigir su cumplimiento, siendo la adhesión de los municipios voluntaria. El Comité, a su vez, no es un mecanismo como los Consejos Gestores que tienen poder de deliberación y definición de presupuesto. El Comité es una instancia consultiva cuyo rol es sugerir políticas y fiscalizar su implementación, pero sin capacidad punitiva o presupuestaria. De esta forma, las conquistas en términos de derechos para la población en situación de calle son todavía tenues y limitadas, siendo necesario garantizar instrumentos

²² En el área de Asistencia Social existe, como ya mencionamos, la Ley No. 11.258 de 2005.

²³ Representantes sociales: cinco de organizaciones de la propia población (como es el caso del MNPR) y 4 de entidades cuya finalidad es el trabajo con esta población. Entidades públicas: Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y los siguientes Ministerios: Desarrollo Social, Justicia, Salud, Educación, Ciudades, Trabajo y Empleo, Deportes y Cultura.

legales más adecuados como la creación y aprobación de proyectos de leyes en los diferentes sectores de las políticas sociales y, sobre todo, garantizar la accesibilidad de la población a estos derechos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Contar con una gestión democrático-popular en el gobierno federal fue importante no sólo para que el tema de la población en situación de calle hiciera parte de su agenda sino, principalmente, para que el proceso de formulación de políticas públicas hacia este sector poblacional se diera de forma participativa. A través del incentivo a la participación el gobierno buscó legitimar el naciente MNPR y estimular la articulación de los actores sociales. Igualmente, el hecho de la sociedad civil estar experimentando un proceso de movilización y organización, aunque de forma incipiente, fue significativo para que el gobierno tuviera un interlocutor político y vital para evitar que la voluntad política inicial, favorable a la participación, no fuera desviada.

Al inicio del dialogo, Estado y sociedad civil vivían en medio a un universo de desconocimiento uno en relación al otro. En este sentido, el proceso participativo tuvo un papel educativo. En primer lugar, favoreció que los diferentes órganos federales responsables por políticas sociales se sensibilizasen para la problemática de la población en situación de calle y tuviesen acceso a información sobre su perfil y sus necesidades y demandas. El Estudio Nacional sobre la Población en Situación de Calle permitió estimar el número de personas que están en situación de calle actualmente en Brasil, así como posibilitó conocer el perfil de estas personas, informaciones fundamentales a la hora de elaborar políticas públicas y designar presupuesto.

En segundo lugar, la participación de los beneficiarios en la discusión y construcción de políticas públicas favoreció que ellos se movilizaran y organizaran nacionalmente, se reconocieran como sujetos portadores de derechos y se capacitaran y formaran políticamente, entre otras conquistas que les empoderaron para luchar por la restitución de sus derechos ciudadanos. Actualmente, la población en situación de calle tiene voz propia y, aunque el MNPR enfrente desafíos organizativos y contradicciones internas, posee una agenda de luchas independiente de iniciativas del gobierno.

En tercer lugar, desde el punto de vista de las OSC que actúan la población en situación de calle, el proceso participativo fue de suma importancia, capacitando aquellas que participaron para hablar de derechos más allá de la asistencia emergencial y de las responsabilidades del Estado hacia esta población, rompiendo con la perspectiva asistencialista que caracterizaba gran parte de estas organizaciones. Además, el proceso fomentó la articulación política entre las OSC y de éstas con la población en situación de calle representada, sobre todo, por el MNPR. De esta forma, la sociedad civil se fortaleció a través de la constitución de

una red de actores capaces de interlocución política con el Estado, más movilizados para presionar por la incorporación de sus demandas y, como consecuencia, con mayor capacidad de incidir en las decisiones gubernamentales. No obstante, recordamos que se trata de un proceso reciente y, al hablar de fortalecimiento societal, no ignoramos su reducido alcance.

De esta manera, el proceso participativo tuvo un importante papel de aprendizaje y demostró permeabilidad entre Estado y sociedad civil. Ambos se influenciaron en la definición sobre lo que significa incluir socialmente a las personas en situación de calle. Sin embargo, este camino de aprendizaje mutuo no fue un trayecto virtuoso, estando repleto de contradicciones, desafíos y limitaciones. Hubo gran dificultad de concretizar una perspectiva intersectorial, es decir, diseñar políticas públicas en las cuales convergiesen diferentes sectores de las políticas sociales. Ello debido a diversos factores que van desde la desinformación e inexperiencia de las administraciones públicas, hasta su desinterés o resistencia y pasando a veces por la discriminación hacia este sector poblacional. A su vez, las herramientas utilizadas por el gobierno federal fueron insuficientes tanto para promover una participación de fuerte incidencia (todas las instancias creadas fueron únicamente consultivas) como para garantizar derechos efectivos. Como consecuencia, los resultados en términos políticos son frágiles.

Sin duda se trata de una iniciativa inédita y fundamental del gobierno federal que puso en pauta un tema fuertemente estigmatizado y que nunca antes había sido tratado por el Estado brasileño a nivel federal. Hoy, el fenómeno de la población en situación de calle tiene visibilidad nacional, existe un movimiento social que se fortaleció a lo largo del proceso participativo y una sociedad civil que se politizó. No obstante, es un proceso incipiente y los resultados en términos de políticas y programas públicos para las personas en situación de calle aunque sean insuficientes para brindar las respuestas que el fenómeno necesita, fueron los logros posibles dentro del contexto inicial de poco conocimiento del gobierno sobre la problemática, de discriminación histórica hacia esta población, de una incipiente organización de este sector poblacional y de una escasa articulación política de la sociedad civil. En definitiva, los resultados son limitados y frágiles pero importantes para avanzar en el diseño de políticas públicas y restitución de derechos.

V. BIBLIOGRAFÍA

ABERS, R. (2000). *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. São Paulo: Cadernos da Cidade, v. 5, n. 7, maio.

AVRITZER, L. (org.) (2009). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez.

BRASIL (2006a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: *Relatório*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Controle da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social.

_____ (2006b). Presidência da República. Decreto sem número, de 25 de outubro de 2006. Constitui Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei No. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: no. 206, seção 1, p.4, 26 de out.

_____ (2008). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. Relatório Final. Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua no Brasil. Volume II: *Resultados*. Brasília: MDS/Meta.

_____ (2009). Presidência da República. Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: no. 246, seção 1, p.16-17, 24 de dez.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J. & PANFICHI, A. (orgs.) (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp.

DAGNINO, E. (2004). “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, pp. 95-110.

De Lucca, D. (2007). *A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP.

_____ (2009). *Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro*. In: ENADIR - Encontro Nacional de Antropologia e Direito - GT Antropologia, Violência e Movimentos Sociais, 2009, São Paulo. I ENADIR.

GONZÁLEZ BOMBAL, I. (2003). “Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas: reflexiones para seguir avanzando”. En: González Bombal, I. y Villar, R. (comps.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1998-1999). *Dossiê: Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa*. Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IFCH-Unicamp: Campinas, 5(2)/6(1).

MOURA, J. T. V. & SILVA, M. K. (2008). *Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva*. Revista Sociologia e Política, vol. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008.

OAF (1982). *Somos um povo que quer viver*. São Paulo: Edições Paulinas.

ROSA, C. M. M. (2005). *Vidas de rua*. São Paulo: Hucitec: Associação Rede Rua.

SANTOS, B. S. (coord.) (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

SANTOS, B. S. (2006). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. 1ª. ed. Buenos Aires: CLACSO.

SILVA, M. K. (2007). “Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil”. In: Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó: Ed. Universitária, pp. 477-498.

SILVA, M. L. L. (2009). *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*, São Paulo: Cortez.

VIEIRA, M. A. C.; BEZERRA, E. M. R. & ROSA, C. M. M. (Orgs.) (2004). *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, Prefeitura de São Paulo. 3.ed. São Paulo: Hucitec.

VILLAR, R. (2003). “Introducción: De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas”. In: González Bombal, I. y Villar, R. (comps.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.