

Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988¹

RICARDO CARNEIRO

Profesor e investigador de la Escuela de Gobierno Prof. Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro (FJP)
ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

FLÁVIA DUQUE BRASIL

Escuela de Gobierno Prof. Paulo Neves de Carvalho/Fundación João Pinheiro (FJP)
flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Resumen

El artículo aborda el control social bajo el prisma de las instituciones participativas (IPs) que están multiplicándose en Brasil desde la década de 1980, conformando una arquitectura participativa heterogénea y plural, con diferentes diseños institucionales. Su objetivo es trazar un panorama de las nuevas IPs y de sus diseños en el período pos promulgación de la Constitución Federal de 1988 (CF-88), recurriendo a búsquedas documentales y bases de datos. Los resultados obtenidos muestran una difusión de las IPs en las esferas local y federal de gobierno, indicando la tendencia de multiplicación y pluralización de esos canales de participación. Se argumenta que, a pesar de su heterogeneidad, las nuevas instituciones y prácticas participativas se están consolidando como formas de control público, de participación en los procesos decisorios y experimentalismo democrático.

Palabras clave: *control social, instituciones participativas, democracia, diseño institucional*

¹ Trabajo desarrollado con apoyo de la *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais* (FAPEMIG), proyecto de Investigación “Participação e Instituições Participativas na RMBH”. Comunicación presentada por los autores en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG; septiembre-octubre 2014.

Social control and new participatory institutions: an overview of the post-1988 brazilian case.

Abstract

The article approaches the social control through the prism of participatory institutions (PIs) that have multiplied in Brazil from the 1980s, composing a heterogeneous and plural participatory architecture, with different institutional designs. It aims to give an overview of the new IPs and their designs in the period after enactment of the 1988 Federal Constitution (FC-88), making use of documents and databases. The results show a spread of IPs in the local and federal levels of government, indicating a tendency to expansion and pluralization of these channels of participation. It is argued that despite their differences, the new participatory institutions and practices have been established as means of public control, participation in decision-making processes and democratic experimentalism.

Keywords: *social control, participatory institutions, democracy, institutional design*

1. Introducción

El artículo aborda el control social bajo el prisma de las instancias institucionalizadas de participación ciudadana o instituciones participativas (IPs), que se están creando y multiplicando en Brasil desde finales de la década de los 80, con el transcurso del proceso de redemocratización. En su conjunto, las nuevas instituciones participativas, en el país, conforman una arquitectura de participación heterogénea y plural, con diferentes diseños institucionales, alcances y límites.

El término “control público” o “control social”, en la acepción de Serra y Carneiro (2012: 46), resulta de los principios republicanos y democráticos, remitiendo al ejercicio de un derecho, por persona ajena al Estado o gobierno, sea individual o colectiva, “*por medio de instrumentos propios puestos a servicio de la ciudadanía, para evaluar, fiscalizar, examinar, recoger informaciones, acompañar, consultar o denunciar cuestiones de interés personal, público o social inherentes al desempeño estatal*”. Se destaca, en convergencia con los autores, que la noción de control social puede ser considerada uno de los lados o dimensiones de la participación social y está directamente vinculada a la relación entre Estado y sociedad.

En el contexto brasileño, la Constitución Federal promulgada en 1988 (CF-88) - impulsada por un ciclo de movilizaciones y llena de propuestas de los actores colectivos organizados - constituye un marco de la redemocratización del país y de una nueva institucionalidad. Al lado de los fundamentos de la democracia representativa, incluye dispositivos de democracia directa y de democracia participativa. El texto constitucional rediseña las relaciones entre Estado y sociedad, incorporando la participación ciudadana y el control social en las políticas públicas y en la gestión pública.

Con relación a la participación, la CF-88 prevé la creación de IPs y configura y/o prevé mecanismos políticos de democracia directa - caso de los referendos y plebiscitos -, jurídicos - como la acción civil pública y la acción popular - y legislativos - iniciativa popular de proyectos de ley. Prevé, además, mecanismos administrativos de participación, como las *ouvidorias*, canales para consultas, denuncias, representaciones y audiencias públicas. Aunque estos últimos se direccionen de manera más estricta para el control social, los demás canales y formas de participación institucionalizada creados o previstos en la CF-88 contribuyen para su ejercicio.

A continuación de la CF-88, son formulados y promulgados, en los años 1990, nuevos marcos legales para las políticas sociales y, en la década siguiente, para las políticas urbanas, en todos los casos con previsión - recomendación o exigencia - de formas de participación ciudadana y control social, impulsando los gobiernos, en las tres esferas, a crear IPs, especialmente, los consejos de políticas públicas. En la creación de IPs, se destacan especialmente los gobiernos locales desde el fin de los años 80, con diseños participativos y prácticas distintas, que conforman un escenario de experimentalismo democrático. Se destaca, además, el gobierno federal a partir de 2003, que amplió expresivamente el tejido participativo en su ámbito.

A partir de esas consideraciones, que encuadran el presente artículo, se tiene por objetivo trazar un panorama de las nuevas instituciones participativas brasileñas creadas en las últimas décadas y de sus diseños, recurriendo a las bases de datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), específicamente a las investigaciones "MUNIC"- Perfil dos Municípios Brasileiros, en variadas ediciones (2001, 2008, 2009, 2011, 2012), al lado de la revisión bibliográfica y de las búsquedas documentales relativas a la temática.

El argumento analítico se desarrolla en cuatro secciones, además de esta introducción. En la primera se efectúa una breve revisión sobre la democracia participativa y deliberativa, llegando a la noción de institución participativa. En la segunda, se examina el proceso de redemocratización brasileño y sus desdoblamientos legales desde la CF-88, en lo que se refiere a la participación social y a las IPs. En la tercera, se exploran las diferentes IPs y sus diseños, presentando un panorama de su perfil y su diseminación. Se focalizan en los gobiernos muni-

cipales, precursores de tales experiencias, y en el gobierno federal que, a partir de 2003, constituye una nueva arquitectura participativa, creando IPs y remodelando las existentes, lo que impulsa nuevos arreglos participativos en las demás esferas de gobierno. En la cuarta y última sección, se efectúan las consideraciones finales.

2. Democracia participativa y deliberativa: sociedad civil e instituciones participativas

En paralelo a la percepción de crisis o de problematización de las insuficiencias de las democracias liberales contemporáneas, se amplía significativamente el número de países que constituyen sistemas democráticos en el siglo XX². Además, en los términos de Warren (2002), se diseña un nuevo paisaje de la democracia amoldada por posibilidades de democratización que se extienden más allá de los arreglos formales de la democracia representativa. Eso ocurre ante nuevas formas de acción colectiva en la sociedad civil, y también a partir de nuevos arreglos institucionales dirigidos a la participación ampliada y a la inclusión política, cuya creación integraba la pauta de propuestas de actores colectivos, como en el caso de los procesos de democratización de Brasil y de otros países latinoamericanos (Brasil y Carneiro, 2011).

En ese escenario, se alargan los debates sobre la calidad de la democracia, desafiando la concepción tradicional elitista de democracia estrictamente representativa, que restringe la participación a los arreglos electorales. Basado en las nuevas prácticas y agendas de actores colectivos a partir de las últimas décadas del siglo XX, se constituye terreno de desarrollos teóricos fundado en la perspectiva de profundización democrática, en las concepciones de democracia participativa y deliberativa. Tales corrientes pueden ser tomadas como campo polifacético, que se ancla en los compromisos de radicalización democrática, sobrepasando los registros del elitismo y las fronteras de la versión pluralista. Pueden ser diferenciadas en sus énfasis en la dimensión decisional de la participación, en el caso de los participacionistas, o en la dimensión discursiva y comunicativa, en el caso de los deliberacionistas (Brasil y Carneiro, 2010, 2011; Brasil, 2007). En ese sentido, Faria (2010a, b) destaca los disensos en cuanto a las diversas formas de inclusión política privilegiadas por las corrientes mencionadas.

² Como señala Warren (2002), si son considerados los parámetros minimalistas de la democracia representativa, referidos al voto universal en sistemas multipartidarios, en 1900 no había democracia; en la mitad del siglo, sólo 22 de los 150 países existentes cumplían esos requisitos; y, a finales del siglo, 119 de los 192 países se organizaban bajo sistemas democráticos, especialmente a partir de la llamada tercera ola de democratización, en la cual se inscribe Brasil.

En otros términos, tomándose la obra de Pateman (1970) como referencia seminal de la corriente participativa en la segunda mitad del siglo XX, se destaca, como clave, el entendimiento de la participación como intervención en los procesos decisorios, al lado de los potenciales de aprendizaje y de transformación de los individuos, de la sociedad y de las instituciones. Teniendo a Habermas (1997) como base, en el campo deliberativo se destaca el énfasis en la dimensión discursiva y en las posibilidades de construcción de acuerdos y convergencias. En ese cuadro teórico, enraizándose en los ideales de soberanía popular, la democracia remite a los flujos comunicacionales de la sociedad civil y esfera pública y a las instituciones.

La expansión del campo deliberativo distendió la noción de deliberación, entendida como forma de diálogo, en la perspectiva de acuerdo o, de forma más amplia, con la incorporación de otras formas de comunicación y expresión. Más allá, el alcance de las prácticas y de las posibilidades de democratización últimamente es objeto de desacuerdo y también de alargamiento. En ese proceso de alargamiento son sobrepasadas las concepciones habermasiana y de otros deliberacionistas, que entienden la esfera pública y la sociedad civil como el terreno privilegiado de profundización democrática, a partir del cual se postulan posibilidades de afectar el sistema económico y político-administrativo. Autores como Cohen (1989), Fung (2004a, b), Fung y Wright (2001), Santos y Avritzer (2002), Avritzer (2009) y Fisher (2012), entre otros, prevén formas de participación institucionalizada, abarcando, así, posibilidades de participación en los procesos decisorios en el ámbito del Estado.

Fung (2004a, b) y Fung y Wright (2001) representan este tipo de enfoque, recurriendo a la noción de gobernanza participativa, en la que se articulan las dimensiones participativa y deliberativa. Fung (2004a, b) señala las complejidades de la gobernanza moderna y afirma que las formas participativas y deliberativas de democracia pueden contribuir para el enfrentamiento de los desafíos de la acción pública contemporánea, enfatizando el diseño institucional como elemento fundamental, incluso para los arreglos de participación y deliberación. Para el autor, la forma y la implementación de las instituciones participativas determinan la calidad y la integridad resultantes de la participación y deliberación, destacando, además, la dimensión de aprendizaje colectivo a partir de la interacción de procesos de esa naturaleza. De la primera, incorpora la participación en los procesos decisorios relativos a las metas, prioridades y estrategias de las políticas públicas. De la segunda, destaca la forma de la toma de decisiones a partir de la discusión racional y argumentación entre los ciudadanos sobre valores y cursos de acción (Carneiro y Menicucci, 2011). Los aprendizajes democráticos, el fortalecimiento de los actores colectivos y la producción de mejores decisiones, más justas y legítimas, son tomadas por Fung (2004a) como potenciales de gobernanza democrática. Se pueden acrecentar también los potenciales de inclusión

política de los diversos actores societarios, de generación de modelos alternativos de políticas públicas, más democráticos e inclusivos (Santos y Avritzer, 2002; Dagnino, 2002), y de profundización de la democracia, entre otros.

Fung y Cohen (2004) apuntan para la complementariedad de la participación y deliberación en la concepción de “participación-deliberativa” que adoptan. Además, defienden el alargamiento de las prácticas de participación y deliberación, enfatizando las deliberaciones en la esfera pública, asociaciones y movimientos sociales, así como la creación de formas de participación-deliberativa con mayor impacto en el ejercicio del poder, asociadas a diseños institucionales dirigidos a la inclusión de los ciudadanos en los procesos decisorios en el ámbito del Estado.

Con relación a la participación institucionalizada, Avritzer (2008: 3) desarrolla el concepto de “instituciones participativas” (IPs), definidas como “*formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas*”. Las IPs propiciaron la inclusión política de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de los procesos decisorios, deteniendo procesos potenciales que podían producir un repertorio más justo y más democrático de políticas públicas, desde el proceso de formulación a su gestión y control. El abordaje, en la literatura reciente, de las variaciones de las IPs y de su relación con el potencial democratizante de inclusión política y de innovación en las políticas está aportando elementos distintos al análisis. Entre otros, pueden ser enumerados el perfil de la sociedad civil local y la tradición asociativista; la coalición de sustentación del gobierno y sus respectivas agendas partidarias; la voluntad política y la centralidad conferida a la participación por los gobernantes; el legado institucional previo y los aprendizajes en el campo de la participación; la naturaleza de la política pública y su marco legal - referido a la obligatoriedad y al incentivo a la participación, o aún a la ausencia de referencias legales -; la capacidad financiera de los gobiernos locales; el contexto institucional de la articulación entre sociedad y Estado; e, incluso, el diseño institucional (Brasil y Carneiro, 2011).

Como hemos señalado en la introducción, las dos dimensiones mencionadas de participación-deliberativa pueden ser claramente observadas en el contexto brasileño pos 1980. Ambas favorecieron el control social y la *accountability*, y detienen el potencial de afectar procesos decisorios en las políticas y gestión públicas, destacándose la difusión de las IPs en el país con diferentes diseños y alcances.

3. Proceso de redemocratización brasileño: actores colectivos y la construcción de una nueva arquitectura participativa

El proceso de redemocratización brasileño estuvo marcado por la movilización de actores colectivos que se organizaron a partir de diversas bases sociales y se articularon retomando cuestiones y formulando plataformas y proposiciones en los diversos campos de políticas, y, de forma más general, referidas a la gestión pública. Por medio de movilizaciones y de las llamadas “enmiendas populares” en el periodo de la Asamblea Nacional Constituyente (1986-88), la actuación de los actores organizados alimentó la CF-88 (Dagnino, 2002; Avritzer y Pereira, 2005; Menicucci y Brasil, 2010) y la legislación subsiguiente, con proposiciones relativas a la descentralización, ampliación de derechos sociales y de democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este último caso, desembocan en la previsión o exigencia de mecanismos de participación e instituciones participativas, especialmente los consejos de políticas sociales, en algunos casos - como los de las políticas de salud y de asistencia social -, ya desde el contexto constitucional.

Entre las incorporaciones conceptuales oriundas del aspecto democrático del Estado, conducidas por la CF-88, está la posibilidad de participación social, ya sea a partir de los mecanismos políticos, jurídicos, legislativos y administrativos ya mencionados, ya sea por requisitos más generales, como la de la participación de las asociaciones en los planes locales, incorporada en el Art. 29, ya sea por la exigencia o recomendación de participación social, referenciada en varios artículos, o, incluso, de creación de consejos en las políticas públicas, especialmente en las políticas sociales (Brasil, 2006). En el caso más estricto del control social, se asegura, por fuerza del Art. 74, a “cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato” (traducción nuestra) legitimidad para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el control externo de la administración (Serra y Carneiro, 2012). En consecuencia, se puede hablar también de ampliación, aunque formal, de la *accountability*, por el establecimiento del carácter de responsabilización en los dos lados de la relación entre Estado y sociedad.

De este modo, el ambiente que circunscribe la expansión inicial de las experiencias de participación institucionalizada en el país pos 1988, en consecuencia del reordenamiento constitucional, se marca, entre otros, por los siguientes trazos: la emergencia de nuevos actores colectivos societarios y sus agendas democratizantes; el proceso de descentralización y ampliación de la autonomía local; el alargamiento de los derechos sociales; la reestructuración de sus modelos de intervención estatal; y la reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad en el sentido de la democratización, fundamentalmente mediante nuevos diseños institucionales participativos. Cabe mencionar, además, como factor de difusión de diseños participativos en el final de la década de los 80 e inicio

de los años 90, la llegada al poder local de coaliciones de partidos democráticos-progresistas, con bases de movimientos sociales y sindicatos y con agendas participacionistas - como el Partido dos Trabalhadores (PT) - implementando experiencias de participación institucionalizada, incluso con diseño innovador, como el presupuesto participativo (PP). Más allá de esas coaliciones y de exigencias legales, los municipios, desde tales experiencias precursoras, se afirmaron en la creación de IPs.

La legislación subsiguiente que regula las políticas públicas - consecuentemente del nuevo cuadro pos CF-88 - constituye un factor inductor decisivo para la multiplicación de las instituciones participativas, comenzando por las políticas sociales. De hecho, la legislación de las políticas sociales que es promulgada en el transcurso de los años 90 exige la creación de consejos gestores de los fondos de las respectivas políticas, impulsando su proliferación.

En el caso de la política de salud, la Ley n. 8.080/1990, conocida como Lei Orgânica da Saúde, regula el Sistema Único de Saúde (SUS). Irrigada por proposiciones de los movimientos sociales, especialmente por el Movimento da Reforma Sanitária, la mencionada ley establece las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, especificando, entre los principios que rigen el SUS, la universalización, la descentralización y la participación social (Menicucci y Brasil, 2009). Complementariamente, la Ley n. 8.142/1990 define las formas de transferencia de recursos entre las esferas de gobierno, con la constitución del Fundo Nacional de Saúde (FNS) y la definición de las condiciones para el acceso a él por parte de los estados y de los municipios. Para el acceso a los recursos puestos a disposición por el gobierno federal, entre otros requisitos, los municipios deben disponer de consejo de salud³. El área de la asistencia social sigue la concepción de política pública delineada para la salud, convergiendo para la construcción del Sistema Único de Assistência Social (SUAS), con premisas de descentralización y participación, entre otros principios. El marco inicial de la regulación de la política sectorial es dado por la edición de la Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), en 1993. La estructuración del SUAS se completa con la promulgación de la Ley n. 12.435/2011, avanzando en relación a las directrices de descentralización y participación de la sociedad civil en la concepción, gestión y control de la política sectorial. Otra área de política social que también asume la participación como un principio y requiere la creación de consejo para la transferencia de recursos es la de los Derechos de Niños y Adolescentes, cuyo marco inicial consiste en el Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituido por la Ley n. 8.069/1990. Por medio de la Ley, se vincula la transferencia de recursos, vía

³ En el transcurso de la década de los 90 y siguientes, el país sigue construyendo un sistema nacional de salud, de naturaleza pública, universal y gratuito, esbozado en las leyes arriba mencionadas, por medio de normas - las Normas Operacionais Básicas (NOBs) y las Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS) - y de decretos editados por el gobierno federal.

fondos, a la existencia de consejo del niño y del adolescente. Aunque el área de educación presente un modelo distinto a los de la salud y la asistencia social en lo que toca a los arreglos de descentralización y de financiación, la Ley n. 9.349/1996, que establece las Diretrizes e Bases da Educação Nacional, requiere igualmente la creación de consejo sectorial con papel de gestor del fondo.

En el caso de las políticas urbanas, los marcos reguladores son promulgados solamente en la década siguiente y, en su conjunto, la legislación introdujo, de formas distintas, dispositivos relativos a la participación. El Estatuto da Cidade (EC), que constituye la referencia legal más general de las políticas urbanas en el país, tuvo un trámite de 13 años, siendo promulgado solamente en 2001. El EC contiene varios dispositivos relativos a la participación social, como la exigencia de participación en la elaboración y aprobación de los planes directores municipales y de participación en audiencias públicas para aprobación de los instrumentos relativos al presupuesto municipal. En su capítulo de “gestión democrática de las ciudades”, recomienda la participación, enumerando las diversas instituciones participativas para tal finalidad, como órganos colegiados (consejos), gestión de presupuestos participativa, conferencias, audiencias públicas y foros, entre otras. Sin embargo, distintamente de la legislación de las políticas sociales, no prescribe exigencias o incentivos más efectivos, como el condicionamiento de creación de consejos, para la transferencia de recursos por el gobierno federal. Eso ocurrirá, más adelante, en la legislación relativa a la habitación de interés social.

A partir del gobierno Lula, investido en 2003, se crean el Ministério das Cidades, el Conselho y la Conferência das Cidades, y se estructuran las políticas de desarrollo urbano. Los demás marcos legales de las políticas urbanas son regulados, avanzando en relación a la participación y a sus requisitos. En el caso de la mencionada legislación de habitación de interés social (HIS) - la Ley n. 11.124/2005 - su origen proviene de la iniciativa popular de proyecto de ley de inicios de los años 90, es decir, de una forma de participación de la sociedad civil por medio de movilización y de un mecanismo legislativo de participación. Tal legislación crea el Sistema Nacional de HIS, incluso el Conselho Gestor do Fundo Nacional de HIS (FNHIS), y, con los modelos de las políticas sociales, exige la creación de consejos sectoriales para la transferencia de recursos vía fondos, requiriendo, incluso, que un tercio de los consejeros esté vinculado a los movimientos sociales. Vale decir, que para acceder a los recursos disponibles para la política sectorial por el gobierno federal, los gobiernos subnacionales deben crear consejos y órganos específicos, al lado de instrumentos como Plano y Fundo de Habitação de Interesse Social, entre otros⁴.

⁴ A despecho de dificultades, Arretche (2013) muestra que, en 2012, la disposición de los municipios de integrar el sistema alcanzaba al 96,9% del total, mientras la parcela de aquellos que disponían de fondo, consejo y plan sectorial era de, respectivamente, 71,7%, 68,2% y 11,4% del total.

Los avances institucionales promovidos en el campo de la política urbana no se restringen al EC y a la Ley de HIS, sino que se extienden también a la regulación de las políticas en las áreas de saneamiento ambiental, transporte y movilidad urbana. En esos casos, la participación social es objeto de recomendaciones y dispositivos de carácter más genérico.

La Ley n. 11.445/2007, regulada por el Decreto n. 7.217/2010, trata de la política de saneamiento, disponiendo, como condición obligatoria para el acceso a recursos puestos a disposición por el gobierno federal, la elaboración de planes sectoriales por los gobiernos subnacionales a partir de 2014. Prescribe también el control social por medio de órgano colegiado. La política nacional de residuos sólidos es objeto de la Ley 2.305/2010, cuya regulación se hace por el Decreto n. 7.404/2010. De forma similar a la regulación de la política de saneamiento, prevé la elaboración de planes como condición de acceso a recursos federales para el área, a partir de 2012, y apunta, como instrumento de control de la política, los órganos colegiados, como los consejos. En 2012, se promulga el marco de la política nacional de movilidad urbana, consolidado en la Ley n. 12.587/2012. En ella queda establecida también la obligatoriedad de la elaboración de planes de movilidad, condicionándose, como en las demás políticas sectoriales, para el acceso a recursos puestos a disposición por el gobierno federal su existencia. La referida ley recomienda la participación, el control social y la gestión democrática, asumiéndolos como principios; en lo que se refiere a la gestión democrática, su consolidación es asumida también como objetivo.

Como se mencionó anteriormente, desde el final de los años 80 se multiplicaron las IPs en el ámbito local, lo que, cabe señalar, ocurre más allá de las recomendaciones legales. Los gobiernos locales avanzaron en la creación de instituciones participativas, como consejos, presupuestos participativos, conferencias municipales, arreglos participativos, en la elaboración de planes directores y otros relacionados, entre otros diseños más específicos. En el transcurso de las décadas siguientes, tales prácticas se afirmaron como tendencia consolidada en el ámbito local (Brasil y Carneiro, 210). La intensificación de la dinámica participativa que se produce a partir de los años 90, de inicio con prominencia de los gobiernos locales, multiplica en el país las formas de participación en las políticas públicas, constituyendo un tejido amplio y heterogéneo de IPs, con formatos y características diversas, correspondiendo a experiencias también heterogéneas, de amplitud y alcance diferenciados⁵. Se destacan los consejos de políticas públicas y de derechos, entre otros consejos temáticos o de programas, especialmente por la magnitud del fenómeno; el presupuesto participativo, por su formato innovador y difusión en el ámbito local, al lado de otras formas de participación

⁵ Las variaciones en los diseños participativos y sus consecuencias han sido abordadas y destacadas por diversos autores (Fung y Wright, 2001; Fung, 2004; Avritzer y Pereira, 2005; Avritzer, 2008, 2009; y Faria y Ribeiro, 2011).

en el presupuesto; las conferencias, que ganan mayor expresión desde la década anterior, conectadas a la agenda del gobierno federal; y la participación en los planes directores y planes locales, al lado de otras instituciones y mecanismos de participación, como asambleas, debates y audiencias públicas.

En la década del 2000, especialmente a partir de 2003, la orientación participacionista del gobierno Lula engendra la reconfiguración y expansión de la arquitectura participativa en el ámbito federal. Esto ocurre sobre todo en el caso de las conferencias, que implican la participación de las demás esferas, impulsando, por lo tanto, la participación en las políticas públicas en los tres niveles de gobierno y constituyéndose una forma de articulación entre ellos. Junto a eso, hay, aún, requisitos de creación de consejos de programas sociales, como la “Bolsa Familia”, entre otras.

4. Las principales instituciones participativas en el escenario brasileño

Ya configurada la tendencia de multiplicación y pluralización de las IPs, conformando una arquitectura participativa compleja y heterogénea, se presenta, a continuación, un panorama de su difusión en las esferas local y federal del gobierno⁶. Se considera, como principales IPs y objeto de abordaje, los consejos, por su expresión cuantitativa; las conferencias, por el fenómeno de su expansión a partir de la década anterior; los PPs, por el diseño innovador; y los planes directores participativos municipales, por el carácter heterogéneo de la participación.

Se subraya que, en todos los casos abordados, a pesar de los diseños distintos y de variaciones significativas, se tiene la conjunción de mecanismos de participación, de deliberación y de representación. Fundamentalmente, se tiene aún el carácter híbrido (Avritzer y Pereira, 2002), en la medida en que las IPs articulan Estado y sociedad.

Los consejos son las instituciones participativas más difundidas en el país, considerándose que se inscribieron de manera irreversible en la gestión pública, fomentando numerosos esfuerzos de abordaje en la literatura (Tatagiba, 2002; Santos, 2002; 2004; Avritzer y Pereira, 2005; Avritzer, 2009; Brasil, 2007; Moroni, 2009; Cortes, 2011; Brasil y Carneiro, 2011; Vaz, 2011). Son considerados, por Avritzer (2008: 44), como un “*diseño de partición de poder*” (traducción nuestra), al estar constituidos por el Estado y hacen posible la participación simultánea de la sociedad civil y de actores estatales. Aunque no constituyan un hecho nuevo en la gestión pública, las experiencias de consejos en el período pos

⁶ En los Estados también se ha verificado el fenómeno de la multiplicación de las IPs, especialmente los Consejos y Conferencias, descartándose examinarlos en este artículo, privilegiando las esferas local y nacional por el protagonismo de ambas en los momentos mencionados, impulsando nuevos arreglos.

1988 han sido consideradas innovadoras bajo el prisma de la democratización, como diseños institucionales de participación ampliada y de deliberación, destacándose la composición híbrida y la regularidad en las interlocuciones entre Estado y sociedad civil y, fundamentalmente, el poder decisorio presente en gran parte de los casos.

Es relevante distinguir, en el caso brasileño, los consejos de políticas públicas que son obligatorios debido a legislación federal, asumiendo el papel de gestor de fondos, como en el caso ya mencionado de las políticas sociales. Al lado de ellos, hay un conjunto amplio de consejos de políticas que no son objeto de exigencia legal, como los consejos de derechos y de las demás políticas, los consejos temáticos y, aún, los consejos de programas. Hay una variación significativa en relación a sus diseños, funcionamiento, amplitud y calidad de los procesos participativos y deliberativos, y de la efectividad de sus decisiones. En líneas generales, los consejos de políticas públicas, de derechos y temáticos son instituidos por legislación específica que define sus contornos y, usualmente, su funcionamiento se caracteriza por encuentros periódicos regulares. Tienen carácter híbrido, involucrando gobierno y sociedad, con composición variada y limitación del número de participantes, colocándose, como clave, la arquitectura de representación de los diversos segmentos sociales. Por lo que se refiere al poder decisorio, pueden ser deliberativos, consultivos o ambos, e incidir en los procesos decisorios relativos a la formulación, gestión, evaluación y control público. Generalmente se vinculan a la estructura administrativa de la política a la que se enlazan, implicando, así, actividades previas, de naturaleza preparatoria, y posteriores, de procesamiento de las decisiones en el ámbito de la gestión de la política (Brasil y Carneiro, 2011).

En el ámbito federal, Moroni (2009) identifica un total de 64 consejos, sin distinción de tipologías. De este total, 13 fueron creados en el gobierno Lula y otros nueve reestructurados en ese periodo⁷. En el ámbito municipal, destacan los consejos gestores de las políticas sociales requeridos por legislación federal, prácticamente universalizados. En 2001, los Consejos de Salud existían en 98,5% de los municipios; los de Asistencia Social, en 91,65%; los de Educación, en 91,0%; y los de Derechos de Niños y Adolescentes, en 71,7% del total. Los

⁷ En este cómputo, hay consejos de políticas, de derechos, de programas y consejos administrativos. Se crearon los Consejos de las Ciudades, de la Juventud, de la Economía Solidaria, del Programa Primer Empleo, Gestor de Internet, de Desarrollo Industrial, de Desarrollo Económico e Industrial, del Deporte, y de Transparencia y Combate a la Corrupción. Se reformularon los Consejos de Recursos Hídricos, de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), del Desarrollo Rural Sostenible, de la Promoción de Igualdad Racial, de la Mujer, del Combate a la Discriminación, de los Derechos de la Persona Portadora de Discapacidad y de Turismo. Ver, adicionalmente, el sitio de la Secretaria Geral da Presidência <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias> que calcula, entre 2003 y 2010, la creación de 19 consejos y la reforma de otros 16.

Consejos de Habitación, en la época, aún no requeridos por la legislación federal, se encuentran en el 11% de los municipios (IBGE, 2001). En 2009, 97,3% de los municipios disponían de Consejos Municipales de Salud; 98,1%, de Consejos de Educación; y 97,8%, de Consejos de los Derechos de Niños y Adolescentes (IBGE, 2009). En el caso de la Asistencia Social, en 2008, 98,8% de los municipios disponían del referido Consejo (IBGE, 2008). La expansión del número de consejos, en el caso de la habitación social, es significativa en virtud de la legislación aprobada en 2005, de modo que el 42,6% de los municipios presentaban Consejos de Habitación, en 2009 (IBGE, 2009), y 58,2% del total, en 2011 (IBGE, 2011). La mayoría de los consejos dispone de poder deliberativo y presenta funcionamiento regular.

En relación a los demás consejos también se observa una tendencia de pluralización y expansión. En 2001, 34%, de los municipios disponían de Consejos de Empleo y Trabajo; 29%, de Medio Ambiente; 22%, de Turismo; 13%, de Cultura; 6%, de Política Urbana; y 5% de Transportes, al lado de otros con ocurrencias menos significativas (IBGE, 2011). El caso de los Consejos de Medio Ambiente ilustra la referida tendencia de expansión, presentándose en el 47,6% de los municipios en 2009 (IBGE, 2009). Los consejos en el área urbana van en la misma dirección, haciéndose presentes en el 22,1% de los municipios en 2012 (IBGE, 2012). En el caso de los Consejos de Transportes, el aumento observado se muestra pequeño, pasando al 5,9% de los municipios en 2011; en el caso del Saneamiento Ambiental, su presencia alcanzaba, en el mismo año, el 3,5% del total (IBGE, 2011). La creación de consejos de derechos también ilustra la pluralización de esas IPs, constatándose en el 1,4% del total de municipios (IBGE, 2009). Al lado de ellos, se tiene, en 2011, Consejos de Derechos de la Mujer, en el 10,7%; de Derechos del Mayor, en el 51,1%; de Derechos de las Personas con Discapacidad, en el 14,2%; y de Promoción de Igualdad Racial, en el 3,5% del total de municipios (IBGE, 2011).

Las conferencias nacionales constituyen un diseño participativo especialmente destinado a alimentar la agenda gubernamental, la formulación, orientación y control social de las políticas públicas, entre otros papeles, al lado de la posibilidad de elección de los representantes de la sociedad en los consejos. Articulan los tres niveles de gobierno en diseño ascendente, desembocando en el ámbito federal, considerándose un diseño participativo de arriba abajo, en los términos de Avritzer (2008), a partir de su carácter libre y abierto a la participación en los momentos iniciales, siguiéndose, en etapas posteriores, la construcción participativa de la representación, con elección de delegados.

En relación a sus características más generales, las conferencias nacionales pueden tener carácter deliberativo o consultivo. Ocurren regularmente - bianual o trianual -, siendo movilizadas por la esfera federal, e involucran a los tres niveles

de gobierno, en las que las principales cuestiones y orientaciones normativas de políticas públicas son deliberadas.

Las conferencias eran realizadas de manera aislada y puntual, siendo rediseñadas a partir de los nuevos marcos de las políticas sociales pos CF-88, con ampliación del tipo, temática y número de conferencias en el tiempo posterior a 2003. En la mayor parte de los casos, las conferencias, en las diversas áreas de políticas y temas, han envuelto a todos los estados y un número significativo de municipios. Según indicaciones de la Secretaria Nacional de Articulação Social (Brasil/SNPR, 2013), en el periodo 2003-2012 las conferencias movilizaron, en su conjunto, a más de siete millones de participantes.

Pogrebinschi y Santos (2010) sostienen que las conferencias se vuelven cada vez más inclusivas por su amplitud y área de cobertura, a consecuencia de la ampliación de los temas implicados, contemplando crecientemente derechos de las minorías y de los segmentos sociales movilizados. Por lo que se refiere al área de cobertura, los autores indican que ocurrió una ampliación de temas y ediciones de conferencias: entre 1998 y 2009, ocurrieron 88 conferencias, siendo que 55 de ellas fueron realizadas en el periodo de 2003-2009⁸. En cuanto a ampliación de temas, eso se procesó comprendiendo temas ligados a las minorías. Se destaca un total de 32 temas, siendo 22 nuevos temas introducidos en el gobierno Lula. En relación a la inclusión, las conferencias han comprometido a un conjunto cada vez más heterogéneo de participantes, que representan diversos grupos sociales, distribuidos entre organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, sindicatos de trabajadores y entidades empresariales, entre otros.

Una limitación de las conferencias se refiere al carácter consultivo, en la mayor parte de los casos, y, por lo tanto, no vinculante de sus decisiones. En relación a la efectividad de las conferencias, además de apuntarse la potencial asimilación de directrices deliberadas en las políticas públicas, vale mencionar el estudio de Pogrebinschi y Santos (2010), que muestra la incorporación de directrices de las conferencias nacionales también en el ámbito legislativo, configurando aportes para la producción de legislación federal. Tales tendencias señalan para la consolidación de ese diseño participativo, ya sea por la inclusividad política, ya sea por sus papeles y contribuciones para el ciclo de políticas en sus diversos momentos, ya sea, también, por favorecer la articulación intergubernamental (Brasil y Carneiro, 2010).

Otro diseño participativo de interés es el PP, que ha sido considerado como un arreglo innovador, analizado por Avritzer (2008: 3) como diseño “de abajo hacia arriba” (traducción nuestra), a partir del acceso libre y abierto de participantes, y de la lógica ascendiente, resaltándose su carácter más democratizador y

⁸ Ver también el cómputo y relación de las conferencias nacionales en el sitio de la Secretaria Geral da Presidência <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias>, que indica 127 conferencias realizadas entre 1941 y 2013, siendo 86 de ellas entre 2003 y 2012.

redistributivo en relación a los consejos. El PP⁹ se constituye en una institución participativa precursoramente creada en 1989, en el municipio de Porto Alegre, con un carácter de innovación democrática, impulsada por la conjunción entre sociedad civil y gobierno. A partir de las experiencias pioneras, el proyecto se diseminó. Ribeiro y Grazia (2003) identificaron 103 experiencias en 2003, que se amplían para 170 en 2008 (Avritzer, 2008; 2009). Aunque no se tenga un incremento significativo en el número de municipios, fue importante su difusión en ese período, así como su traslado más allá del espectro de los gobiernos petistas que lo acuñaron. Sin embargo, no se trata de un conjunto homogéneo de experiencias, que, al contrario, se muestran distintas en cuanto al diseño, alcance, amplitud y efectividad de la participación.

Al lado del diseño del PP, en una concepción más estrecha el EC, como dicho anteriormente, preconiza la “gestión presupuestaria participativa”, requiriendo obligatoriamente la realización de audiencias, debates y consultas públicas sobre el Plan Plurianual (PPA), con desdoblamientos en la Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) y en la Lei do Orçamento Anual (LOA)¹⁰. En esa misma dirección, como es abordado por Faria (2010), se observa, experimentos limitados de participación en el ámbito federal.

La temática de la participación y gestión democrática en el campo de las políticas urbanas ha sido objeto recurrente de abordaje (Ribeiro y Cardoso, 2003; Avritzer, 2008; Santos Jr., Nascimento y Ferreira, 2008; Santos Jr.; Azevedo y Ribeiro, 2004; Maricato y Santos Jr., 2009; Brasil, Carneiro y Teixeira, 2010; Ferreira, 2012). La participación en la elaboración de los planes directores integró la agenda de los actores colectivos movilizados por la reforma urbana como una posible clave de ruptura con los patrones anteriores de planificación¹¹. Los estudios relativos a los planes directores indican la incorporación de formas de participación significativamente heterogéneas en esos procesos, así como dificultades y obstáculos en relación a la calidad y efectividad de la participación (Brasil y Carneiro, 2010).

La CF-88 estableció casos de obligatoriedad de los planes directores y el EC amplió ese objetivo. A partir de esas nuevas referencias legales, los planes fueron replanteados, ya sea por la centralidad del principio de la función social

⁹ Ver la amplia revisión de Avritzer (2009) sobre los estudios relativos al PP.

¹⁰ La CF-88 rediseñó el modelo formal de planificación en el país, anclándolo al Plan Plurianual (PPA), el cual se configura en el instrumento que delimita la acción gubernamental para un horizonte temporal de cuatro años. Con base en el PPA, el poder ejecutivo elabora la LDO que, aprobada por el poder legislativo, orienta la formulación de la propuesta de la LOA.

¹¹ Aunque no se aborda aquí, la legislación que crea el SNHIS, anteriormente mencionada, además de exigir la creación de consejos para transferencia de fondos, requiere, también, la elaboración por los municipios de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), con participación de la sociedad.

de la propiedad y de la ciudad, ya sea por requerir la democratización de la planificación y la gestión de las ciudades. El EC requiere la elaboración de los planes de forma participativa - vía promoción de audiencias y debates públicos -, dejando a cargo de los gobiernos locales, más allá de las audiencias obligatorias para aprobación en la Cámara Municipal, la definición de los diseños participativos¹². Considerando el arreglo mínimo de participación en las audiencias públicas en la Cámara Municipal para aprobación de los planes, Avritzer (2008) identifica un diseño de ratificación, que limita la participación a un momento posterior al proceso decisorio.

5. Consideraciones finales

Partiendo de contribuciones de los debates en el campo de la democracia participativa y deliberativa, el presente artículo ha abordado las instituciones participativas creadas en Brasil a partir de proceso de redemocratización que tiene, como marco, la CF-88. Se ha examinado la trayectoria de creación de las diversas IPs desde el contexto de redemocratización al momento actual, perfilándose un panorama de la expansión de las principales IPs en el país.

En consonancia con abordajes recientes en el campo de la teoría democrática radical, se ha indicado el papel de la sociedad civil en la propulsión de avances institucionales y la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad por medio de la creación de IPs, en el escenario de transición democrática. Más adelante, en las décadas siguientes, a partir de nuevos marcos legales, entre otros factores, como el proceso de descentralización, la movilización de la sociedad civil, y experiencias emblemáticas de gobiernos de orientación democrático-popular en el ámbito local, se han multiplicado las IPs en el país. Ocurre también la pluralización de ese tejido participativo, apuntando para la ampliación de temas y objetos de las políticas públicas y de la participación social.

Se ha mostrado la configuración de instituciones participativas con diseños heterogéneos, alcances y finalidades diversas y complementarias que, al lado de las posibilidades de participación y deliberación de la sociedad, abarcan mecanismos de representación de la sociedad civil. A pesar de esa heterogeneidad, las nuevas instituciones y prácticas participativas se han consolidado como formas de control público y, más allá, de posibilidades de participación en los procesos decisorios y experimentalismo democrático.

A partir de su desarrollo, el artículo indica que la expansión de esas nuevas institucionalidades participativas se afirma como una tendencia creciente e irreversible, conformando un nuevo paisaje para la gestión pública y las políticas

¹² Además de eso, las Resoluciones del CONCIDADES amplían el proceso participativo en el proceso de elaboración e implementación de los planes.

públicas. Es en esa dirección que apuntó la edición en mayo del año anterior del Decreto Federal n. 8243/2014, el cual instituyó la Política Nacional de Participação Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) en el país. En su contenido, el referido decreto sistematiza, reafirma la sociedad civil y su protagonismo, fortalece y consolida instituciones participativas (IPs) ya existentes en el ambiente brasileño, y promueve formas de participación relativamente nuevas, como los foros interconsejos y las mesas de diálogo. O sea, el Decreto puede ser considerado como un instrumento normativo dirigido a la mejora de las IPs - en gran medida ya consolidadas, y de fortalecimiento de la democracia.

No obstante, a pesar del decreto no presentar novedades sustantivas pero, fundamentalmente, reconocer y transmitir las prácticas ya institucionalizadas de participación, su edición suscitó intensos debates y posteriores reveses. En los medios de comunicación hubo fuertes manifestaciones contrarias, con objeciones y críticas, con argumentos impertinentes.

En la Cámara de los Diputados hubo reacciones en el mismo sentido, que culminaron con la presentación por diputados del DEM (Demócratas), partido de oposición de derecha, en el mismo mes, de un Proyecto de Decreto Legislativo (PDC 1491/2014) interrumpiendo el DF 8243/2014, con un trámite por las Comisiones impulsado por parlamentarios de la oposición. En octubre de 2014, el PDC 1491 se aprobó en la Cámara y se remitió al Senado, donde aguarda tramitación. O sea, aunque como informado por el Portal de la Cámara no conste revocación expresa del Decreto Ley que instituye la Política Nacional y Sistema de Participação Social, se considera que él se encuentra suspendido, dada esa otra iniciativa legislativa.

Por otro lado, ocurrieron movimientos y manifestaciones de apoyo, de la academia y también en la línea “Manifiesto dos Juristas e Acadêmicos em favor da PNPS” que, entre otros puntos, sostiene que él se ampara en el texto constitucional y traduce su espíritu republicano; contribuye para la ampliación de la ciudadanía y constituye un avance democrático; organiza las instituciones participativas existentes; y presenta directrices para su funcionamiento. También en el Congreso ocurrieron iniciativas legislativas convergentes con el DF 8243/2014. En octubre, Diputados del Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), partido de izquierda, presentaron el Proyecto de Ley 8048/2014, con el mismo contenido del Decreto, salvo pequeñas alteraciones. En el Senado, también un parlamentario del PSOL presentó una proposición en la misma línea, el Proyecto de Ley 309/2014. Ambos proyectos se encuentran en tramitación.

O sea, como se ha mostrado en el presente artículo, desde la CF-88 se tiene la institucionalización legal de IPs (como en el caso de los consejos gestores) y de dispositivos legales relativos a la participación, así como de la difusión de un número muy significativo de IPs en el país, relativamente consolidadas. Sin embargo, las controversias, conflictos y reveses a partir de la edición del

DF 8243/2014 evidencian los retos planteados para los gobiernos y la sociedad civil en lo que se refiere a las IPs y a la participación social, indicando un largo camino a recorrer, aún en el sentido de democratización y fortalecimiento de la democracia.

Referencias bibliográficas

- ARRETCHE, M. T. S., coord. (2013), *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação.
- AVRITZER, L. (2012), *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para discusión n. 1739).
- _____. (2009a), *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- _____. (2009b), “Sociedade Civil e participação no Brasil Democrático”, Avritzer, L. *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez Editora.
- _____. (2008), “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1: 43-64.
- AVRITZER, L. Y PEREIRA, M. L. D. (2005), “Democracia, participação e instituições híbridas”, *Teoria e Sociedade*, número especial: 16-41.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. (2006), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Saraiva.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência. Secretaria Nacional de Articulação Social. Conselhos e Conferências, 2013. En línea: <http://www.secretaria-geral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias>. (consulta: 21 de junio de 2014).
- BRASIL, F. P. D. (2007), “A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites”, en Fabel, M. C. y Neves, J. A., (orgs.), *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas.
- BRASIL, F. P. D. Y CARNEIRO, R. (2011), “Democracia y diseños institucionales participativos: estudio de la experiencia brasileira contemporánea”, *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, n. 40, v.15, Issue, 2: 71-87.
- _____. 2010. “Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?”, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, n. 55: 11-42.

- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Y TEIXEIRA, L. M. G. (2010), “Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988”, *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 12, n. 18: 127-163.
- CARNEIRO, R. Y MENICUCCI, T. M. G. (2011), *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*, Brasília: IPEA (Texto para Discusión n. 1686).
- COHEN, J. (1989), “Deliberation and democratic legitimacy”, en Hamlin, A. I. et al., eds., *The good polity*, New York: Oxford University Press.
- CÔRTEZ, S. V. (2011), “As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros”, en Pires, R. R. C., (org.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil*. Brasília: IPEA.
- DAGNINO, E. (2002), “Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”, en Dagnino, E. (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra..
- FARIA, C. F. (2010 a), “O que há de radical na teoria democrática contemporânea: o debate entre ativistas e deliberativos”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74: 101-111.
- _____. (2010b), “Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva”, *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36: 187-204.
- FARIA, C. F. Y RIBEIRO, U. C. (2011), “Desenho institucional: variáveis relevantes e feitos sobre o processo participativo” en Pires, R. R. C., org., *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil*. Brasília: IPEA.
- FERREIRA, R.F. C. F. (2012), “Movimentos de moradia, autogestão e políticas habitacionais no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade”, en *Actas del 2º Fórum Justiça Social e Democracia*, Buenos Aires: Internacional Sociology Association.
- FISHER, F. (2012), “Participatory Governance: from theory to practice”, in Levi-Faur, D., ed., *The Oxford Handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- FUNG, A. y COHEN, J. (2004), “Radical Democracy”, *Swiss Journal of Political Science*, vol. 10, n. 4: 23-34.
- FUNG, A. (2004a), *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University.
- _____. (2004b), “Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências’ en Coelho, V. S. P. et al., (orgs.), *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- FUNG, A. y WRIGHT, E., O. (2001), “Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance”, *Politics and Science*, vol. 29, n.1: 5-41.

- GOHN, M. G. (2004), “Os conselhos municipais e a gestão urbana”, en Santos Jr. Orlando A. *et al.*, (orgs.), *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan.
- HABERMAS, J. (1997), *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. *ESTADIC. Perfil dos Estados Brasileiros 2012*, Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. (2012), *MUNIC. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. (2011), *MUNIC. Perfil dos Municípios Brasileiros 2011*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. (2009), *MUNIC. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. (2008), *MUNIC. Perfil dos Municípios Brasileiros 2008*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. (2001), *MUNIC. Perfil dos Municípios Brasileiros 2001*. Rio de Janeiro: IBGE.
- MARICATO, E. y SANTOS Jr., O. A. (2007), “Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade”, en Ribeiro, L. C. Q. y Santos Jr., O. A., (orgs.), *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan; Fase.
- MENICUCCI, T. M. G. y Brasil, F. P. D. (2010), “Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana”, *Revista Estudos de Sociologia*, v. 15, n.29: 369-396.
- MORONI, J. A. (2009), “O direito à participação no Governo Lula” en Avritzer, L., (org.), *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez Editora.
- PATEMAN, C. (1970), *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POGREBINSCHI, T. y SANTOS, F. (2011), “Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso”, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 3: 259-305.
- RIBEIRO, ANA CLARA T. y GRAZIA, GRAZIA de. 2003. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- RIBEIRO, L. C. Q. y CARDOSO, A. L. (2003), “Plano Diretor e gestão democrática das cidades”, en Ribeiro, L. C. Q. y Cardoso, A. L., (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática das cidades: promessas de desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan.
- SANTOS, B. S. y AVRITZER, L.(2002), “Para ampliar o cânone democrático” em Santos, B.S., org., *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- SANTOS Jr., O. A.; NASCIMENTO, C. y FERREIRA, R. F. C. F. (2008), “O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação”, en Filgueiras, C. A. C. y Faria, C. A.P., (orgs.), *Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC Minas.
- SANTOS JR., O. A.; AZEVEDO, S. y RIBEIRO, L. C. Q. (2004); “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil” en Santos Júnior, O. A.; Ribeiro, L. C. Q.; Azevedo, S. (orgs.), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase.
- SANTOS, M. R.M. (2002), *Conselhos Municipais: a participação cívica nas políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE.
- SERRA, R. C. C. y CARNEIRO, R. (2012), “Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo”, *Espacios Públicos*, v. 15: 43-64.
- TATAGIBA, L. (2002), “Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil”, en Dagnino E., (org.), *Sociedade civil e participação social no poder local*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VAZ, A. C. N. (2011), “Da participação à qualidade da deliberação: um itinerário da literatura sobre conselhos”, en Pires, R.R.C., (org.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil*. Brasília: IPEA.
- WARREN, M. E. (2002), “What can participation mean today?” *Political Theory*, v. 30, n.5: 677-701.

